

# Formas de colaboración público-privada. Reacción y planificación ante la crisis / Forms of public-private partnership. Reaction and planning in face of crisis

CARME SAIS GRUART

Gestora cultural. Presidenta de la Asociación de Profesionales de la Gestión Cultural de Cataluña (APGCC)

Cultural manager. President of the Association of Cultural Management Professionals of Catalonia (Associació de Professionals de la Gestió Cultural de Catalunya, APGCC)

*En respuesta a los efectos devastadores de la crisis sobre la cultura, el sector cultural busca nuevas vías de financiación y adopta formas de gestión más eficientes. La Administración incorpora modelos procedentes de la gestión privada, ensaya nuevas fórmulas de colaboración público-privada, trabaja para incrementar los ingresos propios y se vuelca en la búsqueda de patrocinios y mecenajes. Todo es poco para activar el sector cultural i para intentar buscar salidas eficientes a la situación precaria en que se encuentra después de sufrir recortes y reveses importantes, como ha sido la subida del IVA. Hay que afrontar el futuro, pero no desde la desesperación y la improvisación, sino desde la innovación, la planificación y la creación de estrategias que permitan situar la cultura en el lugar central que le corresponde como bien público necesario para la sociedad.*

*In response to the devastating effects of the crisis for culture, the cultural sector is looking for new sources of finance and adopting more efficient forms of management. The public administration is incorporating new models taken from private management, experimenting with new forms of public-private partnership, striving to increase its own income and devoting itself to the search for patrons and sponsors. No efforts are being spared in activating the cultural sector and trying to find efficient solutions to the precarious situation it is in after suffering serious cutbacks and reversals such as the increase in VAT. We must face the future, not with despair and improvisation, but with innovation, planning and the creation of strategies that will help put culture in the central place it deserves as a necessary public asset for society.*

Una de las problemáticas que centran el debate cultural hoy en día es la financiación de la cultura. El descenso de recursos públicos y de la demanda hacen inevitable que el sector cultural reaccione con rapidez y asuma el cambio hacia una cultura menos subvencionada y una gestión más eficiente. Con este objetivo, se apela a menudo a la colaboración público-privada como posible solución. ¿Qué formas de colaboración público-privadas existen y qué comporta cada una? ¿Qué hemos de esperar de ellas, del cambio de paradigma que estas nuevas formas de gestión suponen? En este artículo pretendo hacer una aproximación a los antecedentes y al contexto de la colaboración público-privada, analizar diversas opciones posibles, defender que es necesaria la planificación y la implementación de sistemas de gestión más avanzados y, finalmente, plantear algunas expectativas sobre el futuro de la gestión cultural que ayuden a superar el callejón sin salida en el que nos hallamos.

## LA FINANCIACIÓN DE LA CULTURA

La financiación de la cultura puede ser pública, privada o público-privada. Los ingresos que puedan generar las actividades (entradas, matrículas, alquiler de espacios, etc.) son considerados como ingresos privados, ya que son aportaciones hechas por particulares (público o usuarios) y se puede decir que representan una forma de copago. Será pública, privada o mixta en función de diversos aspectos que intervienen en la actividad, como son su titularidad, el hecho de ser gratuita o de pago (a precio público de coste, a precio subvencionado o a precio lucrativo), su capacidad de impacto social y su coste. La cultura de calidad tiene un coste que debe financiarse de uno u otro modo si queremos garantizar la calidad,

One of the issues centring the debate on culture nowadays is how to finance culture. The fall-off in public funds and in demand makes it essential that the cultural sector should react quickly and make the move towards less subsidised culture and more efficient management. To this end, there are frequent appeals for public-private partnerships as a possible solution. What forms of public-private partnership are there and what does each one involve? What are we to expect from the paradigm shift these new forms of management imply? In this article I hope to approach the precedents and the context of public-private partnerships, analyse various possible options, defend the need for planning and implementing more advanced management systems and, finally, consider some expectations regarding the future of cultural management that might help us find a way out of the present dead end.

## CULTURAL FUNDING

Cultural funding can be public, private or public-private. The potential income from activities (admissions, enrolments, hiring of spaces, etc.) are considered private earnings, as they come from private individuals (public or users) and you might say they are a form of co-payment. It can be public, private or mixed, depending on various aspects that intervene in the activity, such as who is producing it, whether it is free or for a charge (at public cost price, subsidised, or for profit), the scope of its social impact and its cost. Quality culture has a cost that must be funded one way or another if we are to ensure the quality, rigorousness and excellence of the activi-

el rigor y la excelencia de la actividad y la profesionalización, no tan solo de nuestros artistas, sino también de todos los profesionales que el mundo de la cultura requiere para que un producto llegue al público apropiadamente.

Cuando hablamos de unos servicios culturales públicos mínimos indispensables, queremos decir que tiene que ser factible garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a la cultura, y la financiación de la actividad no debe ser un obstáculo. Por ello, es habitual que su financiación sea pública o con la modalidad de copago. En el caso de los museos, en general, las entradas pagadas por el público no suman un importe suficiente para cubrir el coste de funcionamiento del equipamiento. Incluso uno de los museos más visitados y rentables de Cataluña, el Museu Dalí de Figueres, completa su economía con los ingresos que obtiene en concepto de derechos de autor y con las ventas de *merchandising*. También el teatro o el cine tienen normalmente costes más altos de producción que posibilidades de recaudación. Esto se complica cuando baja el poder adquisitivo del público potencial y, además, la sociedad está resentida por las consecuencias de la crisis económica. Por otro lado, la cultura debe competir con el ocio de masas, con el fútbol, por ejemplo, sin que sea promovida por los medios de comunicación públicos tal como le correspondería, lo que se puede atribuir al hecho de que algunos mandatarios no valoran la cultura como un bien necesario para la sociedad, tal como nos ha hecho saber hace poco el actual ministro de Cultura, Educación y Deportes, José Ignacio Wert, al proclamar que la cultura es un mero entretenimiento.

Otro factor que se debe tener en cuenta es la calidad de los contenidos y la consideración social que tenga una actividad cultural. Una mayoría social considera que la cultura de lo superfluo (ocio cultural) la tienen que pagar los propios consumidores y que la cultura necesaria (la cultura que aporta valores estéticos, morales, intelectuales o artísticos al individuo o a la sociedad) la debe financiar, totalmente o en buena parte, el sector público, dada su consideración de bien social (Lladó, 2008, p. 222). El hecho de entender que la cultura es un bien necesario es una consideración generalizada a nivel social y político que se remonta a la Ilustración y que se asienta como bien universal en 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aun así, se observa que *“sociedades de tipo tradicionalmente más liberal tenderán más a dejar en manos de la iniciativa privada y el juego de mercado la financiación de la cultura que sociedades más ancladas en tradiciones del estado del bienestar”* (Lladó, 2008, p. 221-222).

La financiación depende también de la titularidad de la actividad cultural, es decir, de quien tiene su responsabilidad y es su promotor, produciéndose una dicotomía entre sector público y sector privado. El sector público se compone de organizaciones gubernamentales, incluye todo tipo de administraciones públicas y tiene por objetivo el bien común. El sector privado incluye las sociedades (tanto las lucrativas como las no lucrativas), las asociaciones y las organizaciones benéficas, las unidades económicas familiares sin finalidades lucrativas y las empresas con fin lucrativo, y actúan con relación al mercado. Hablamos de tercer

ty and the professionalism, not only of our artists, but also of all the professionals the world of culture needs if a product is to reach the public as it should.

When I speak of minimum indispensable public cultural services, what I mean is that it must be possible to guarantee equal opportunities for access to culture and that funding for cultural activity must not be an obstacle. For this reason, funding is usually public or takes the form of co-payment. In the case of museums, generally speaking the amount paid by the public in admission fees does not cover the cost of operating the facilities. Even one of the most visited and profitable museums in Catalonia, the Dalí Museum in Figueres, balances its books with the income from copyright fees and merchandising. The theatre and cinema also normally have higher production costs than they can hope to cover from ticket sales. Things get more complicated when the purchasing capacity of the potential public is reduced and, furthermore, society is feeling the effects of the economic crisis. At the same time, culture has to compete with mass entertainment, such as football, without getting the promotion it deserves on the public media. This can be attributed to the fact that not all government officials value culture as a necessary asset for society, as the present Minister of Culture, Education and Sport, José Ignacio Wert, made clear recently, when he declared that culture is mere entertainment.

Another factor to be borne in mind is the quality of the content and the social consideration of a cultural activity. A

majority of society feel that the *culture of the superfluous* (cultural leisure) should be paid for by consumers themselves and that *necessary culture* (culture that has aesthetic, moral, intellectual or artistic values to offer the individual or society) must be entirely or largely financed by the public sector, in view of its nature as a social asset (Lladó, 2008, p. 222). The realisation that culture is a necessary asset is widespread on the social and political levels and goes back to the Enlightenment. In 1948 it was recognised as a universal right in the Universal Declaration of Human Rights. Nevertheless, it has been noted that *‘societies of a traditionally more liberal type will tend more towards leaving the financing of culture in the hands of private enterprise and market forces than societies more firmly anchored in welfare state traditions’* (Lladó, 2008, p. 221-222).

Funding also depends on who produces the cultural activity, that is, who is in charge of it and promotes it, and a split arises between the public sector and the private sector. The public sector is made up of government organisations, includes all sorts of public administrations and its goal is the common good. The private sector includes companies (for profit and not for profit), charitable associations and organisations, non-profit family economic units and for profit firms, and acts in accordance with the market. We speak of the third sector, though, in referring to those bodies or organisations whose activity is directed at covering social needs and are not for profit. In this case, we can speak of management of public services by the civil society.

sector, en cambio, cuando nos referimos a entidades y organizaciones que encaminan su actividad a cubrir las necesidades sociales y no tienen ánimo de lucro. En este caso, se puede hablar de gestión de servicios públicos desde la sociedad civil.

A pesar de que podemos generalizar que una mayoría de museos europeos son públicos (estatales, municipales, nacionales o eclesiásticos) y que los museos americanos son mayoritariamente privados, este esquema se va rompiendo a medida que las organizaciones culturales europeas se interesan por los modelos americanos privados y esperan que su adopción les permita ser más eficientes y sostenibles. El cambio de paradigma encuentra, sin embargo, obstáculos difíciles de superar debido a su arraigo sistémico, como son el diferente contexto económico, legislativo y formativo y una menor tradición filantrópica. Por otro lado, la viabilidad de un proyecto no depende tan solo del modelo de gestión elegido, sino que responde también a factores coyunturales y a otros aspectos intangibles, como son la credibilidad, la profesionalidad, la capacidad de adaptación y el liderazgo. Sea como sea, siempre es aconsejable diversificar las fuentes de financiación y buscar un equilibrio que haga sostenibles los proyectos. Es recomendable buscar el equilibrio con una financiación híbrida: público-privada.

#### LA COZ QUE NOS DUELE PERO NOS EMPUJA

El contexto actual requiere que la colaboración público-privada coja el relevo en la reactivación para salir de la crisis, dado que el sector público no podrá actuar como motor de la economía durante un tiempo. Sería deseable

que los efectos de la crisis nos impulsasen hacia una transformación de la gestión cultural para hacerla más eficaz, sostenible y ética y para que combinase equilibradamente la gestión de los contenidos de calidad a medio y largo plazo en lugar de invocar únicamente soluciones basadas en la imaginación y en la improvisación.

Es también el momento de reclamar formas más transparentes de toma de decisiones políticas, y que estas estén avaladas y fundamentadas técnicamente. Ya no se puede hacer la vista gorda ante decisiones caprichosas, megalómanas, interesadas o de dudosa solvencia (con motivo de una campaña electoral, para beneficiar unos intereses económicos, etc.). Nuestras ciudades están llenas de edificios culturales inaugurados parcialmente sin contenidos definidos, como la Ciudad de la Cultura de Santiago de Compostela, del arquitecto norteamericano Peter Eisenman (141.000 m<sup>2</sup>), el Centro Cultural Internacional Oscar Niemeyer de Avilés (50.000 m<sup>2</sup>) y el Canòdrom, en el que se gastaron 4.540.000 euros en obras de rehabilitación que no se han acabado, porque el Centre d'Art Contemporani se ha integrado finalmente en la Fàbrica de Creació Fabra&Coats.

En el mundo municipal la situación es especialmente difícil y la cultura agoniza debido a los recortes. Tenemos municipios con edificios empantanados o a medio gas, que se construyeron en época de vacas gordas gracias a las subvenciones de la Generalitat o del gobierno español y que ahora no se pueden acabar de pagar o no se pueden mantener o dotar de una programación. Para acabarlo de arreglar, se espera el último remate que supondrá la

Although, generalising, we can say that most museums in Europe are public (state-owned, municipal, national or ecclesiastic) and that most museums in America are private, this pattern is changing as European cultural organisations take an interest in private American models in the hope that adopting them will help make them more efficient and sustainable. But the paradigm shift comes up against obstacles that are not easily overcome as they have their roots deep within the system. These obstacles include the different economic, legislative and educational context and a less developed philanthropic tradition. In addition, the viability of a project does not depend only on the chosen management model, but also answers to circumstantial factors and other intangible aspects such as credibility, professionalism, adaptability and leadership.

Whatever the case, it is always advisable to diversify the sources of funding in search of a balance to make projects sustainable. It is recommendable that this balance should be sought in hybrid, public-private funding.

#### A PAINFUL KICK-START

The present context calls for public-private partnerships to take over in reactivation as a way out of the crisis, since the public sector will not be able to provide the driving force for the economy for some time. It would be a good thing if the effects of the crisis were to push us towards a transformation of cultural management, one that made it more efficient, sustainable and ethical and provided a balance between manage-

ment of quality contents and efficient management of funds in accordance with public objectives. Solutions must be found in the medium and long term, rather than just conjuring up solutions based on imagination and improvisation.

This is also the moment to demand more transparent forms of political decision-making, with proper technical backing and grounding. We can no longer turn a blind eye to capricious, megalomaniac, biased or questionable decisions (on the occasion of an election campaign, to benefit certain economic interests, etc.). Our towns and cities are full of unfinished cultural facilities or finished ones that are bare of content or underused, the result of poor planning, futile criteria or financial interests. I shudder at the cost of cultural complexes partly inaugurated but without clear contents, like the Ciudad de la Cultura in Santiago de Compostela, by the North-American architect Peter Eisenmann (141,000 m<sup>2</sup>), the Centro Cultural Internacional Oscar Niemeyer in Avilés (50,000 m<sup>2</sup>) and the Canòdrom right here in Barcelona, which cost 4,540,000 euros in restoration work that has not been finished, as the Centre d'Art Contemporani has finally been integrated in the Fàbrica de Creació Fabra&Coats.

In the municipal world the situation is particularly difficult and culture is being stifled by cuts in spending. We have towns with facilities that are bogged down or just ticking over, begun during the boom years thanks to subsidies from the Generalitat (Catalan government) or the Spanish Govern-

reforma de la Ley de bases del régimen local, que incorporará una lectura mucho más restrictiva de la norma competencial que hará posible plantear el cierre de proyectos y servicios, hasta ahora opcionales, en función de una valoración estrictamente económica.

En el mapa mundial de los recortes en el campo cultural publicado por The Guardian y elaborado de forma colaborativa en línea,<sup>1</sup> se hace visible cómo la crisis actúa como un rastrillo que va expurgando la cultura pública con el cierre de equipamientos (Espai Zer01 de Olot, Espai F de Mataró, Museo de la Batalla de l'Ebre, Vil·la Romana de Centelles, etc.), la reducción de personal (MACBA, Espai Zer01, etc.) y el recorte de programas y servicios (Escola Pau Casals de Viladecans; universidades de Tarragona, Girona y Barcelona; CAER de Reus, etc.).

Otro efecto de la crisis que hay que tener en cuenta es la reducción del poco coleccionismo institucional existente y el recorte de la programación de los centros, unos hechos que afectan gravemente a la continuidad de proyectos, especialmente los de los artistas. La crisis ha asustado al coleccionismo privado, el desánimo se ha apoderado de las galerías por la caída de ventas y estas han optado o bien por hacer menos exposiciones al año o, incluso, por plantearse su cierre. A la falta de clientes, hay que añadir la falta de público. Los gastos que comporta exponer a un artista hacen que se opte por hacer menos exposiciones al año (CoNCA, 2011a, p. 122).

Sabemos que la situación empeorará más aún tras el impacto devastador del incremento del

IVA sobre la cultura (el impuesto español es el más alto de los diecisiete países de la eurozona) y el anunciado recorte de los presupuestos del Estado para el año 2013, que se sitúa en el 30%. Se prevé que afecte en un 19,6% a la cultura y que afectará con reducciones de las aportaciones de proyectos pequeños y grandes, incluidos los grandes referentes de la cultura del país, como son el Museo del Prado (-29,5%), el Museo Reina Sofía (-25,5%), el MACBA y el MNAC (-30%), y el Liceu (-50%).<sup>2</sup> Esperemos que la penuria económica no lleve a estos museos a vender obras de sus fondos –después de dotarse de una forma legal que permita hacerlo–, tal como ha sucedido en algunos museos privados.

Simultáneamente a los ajustes presupuestarios, la máquina gubernamental impulsa reformas legislativas que tienen como objetivo la racionalización y la eficiencia de la Administración pública y que, entre otras medidas, proponen potenciar la colaboración del sector público con el sector privado. Este es el caso de la Agència Catalana del Patrimoni Cultural, planteado como la creación de un sistema de racionalización de la gestión de los principales equipamientos museísticos de Cataluña. Vale la pena destacar que entre las funciones de la Agència se encuentra la dinamización del patrimonio cultural mediante la cooperación entre agentes públicos y privados para mejorar su promoción, conservación y gestión, especialmente estableciendo estrategias de apoyo y colaboración con los entes locales.

<sup>1</sup><http://www.guardian.co.uk/culture/interactive/2012/aug/03/europe-arts-cuts-culture-austerity>.

<sup>2</sup> Percentatges estimats la primera setmana d'octubre de 2013 segons els mitjans de comunicació.

ment and that can not be paid for now or can not be maintained or programmed. To make matters worse, the final blow is expected in the form of the reform of the law of local government, which makes a much more stringent reading of the rules governing local authorities' powers. This will allow the possibility of closing down projects and services that were optional until now, according to strictly economic criteria.

On the world map of cuts in the cultural field published in The Guardian and prepared collaboratively on line,<sup>1</sup> one can see how the crisis acts as a chisel that cuts away at public culture with the closure of facilities (Espai Zer01 in Olot, Espai F in Mataró, Museum of the Battle of the Ebro, the Roman Villa in Centelles, etc.), staff reductions (MACBA, Espai Zer01, etc.) and cutbacks in programmes and services (Pau Casals School in Viladecans; Tarragona, Girona and Barcelona Universities; CAER in Reus, etc.).

Another effect of the crisis that has to be taken into account is *the reduction* in the little institutional collecting there is and the cutbacks in the calendars of institutions, seriously affecting continuity in projects, especially those of artists. The crisis has frightened off private collectors, galleries are discouraged by the drop in sales and have chosen either to hold less exhibitions every year or even to consider closing. To the shortage of clients must be added the shortage of public. The expense involved in exhibiting an artist means that galleries opt for holding less exhibitions each year (CoNCA, 2011a, p. 122).

We can be sure the situation is going to get even worse after the devastating impact of increased VAT on culture (the Spanish taxation rate is the highest of the 17 Eurozone countries) and planned cutbacks of 30% in the state budget for 2013. It is foreseen that culture will be affected to the tune of 19.6% and that it will mean reductions in contributions to small and large projects, including the flagships of the country's culture, such as the Museo del Prado (-29.5%), the Museo Reina Sofía (-25.5%), the MACBA and the MNAC (-30%) and the Liceu (-50%).<sup>2</sup> Let's hope economic hardship doesn't lead these museums to sell works from their collections –after finding a legal formula that lets them like some private museums have done.

At the same time as budgets are tightened, government machinery is rolling out legislative reforms whose object is to rationalise the public administration and make it more efficient. Amongst other measures, they aim to strengthen public sector collaboration with the private sector. This is the case of the Catalan Agency for Cultural Heritage (Agència Catalana del Patrimoni Cultural) proposed as a system for rationalising the management of Catalonia's most important museums. It's worth highlighting that one of the agency's functions is to dynamise cultural heritage through cooperation between public and private actors so as

<sup>1</sup><http://www.guardian.co.uk/culture/interactive/2012/aug/03/europe-arts-cuts-culture-austerity>.

<sup>2</sup> Percentatges estimats la primera setmana d'octubre de 2013 segons els mitjans de comunicació.

Otra iniciativa que tiene como objeto ayudar a contrarrestar el descenso de la acción pública es el Plan de apoyo al tercer sector social que firmaron la Generalitat de Catalunya y la Taula d'Entitats del Tercer Sector en septiembre de 2012. Se trata de un conjunto de medidas que pretenden potenciar la actividad de las entidades y actuar contra la exclusión social en nuestro país. Algunas medidas en materia de contratación pública adquieren una significación especial, como por ejemplo el establecimiento de un sistema de indicadores de seguimiento de los contratos públicos o el fomento de la contratación pública socialmente responsable, unos principios que son perfectamente extrapolables al sector cultural.

Mientras el sector cultural encaja la situación, se produce un creciente interés del sector privado (empresa y tercer sector) por participar del sector público. La entrada de empresas en la prestación de servicios públicos es fruto de la alianza del poder económico y del gubernamental, y responde a intereses políticos y de negocio. Las empresas se acercan con avidez atraídas por una bolsa de negocio que podría ser muy beneficiosa si se explotase de acuerdo con criterios mercantiles. En cambio, el interés del tercer sector se produce por la voluntad de cubrir las deficiencias en servicios públicos y supone una reacción de base social.

#### FORMAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Actualmente todas las escalas de la Administración pública –des de la Unión Europea hasta los ayuntamientos– apuestan por la puesta

en funcionamiento de fórmulas de colaboración público-privada, potenciándolas y promoviéndolas.

En primer lugar, expondré un ámbito muy específico de colaboración: el mecenazgo y el patrocinio; en segundo lugar, describiré las diversas formas de gestión propias del sector privado a las que puede recorrer el sector público, y para acabar explicaré las formas de colaboración público-privada.

#### 1. Mecenazgo y patrocinio

Desde hace años, el sector cultural ha estado esperando la reforma de la Ley de mecenazgo. A pesar de los intentos recientes, el proyecto de ley se ha congelado, según dice el ministro de Economía, hasta que la situación económica lo permita. El proyecto de ley había sido redactado por una comisión interministerial bajo la condición de que había de atender por igual los ámbitos siguientes: social, cultural, educativo, científico, de innovación, de investigación, deportivo y medioambiental. Por este motivo, pues, estaba previsto que recibiera el nombre de Ley de participación social y mecenazgo.

Se trataba de disponer de un marco normativo suficientemente incentivador que exonerase a las empresas del pago parcial o integral de los impuestos a cambio de la financiación de proyectos culturales. A pesar de los temores de una parte del sector de que esta ley supusiera una privatización de la cultura, el secretario de estado de Cultura, José María Lassalle, defendía que se trataba de romper el monopolio del Estado. La propuesta preveía que incluso las aportaciones particulares pequeñas comportasen

to improve its promotion, conservation and management, in particular establishing strategies for support and collaboration with local bodies.

Another initiative intended to help counteract the decrease in public activity is the plan to support the third social sector, signed by the Generalitat de Catalunya and the Taula d'Entitats del Tercer Sector in September 2012. This consists of a set of measures intended to strengthen organisations' activity and take steps against social exclusion in our country. Certain measures in matters of public contracting become especially significant, such as the establishment of a system of indicators for monitoring public contracts or the promotion of socially responsible public contracting, principles that can perfectly well be extrapolated to the cultural sector.

As the cultural sector adapts to the situation, there is growing interest in the private sector (business and third sector) for taking part in the public sector. The entry of business into public service provision is a result of the alliance between economic power and government, and responds to political and business interests. Firms are eager to move in, drawn by what could be highly profitable business if it is exploited in keeping with market criteria. On the other hand, interest in the third sector arises from a wish to make up for shortcomings in public services and involves a reaction from society.

#### FORMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Nowadays, every level of public administration, from the

European Union to town halls, opts for the adoption of public-private partnership formulas and encourages and promotes them.

First of all, I shall describe one very specific sphere of collaboration, patronage and sponsorship. Secondly, I shall lay out the various forms of management characteristic of the private sector which the public sector could resort to, and finally I shall explain the forms taken by public-private partnership.

#### 1. Patronage and sponsorship

For some years the cultural sector has been waiting for a reform of the law concerning patronage. Despite recent attempts, the bill of law has been frozen, according to the Spanish Minister of the Economy, until the economic situation allows it. The bill was drawn up by an inter-ministerial commission under the consideration that it give equal attention to the social, cultural, educational and scientific spheres, innovation, research, sport and the environment. It was therefore foreseen that it would be called the *Ley de participación social y mecenazgo* (Law of social participation and patronage).

The idea was to provide sufficient incentive in the form of a normative framework that partly or fully exonerated companies from paying taxes in return for funding cultural projects. Despite fears in one part of the sector that this law involved privatising culture, the Secretary of State for Culture, José María Lasalle, defended it on the grounds that it broke the state's monopoly. The bill foresaw that even small private

beneficios fiscales. Sería lo que se denomina *impuestos a cuenta*.

Finalmente el gobierno conservador no se ha visto con ánimos de aprobarla. Quiere mantener la capacidad recaudadora de Hacienda, en concordancia con el objetivo de reducción del déficit, y mantener la centralidad de la redistribución del capital de acuerdo con el interés general y según su criterio. No se ha valorado –parece– que la ley del mecenazgo habría podido convertirse en un factor de dinamización de la economía y de creación de empleo.

La actual Ley 49/2002 de mecenazgo es para en cuanto a incentivos fiscales –solo prevé deducciones del 25% del IRPF y del 35% del impuesto de sociedades–, pero se centra en la defensa del patrimonio artístico y la prioriza.

En cambio, muchos países que han entendido la importancia de impulsar un sistema de financiación para la cultura que vaya más allá de los recursos públicos, demuestran que la aplicación de una buena ley de mecenazgo supone un incremento del flujo de dinero a favor de la cultura. En Francia, por ejemplo, la deducción llega al 60% para las personas jurídicas y al 70% para las físicas. La ley de mecenazgo francesa se reformó en 2003, y desde entonces las aportaciones de las empresas a la cultura se han multiplicado por 5,3 y han pasado de 150 millones de euros en 2004 a 683 en 2011. En los Estados Unidos las empresas pueden desgravar hasta el 100% de sus aportaciones y los mecenazgos –grandes y pequeños donantes– son los que hacen posible el entramado universitario, científico y cultural del país. En el Reino

Unido las empresas y los particulares pueden desgravar del impuesto de sociedades o de la declaración de la renta el importe de las donaciones hechas a favor de actividades artísticas, siempre que no se trate de actividades que produzcan ingresos que reviertan en el donante. En Italia los mecenazgos culturales pueden deducir el 100%, y se han dado casos espectaculares, como por ejemplo la donación efectuada por un fabricante de zapatos, Diego della Valle, que ha permitido la restauración del coliseo romano.

Será necesario, sin duda, continuar trabajando para reclamar que el Estado español elabore una ley conveniente de patrocinio y mecenazgo que estimulen la inversión privada en la cultura y las artes.

Que se haya aparcado la ley ha sido una decepción más para el sector cultural y un nuevo retraso del Estado en su competencia respecto a otros que son potentes en el mercado mundial de la cultura. No obstante, el patrocinio y el mecenazgo son recursos a los que se puede acudir. No hay que perder la esperanza en el empresariado de nuestro país y debemos esperar que se muestre sensible y colabore para hacer posibles las actividades culturales. Esperemos que la situación no sea tan extrema como la que padeció hace unos cuantos años el Museo de Arte Contemporáneo de Los Ángeles, que se salvó del cierre gracias al donativo del filántropo Elie Broad, uno de los ejemplos que se pueden mostrar a nuestro sector empresarial, ya que ilustra el papel determinante que puede tener en el campo cultural.

Por consiguiente, debe considerarse que se reconocen como

contribuciones would bring tax benefits. It would be what is called ‘taxes on account’.

In the end the conservative government has not seen fit to approve it. It wants to preserve the Treasury’s income, in line with the target of reducing the deficit, and preserve the centralised redistribution of capital in keeping with the general interest and according to its own criterion. It seems not to have taken into account the fact that the law of patronage could have been used to relaunch the economy and create jobs.

The present law of sponsorship (49/2002) is sparing when it comes to tax incentives (it only foresees deductions of 25% on personal tax and 35% on company tax), but it centres on the defence of the artistic heritage and makes it a priority.

In contrast, many countries that have understood the importance of developing a funding system for culture that goes beyond public resources show that implementing a good law of patronage involves an increase in the flow of money in favour of culture. In France, for example, deductions reach 60% for legal persons and 70% for natural persons. The French law of patronage was reformed in 2003 and since then contributions to culture have been multiplied by 5.3, going from 150 million euros in 2004 to 683 million in 2011. In the USA, companies are exempt from tax on 100% of their contributions and sponsors, large or small donors, are what make the country’s web of universities, science and culture possible. In the United Kingdom, businesses and private indi-

viduals can claim exemption from company or personal tax for donations made in favour of artistic activities, so long as these activities do not produce income for the donor. In Italy, patrons of culture can deduct 100% and there have been spectacular cases, like the donation by one shoe manufacturer, Diego della Valle, thanks to which the Colosseum in Rome has been restored.

It will therefore obviously be necessary to keep working to get the Spanish state to draw up suitable laws concerning patronage and sponsorship to stimulate private investment in culture and the arts.

The fact that the law has been put on ice means yet another disappointment for the cultural sector and further delay by the state in its competence with regard to others that wield power in the world cultural market. Nevertheless, patronage and sponsorship are available resources. We must not lose hope in our country’s entrepreneurs and must hope they will show their awareness and help to make cultural activities possible. Hopefully, the situation is not as extreme as the one suffered by the Museum of Contemporary Art of Los Angeles some years ago, when the museum was saved from closure thanks to the donation by the philanthropist Elie Broad, an example that can be held up to our business sector as it illustrates the decisive role it could have in the field of culture.

It should therefore be considered that gifts, donations and contributions to non-profit organisations, agreements for collaboration by businesses in

mecenazgo los donativos, las donaciones y las aportaciones realizadas a favor de las entidades sin finalidades lucrativas, los convenios de colaboración empresarial en actividades de interés general, el gasto hecho en actividades de interés general y los programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público. Hay que tener clara también la diferencia entre patrocinio y mecenazgo, ya que las reglas del juego son diferentes. Mecenazgo son las donaciones realizadas para el sostenimiento de la cultura o las artes con carácter filantrópico, sin ninguna finalidad comercial ni contrapartida. Las acciones de mecenazgo ayudan a mejorar la reputación de las organizaciones que las llevan a cabo. El patrocinio, en cambio, comporta beneficios de imagen a quien realiza la aportación. Lo que marca la diferencia entre uno y otro es, por tanto, la existencia o la ausencia de contrapartidas.

Con todo esto, una variante muy interesante, a la que podemos apelar, es la de la responsabilidad social corporativa (RSC) de las empresas, una fórmula que se define como el conjunto de acciones que realizan las empresas para que sus actividades tengan repercusiones positivas sobre la sociedad y que suponen una afirmación de sus valores. Esta implicación tiene repercusiones en el mercado, y las empresas lo saben, dado que la sociedad premia a las entidades que son socialmente responsables. Otro tema muy diferente, que no debemos confundir, es el patrocinio, que consiste en la financiación de actividades a cambio de publicidad, una operación comercial que requiere un contrato especial.

En el caso de los museos, el mecenazgo es muy importante, ya

que la donación de colecciones ha sido el germen de muchos museos y una vía de crecimiento. Una de las primeras colecciones públicas concebida como tal fue la que el papa Sixto VI donó a Roma en 1471, formada por obras procedentes del Capitolio. Casi todos los grandes museos europeos estatales deben su origen al coleccionismo desarrollado por los reyes y gobernantes. En 1765, por ejemplo, se abrió la Galleria degli Uffizi, que ponía al alcance público buena parte de la colección de los Médicis. En los Estados Unidos, durante el siglo XIX, varios particulares crearon su propio museo, con objetivos educativos y filantrópicos, como muestra de agradecimiento a su comunidad. En Europa encontramos el caso de las colecciones Thyssen, y en los Estados Unidos, colecciones muy significativas, como la del banquero Robert Lehman, formada por tres mil espléndidas obras de arte de diversos estilos y épocas que donó al Metropolitan en 1969, o la de arte italiano del comerciante Samuel H. Kress, que se integró mayoritariamente a la National Gallery de Washington. Otras grandes colecciones donadas a los museos norteamericanos son las de los grandes magnates Frick, Mellon, Morgan, Rockefeller, Rothschild, Guggenheim, etc., unos nombres conocidos como grandes fortunas pero también como destacados filántropos de reconocimiento mundial.

Cataluña también tiene una cierta tradición de mecenazgo en el campo de los museos. Todos sabemos la importancia que han tenido para el MNAC el legado Cambó o los depósitos Thyssen-Bornemisza y Carmen Thyssen. A su vez, el MACBA sigue el sistema anglosajón, de modo que parte de la colección depende de

activities of general interest, spending on activities of general interest and programmes in support of events of exceptional interest are all considered to be forms of patronage. We must also be clear about the difference between patronage and sponsorship, as the rules of the game are very different. Patronage consists in donations of a philanthropic nature made to support culture or the arts, with no commercial objective and no return. Patronage helps to improve an organisation's reputation. Sponsorship, on the other hand, benefits the sponsor's image. The difference between the two, therefore, lies in the presence or absence of compensation.

As well as all this, one very interesting variation is to appeal to businesses' corporate social responsibility (CSR), a formula defined as the set of actions undertaken by companies so that their activities have positive repercussions for society, actions that can be taken as a statement of values. This involvement has repercussions on the market, and companies know it, as society rewards organisations that are socially responsible. Another very different matter, which we must not confuse with this, is sponsorship, which consists in financing activities in return for publicity, a commercial transaction requiring a special contract.

In the case of museums, patronage is very important as donations of collections have been the germ of many museums and a form of growth. One of the first public collections conceived as such was the

one Pope Sixtus IV donated to Rome in 1471, which consisted of works from the Capitol. Almost all the large European museums have their origin in the collections of kings and rulers. In 1765, for example, the Galleria degli Uffizi opened, making a large part of the collection of the Medici family accessible to the public. In the United States, during the 19th century, various people set up their own museums, with educational and philanthropic aims, to show their gratitude to the community. In Europe we find the case of the Thyssen collections and, in the USA, very important collections like the one belonging to the banker Robert Lehman, consisting of 3,000 splendid works in different styles and from different periods, which he donated to the Metropolitan in 1969, or the one of Italian art belonging to the businessman Samuel H. Kress, most of which entered the National Gallery in Washington. Other important collections donated to North-American museums are those of the magnates Frick, Mellon, Morgan, Rockefeller, Rothschild, Guggenheim, etc., names known for their large fortunes but also as leading philanthropists known the world over.

In Catalonia there is also a certain tradition of patronage in the museum world. We all know how important the Cambó Legacy or the Thyssen-Bornemisza and Thyssen loans have been for the MNAC. The MACBA, for its part, follows the system used in the English-speaking world, so that part of the collection depends on the Fundació MACBA, a foundation made up of business and private individuals. In return,

la Fundació MACBA, formada por empresas y particulares. Los patronos de la Fundació reciben a cambio contraprestaciones de exclusividad y facilidades para el uso de los espacios del museo o privilegios como visitas guiadas y entradas gratuitas, además de beneficiarse de deducciones fiscales. Aun así, parece confirmarse que estas contrapartidas no son lo que motiva al sector privado a hacer donaciones para la adquisición de obras de arte, sino que el auténtico motivo es la sensibilidad artística y la voluntad de formar parte de un proceso cultural (CoNCA, 2011b, p. 20).

Este tipo de donaciones y legados configuran una de las aportaciones más durables y provechosas del sector privado al sector público. Sería interesante definir una política de promoción del coleccionismo privado y del mecenazgo. Cabe decir que promover donaciones o cesiones de colecciones a los museos tiene que responder a una política definida de adquisiciones de los museos (o a una política pública de adquisiciones de obras de arte). Sin embargo, deben establecerse criterios técnicos de valoración de las ofertas de donaciones y supe- ditar la aceptación de fondos a su interés público, de acuerdo con criterios de expertos, y a la existencia de garantías en cuanto a la viabilidad de su mantenimiento y su gestión con cargo al erario. Tal y como indicaba la diagnosis del CoNCA: *“Ha habido una inversión excesiva del sector público en edificios para albergar colecciones privadas, cuyo valor no ha sido evaluado por expertos”* (CoNCA, 2011, p. 123).

Otra forma de contribución del sector privado a la sociedad son la fundaciones que desarrollan

finalidades públicas. En los últimos años han surgido varias fundaciones privadas con colecciones de arte contemporáneo, como la Fundació Vila Casas, Cal Cego, la Fundació Sorigué o la Fundació Suñol, una aportación bienvenida por el tejido cultural del país, sobre todo si se autofinancian. El problema se presenta cuando estas iniciativas buscan el apoyo público, ya sea pidiendo subvenciones para su mantenimiento o reclamando edificios públicos que las acojan aportados por la Administración pública, ya que en ocasiones llegan a disputar recursos a otras actividades y servicios públicos que se consideran necesarios y que se desarrollan conforme a políticas culturales de larga trayectoria pública.

## 2. Formas de prestación de servicios culturales públicos desde la eficiencia y las buenas prácticas

Hemos visto que en los países anglosajones se han hecho reformas del sistema político-administrativo con el objetivo de mejorar en eficacia y eficiencia. Una de las formas posibles es la adopción de metodologías y criterios de trabajo propios del sistema privado en el sector público. El arraigo de las formas burocráticas y la resistencia al cambio hacen que estos procesos sean muy lentos si se llevan a cabo internamente, aunque, como he expuesto anteriormente, estos cambios son necesarios si se quiere mantener la prestación de servicios desde la función pública pero con eficacia. Este reto requiere que sea una prioridad política y que el proyecto reformista cuente con un fuerte liderazgo sustentado a largo plazo. Según el experto Xavier Pont, la transformación del sector público comporta ocho reformas estructurales: introducir

the foundation's patrons are compensated in the form of exclusive rights and facilities for the use of the museum premises or privileges such as guided visits or free admission, as well as benefiting from tax deductions. Nevertheless, there seems to be confirmation that these considerations are not what motivates the private sector to buy works of art, but that the real reason is a feeling for art and the wish to be part of a cultural process (CoNCA, 2011b, p. 20).

Donations and legacies of this type make up one of the most lasting and profitable contributions by the private sector to the public sector. It would be interesting to establish a policy to promote private collection and patronage. Of course, promoting donations or ceding collections to museums must respond to a defined purchasing policy of museums (or to a public policy of purchasing works of art). However, technical criteria must be established for valuing the offers of donations and conditioning acceptance of collections to their public interest, according to the criteria of experts, and to guarantees as regards the viability of their maintenance and management at the expense of the public treasury. As the diagnosis of the CoNCA indicated, *“There has been excessive investment by the public sector in buildings for housing private collections whose value has not been assessed by experts”* (CoNCA, 2011, p. 123).

Another form of contribution by the public sector are the foundations working towards public objectives. In the last few years, various private funds have emerged with collections

of contemporary art, such as the Fundació Vila Casas, Cal Cego, the Fundació Sorigué and the Fundació Suñol, welcome contributions to the country's cultural fabric, especially if they are self-financing. The problems arise when these initiatives look for public support, either asking for subsidies for maintenance or asking to be housed in public buildings provided by the public administration, since they sometimes compete for funds with other public activities and services that are considered necessary and that take place according to cultural policies with a long history in public life.

## 2. Ways of providing public cultural services on the basis of efficiency and good practices

We have seen that the countries of the English-speaking world have introduced reforms into their political and administrative systems with the object of improving effectiveness and efficiency. One of the ways this can be done is for the public sector to adopt the methodologies and working criteria of the private sector. The entrenchment of bureaucracy and resistance to change make these processes very slow if they are carried out internally, although, as described above, these changes are necessary if we want to preserve services that are provided publicly but efficiently. This challenge requires that it be made a political priority and that the plan for reform should have strong leadership sustained in the long term. According to the expert Xavier Pont, transforming the public sector involves eight structural reforms: the introduction of results-based



la gestión por resultados, ahondar en la simplificación administrativa y en la mejora de la regulación, mejorar la actividad en los mecanismos de control de la Administración, hacer un uso extensivo y controlado de mecanismos privados de gestión y de colaboraciones público-privadas, dotar a la Administración de autonomía de gestión mediante un proceso de agencialización, impulsar la dirección pública profesional, emprender la reforma de la función pública y mejorar la negociación colectiva del sector público (Pont, 2002, p. 266).

Como alternativa mucho más rápida, se puede recorrer a la privatización, a la externalización o a formas de colaboración público-privadas que aprovechen recursos públicos pero que eludan los sistemas de la gestión pública, mejoren la eficiencia y favorezcan el crecimiento de las empresas a través del desarrollo de negocios en el sector público. En todos los casos el objetivo debería ser conseguir estos resultados que de una u otra manera parecen inviables. Las limitaciones de la financiación pública y la voluntad de ayudar del sector privado son motores de este cambio, que se remonta a los años noventa.

Cabe decir que en el momento de recesión actual optar por procesos de privatización que tengan por objetivo cubrir la financiación sin aportar mejoras en el crecimiento económico puede ser un gran peligro. Tal y como afirma Daniel Faura, presidente del Colegio de Censores Jurados de Cuentas de Cataluña, “*si el objetivo es la racionalización y optimización de los recursos públicos, existen diferentes modelos posibles, y solo uno de ellos es la privatización. Así pues, se debe-*

*ría ver en cada caso los aspectos claves de esta relación público-privada que se tienen que tener en cuenta: propiedad, financiación, prestación y control, y elegir en cada caso el que sea más apropiado. Los órganos públicos que realicen una privatización dejarán de prestar directamente un servicio público, pero si este servicio es de su competencia, tienen que seguir siendo garantes de que aquellos servicios se presten en las condiciones pactadas de precio y calidad”* (Faura, 2012).

A medio camino encontramos la externalización (subcontratación) de la gestión de servicios que antes habrían prestado empleados públicos y que ahora se encargan a empresas y organizaciones no lucrativas, manteniendo la titularidad y la financiación públicas. Este tipo de colaboración se puede resolver a través de formas simples, como convenios de colaboración, o más complejas, como son los contratos de obras y servicios. Para llevar a cabo un correcto proceso de externalización, el proceso y la implementación se deben planificar adecuadamente, se tienen que establecer canales de comunicación óptimos entre la Administración y el agente externo, se debe redactar un contrato completo y debe realizarse un seguimiento metódico y una evaluación cuidadosa.

Otra fórmula más equilibrada son los partenariados público-privados que se basan en acuerdos de colaboración voluntaria y estable entre organizaciones públicas y privadas para compartir riesgos, costes y beneficios. Un buen ejemplo en este sentido es la modalidad de gestión coparticipada que, por ejemplo, se lleva a cabo en Girona y en Salt en el Festival Temporada Alta, una

management, greater simplicity in administration and improved regulation, greater agility in the administration's control mechanisms, extensive and controlled use of private management mechanisms and public-private partnerships, the introduction of autonomy of management into the administration through a process of agencification, the promotion of professional public management, reforms in public service and improvements in collective bargaining in the public sector (Pont, 2002, p. 266).

A much faster alternative is the resort to privatisation, outsourcing or forms of public-private partnerships that make use of public resources while avoiding public management systems, improve efficiency and favour company growth through the development of businesses in the public sector. In all these cases the object should be to achieve these results which somehow seem not to be viable. The shortcomings of public funding and the private sector's wish to help are the driving force for this change, which goes back to the 1990s.

Of course, in the present moment of recession, opting for privatisation processes whose object is to cover funding without making improvements in economic growth could be very dangerous. As Daniel Faura, President of the Association of Chartered Accountants of Catalonia (Col·legi de Censors Jurats de Comptes de Catalunya), says, if the object is the rationalisation and optimisation of public resources, there are different possible models, and privatisation is only one of them. In each case, therefo-

re, we need to look at the key aspects of this public-private relation that need to be borne in mind: ownership, funding, provision and control, in each case choosing the most suitable. Public bodies that carry out privatisation will no longer be providing a public service directly, but if this service is their responsibility, they must continue to guarantee that these services are provided in the agreed conditions of price and quality' (Faura, 2012).

The middle way is to outsource (subcontract) management of services that previously had to be provided by public employees and are now undertaken by non-profit companies or organisations, while still being publicly run and funded. This type of collaboration can be established in simple formats, such as collaboration agreements, or more complex formats, such as contracts for works and services. For outsourcing to work properly, the process and the implementation must be suitable planned, optimal channels for communication must be established between the administration and the outside agent, a comprehensive contract must be drawn up and there must be methodical monitoring and careful assessment.

Another more balanced formula is public-private partnership based on stable, voluntary collaboration agreements between public and private organisations to share risks, expenses and profits. A good example of this is the co-shared model of management which is in place, for example, in Girona and Salt for the High Season Festival (Festival Tem-

producción de la empresa Bitò Produccions, SL, con participación de los ayuntamientos de los dos municipios, de la Generalitat de Catalunya y de la Diputación de Girona.

Existen otras formas de colaboración que se basan en poner al alcance de empresas y particularmente los recursos públicos, como son los equipamientos o la infraestructura. Esto comportaría, como dice Martinell, *“espacios que facilitasen la dinamización del sector cultural a partir de una buena alianza público-privada en clave de I+D+i y el fomento de la ocupación en el sector. Ya es hora de que el concepto de low cost pueda aplicarse a equipamientos culturales de atracción de iniciativas creativas, donde puedan convivir el espacio público con la creación y el desarrollo económico (...) contenedores, facilitadores de los procesos creativos y empresariales, en los que los contenidos aporten los actores culturales que tienen proyectos, ideas y cosas que compartir y que se comprometan a generar actividad y empleo cultural”* (Martinell, 2009, p. 33).

Por lo que se refiere a la contratación público-privada, la Ley de contratos del sector público la define como una forma de contrato a largo plazo para la instalación, el mantenimiento y la explotación de sistemas complejos en la que el contratista realiza trabajos necesarios para prestar un servicio que le encomienda la Administración a cambio de un precio vinculado al cumplimiento de unos objetivos de rendimiento (disponibilidad, calidad, etc.). Las ventajas son que se mejoran los plazos de ejecución y los costes, al mismo tiempo que se dinamiza el mercado laboral y la economía en general. La clave del éxito que

hará que el intercambio sea justo es el establecimiento de garantías a través de unos buenos mecanismos de control de la calidad y el gasto.

Hay que destacar, sin embargo, que el sistema produce una confrontación de intereses, dado que las empresas buscan la máxima rentabilidad económica y las administraciones se deben a la rentabilidad social (o al rendimiento político). La poca experiencia y la falta de rigor que existen aún en este país incrementan mucho el riesgo que puede comportar no afinar los pliegos de los concursos donde se definen todas las condiciones y los resultados esperados y se prevén los imprevistos que pueden surgir. Así pues, será recomendable ser prudente y riguroso a la hora de adaptar este modelo para que la Administración pública no pierda el control del proyecto.

Por un lado, a pesar de que es habitual pensar que el sector privado es más competitivo y eficiente, sabemos que existen también casos de fracasos en el sector privado. También debe considerarse que privatizar o externalizar puede hacer perder muchos puestos de trabajo a personal cualificado en beneficio de la creación de no tantos puestos de trabajo en el sector privado. Por otro lado, la vocación de servicio es un valor que en ocasiones es difícil de inculcar en el ámbito privado, al mismo tiempo que puede ser una dificultad para el sector privado trabajar a partir de normativas y criterios del sector público que le son ajenos. Finalmente, debe prestarse atención y evitar que surjan problemas de equidad, transparencia y concurrencia en el uso de mecanismos privados, y estos problemas deberán prevenirse y resolverse previamente, en el

porada Alta), produced by the Bitò Produccions SL firm in partnership with Girona and Salt town halls, the Generalitat de Catalunya and the Girona Provincial Corporation.

There are other, simpler forms of collaboration that are based on making public resources such as facilities and infrastructures available to businesses and private concerns. This, as Martinell says, involves ‘spaces that facilitate dynamisation of the cultural sector through an efficient public-private alliance based on R&D&I and job promotion in the sector. It’s time the concept of ‘low-cost’ could be applied to cultural facilities for attracting creative initiatives, where the public space could coexist with creation and economic growth ... containers, facilitators of creative and entrepreneurial processes, in which the contents are contributed by the cultural stakeholders who have projects, ideas and things to share and who undertake to generate cultural activity and employment’ (Martinell, 2009, p. 33).

As regards public-private contracting, the Law of Contracts of the public sector defines this as a form of long-term contract for the installation, maintenance and running of complex systems in which the contractor undertakes the work necessary for providing the service requested of him by the administration in return for a price linked to fulfilment of certain performance targets (availability, quality, etc.). The advantages can be improved in terms of execution and costs, at the same time as the job market and the economy in general are dynamised. The key to success

which will make the exchange a fair one lies in establishing guarantees through the right mechanisms for controlling quality and costs.

It must be noted, though, that the system leads to a conflict of interests, as businesses aim at maximum economic profitability and the administration has a duty to social profitability (or political profitability). The lack of experience and rigorousness still to be found in this country greatly increases the risk involved in not polishing the terms of contests which define conditions and expected results and allow for unexpected surprises that may turn up. It is therefore advisable to be cautious and rigorous in adopting this model if the public administration is not to lose control of the project.

For one thing, although we usually think that the private sector is more competitive and efficient, we know there are also cases of failure in the private sector. We must also bear in mind that privatisation or outsourcing can lead to the loss of many skilled jobs in favour of the creation of less jobs in the private sector. For another, the public sector’s vocation for public service is sometimes difficult to instil in the private sphere, at the same time as it can be difficult for the private sphere to work according to public sector rules and criteria that are foreign to it. Finally, we need to pay attention and ensure that problems do not arise affecting equality, transparency and competition in the use of private mechanisms. These problems will have to be foreseen and solved beforehand, in the procedure for defining terms and conditions.

procedimiento de definición de los pliegos de condiciones.

Por lo que se refiere a la creación de entes públicos, parece que actualmente la Administración quiere retraer el *boom* que se produjo a lo largo de los últimos cincuenta años a favor de fórmulas de colaboración público-privada. El objetivo que impulsaba su creación era sobre todo conseguir más eficacia, lo que no siempre se ha conseguido, pero todo hace pensar que también se utilizaban para escapar de los rígidos controles de la Administración, es decir, como forma para driblar obligaciones legales que en el seno de la Administración son ineludibles. Algunos expertos han criticado también que en ocasiones encubren repartos de poder.

En el buen sentido, sin embargo, se hace difícil no pensar que la Administración pública y el sector privado en buen momento se han encontrado. Por un lado, la Administración no tiene recursos, y recorrer a la iniciativa privada le permite abastecer a servicios sin hacer grandes inversiones. Por otro lado, las empresas ven al sector público como un pastel apetitoso que les permite desarrollar el negocio e incrementar los beneficios. El pastel puede ser tan grande que es posible que los dos sectores se hayan ido seduciendo mutuamente y que hayan ido haciendo campaña promocional de las ventajas que puede tener la colaboración público-privada.

En definitiva, la colaboración público-privada se convierte en el nuevo paradigma de la gestión pública. Incluso se ha llegado a denominar *estado relacional* y se ha dicho que se espera de él que supere el estado del bienestar. Es de de-

sear que este paradigma aporte innovación y creatividad, nuevas formas ingeniosas de financiación, eficiencia en la provisión de productos y servicios, transparencia, más participación ciudadana, etc. Puede adoptar formas diversas, como alianzas formales (como son la participación público-privada o las empresas mixtas), conciertos, concesiones, cheques, etc., o tomar forma en el desarrollo de redes o el establecimiento de acuerdos de colaboración puntuales (Pont, 2002, p. 274). La coyuntura de crisis, la escasez de recursos, la globalidad y la existencia de una mentalidad abierta a todas las Co (coparticipación, colaboración, cogestión, etc.) hacen que su penetración en el sector sea rápida y, en parte, incluso natural.

Algunos museos ya han hecho su reconversión hacia modelos propios del sector privado. El Museo del Prado hizo el proceso de cambio a partir de 2003, cuando se aprobó la Ley reguladora del Museo Nacional del Prado, que le dotaba de más autonomía y capacidad de actuación. Este cambio le ha permitido limitar la financiación pública al 60% del total de su presupuesto, mientras que el museo aporta el 40% restante. Como otros directores de grandes equipamientos, el director del Prado, Miguel Zugaza, ve el futuro del museo ligado al sector privado: *“Está claro que el sistema no se podrá sustentar como hasta ahora. Cambiará la forma de financiación de los museos, del mismo modo que la de todos los servicios públicos. No será solo la Administración quien decidirá qué se puede mantener y qué no, sino que la sociedad civil adquirirá un protagonismo muy grande”* (García, 2012). Por este camino avanza el Reina Sofía,

As regards the creation of public bodies, it seems that the administration today wants to turn back the boom that has taken place over the last 50 years in favour of public-private partnership formulas. The goal of their creation was above all to achieve greater efficiency, something that has not always happened, but everything suggests that they were also used to escape the administration's rigorous controls, in other words, as a way of getting round the legal obligations that are ineluctable within the administration. Some experts have also criticised the fact that they are sometimes a cover-up for cronyism.

Being positive, though, it's difficult not to feel that the public administration and the private sector can be good for one another. For one thing, the administration has no resources, and resorting to private initiative means it can provide services without making large investments. For another, companies see the public sector as a tasty cake with which to develop business and increase profits. The cake can be so big that it's possible the two sectors have been seducing each other mutually and have been advertising the advantages public-private partnerships can have.

In short, public-private partnership is becoming the new paradigm in public management. It has even been referred to as the 'relational state' and it's said it's expected to replace the welfare state. It would be a good thing if this paradigm brought innovation and creativity, ingenious new forms of funding, efficiency in the provision of products and servi-

ces, transparency, more public participation, etc. It could take various forms, such as formal alliances (like public-private participation or mixed companies), agreements, concessions, checks, etc., or materialise in the development of networks or the establishment of one-off collaboration agreements (Pont, 2004, p. 274). The combined circumstances of crisis, shortage of resources, globality and the presence of an open mind to to all the 'Cos' (co-sharing, collaboration, co-management, etc.) mean that its entry into the market will be quick and, in part, even natural.

Some museums have already converted to private sector models. The Museo del Prado made the move as from 2003, when the law governing the museum was passed, giving it greater autonomy and room to act. The change has allowed it to limit public funding to 60% of its total budget, while the museum contributes the remaining 40%. Like other directors of large public facilities, the Director of the Prado, Miguel Zugaza, sees the future of the museum tied to the private sector: 'The system obviously can't support itself as it has up till now. The way museums are funded will change, the same as with all public services. It won't be just the administration who decides what can be maintained and what can't; civil society will come to play an important role' (García 2012). This is the path taken by the Reina Sofía, which now also has its own law. The museum is facing the budget cuts by looking for ways to increase its own resources and developing a foundation project with the object of involving the ci-

que ya cuenta también con su ley reguladora. El museo encara el recorte de presupuestos buscando formas de incrementar los recursos propios y desarrollar un proyecto de fundación que tendrá por objetivo la entrada de la sociedad civil en sus proyectos. Manuel Borja-Villel afirma: *“Estamos viviendo un cambio de paradigma. (...) El mundo de la cultura, y en particular el de los museos, tiene que replantearse sus principios. Tenemos la obligación moral y ética de buscar otras formas de institucionalidad, es decir, nuevas formas de coleccionar, de crear relatos y de educar”* (García, 2012).

También llegan a Cataluña los cambios y se especula que, probablemente, el proyecto del Museu del Disseny HUB de Barcelona será un banco de pruebas donde se ensayará un modelo de coinversión y de gestión compartida público-privada con el objetivo de obtener el máximo rendimiento, eficacia y eficiencia.

#### LA IRRUPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y LOS EFECTOS DEL 15-M

Como hemos dicho, uno de los agentes privados que protagoniza acuerdos de colaboración público-privados son las entidades sin ánimo de lucro que intervienen con el deseo de satisfacer necesidades colectivas que de otro modo quedarían desatendidas. La bonanza de su finalidad no esconde que puedan existir casos de déficits cualitativos y que se hayan detectado algunos casos de paternalismo, particularismo, amateurismo e insuficiencia.

Cuando se acude a la incorporación de la sociedad civil y a la iniciativa privada en un sector concreto de actuación tan

especializado como es el de la cultura, es necesario definir previamente los requisitos mínimos que tienen que cumplir las organizaciones privadas a las que se asignen trabajos y responsabilidades públicas. Se deben tener garantías de solvencia, rigor y profesionalidad, pero también se tiene que velar para que el trabajo especializado se preste con conocimiento y experiencia suficientes. Se ha detectado que es un problema real la adjudicación de concursos de contratación de servicios externos a empresas generalistas o de campos ajenos al nuestro que han dado como resultado servicios cualitativamente devaluados.

Finalmente, debemos hablar también de las iniciativas directas hacia la sociedad del tercer sector o de comunidades organizadas por un interés común sin prácticamente apoyo o aportación pública. Se detecta un incremento de la actividad de las asociaciones y el nacimiento de nuevas organizaciones en el campo cultural que aportan nuevas formas de hacer las cosas, más participativas e innovadoras por lo que se refiere a formatos, criterios y objetivos. Este hecho ha llamado la atención de la Administración pública, que ha visto la posibilidad de complementariedad, o de alternativa, en la realización de servicios a la población, y por ello ofrece, no solo permisividad (sobre todo si no se trata de dinero, como puede ser la cesión de espacios y materiales o el pago de los consumos).

Da la impresión de que la sociedad está empapada en cierto modo del espíritu del 15-M. El fenómeno se desarrolla horizontalmente y en red, al margen de la Administración, reclama un espacio propio y da valor a la

vil society in its work. Manuel Borja-Villel says, ‘We’re seeing a paradigm shift. ... The world of culture, and in particular that of museums, must reconsider its principles. We have the moral and ethical obligation to search for other forms of institutionalism, that is, other ways of collecting, of creating stories and educating’ (García, 2012).

In Catalonia, too, change is on the way and it’s speculated that Barcelona’s Museum of Design HUB will probably be a test-bed for trying out a new model of co-investment and public-private shared management with the object of obtaining maximum performance, effectiveness and efficiency.

#### THE ENTRY OF ORGANISED CIVIL SOCIETY AND THE EFFECTS OF THE 15-M MOVEMENT

As I said, one of the private stakeholders who feature in public-private collaboration agreements are non-profit organisations, who take part out of a desire to satisfy collective needs that would otherwise be overlooked. The merits of their aims do not hide the fact that there may be cases of shortcomings in quality and that there have been cases of paternalism, particularism, amateurism and inadequacies.

When one resorts to the incorporation of civil society and private initiative in a particular sector as specialised as the culture sector, one must previously define the minimum requirements to be fulfilled by the private organisations entrusted with public tasks and responsibilities. There must be guarantees of solvency, rig-

orousness and professionalism, but care must also be taken that specialised work is carried out with sufficient skill and expertise. A real problem has been found in the adjudication of contracts for external services to generalist companies or companies from fields outside our own which have resulted in poor quality services.

Finally, I must also mention direct initiatives with third-sector companies or communities organised for a common interest with practically no public support or contribution. There is a noticeable increase in the activity of associations and the birth of new organisations in the field of culture that bring new ways of doing things using more participative and innovative formats, criteria and objectives. This fact has drawn the attention of the public administration, which has spotted a possible complement or alternative for providing services for the population and therefore offers not just permissiveness (in cases on the edge of the rules or exceptions to them), but also a certain logistical support (especially when money is not involved, as in the loan of premises and materials or payment of running costs).

It really seems as though society has somehow soaked up the spirit of the 15-M movement. The phenomenon spreads horizontally and on the net, separate from the administration, it claims a space of its own and places a value on private initiative and self-management. To give just one example, in La Bordeta, in Barcelona, volunteers have organised to launch a people’s library in the old Can Batlló factory, abandoned as a

iniciativa privada y a la autogestión. Por poner un ejemplo, en La Bordeta de Barcelona grupos de voluntarios se han organizado para poner en marcha una biblioteca popular en la antigua fábrica de Can Batlló, abandonada como consecuencia de la crisis, que se ha convertido en la biblioteca autogestionada más grande de Cataluña. Gracias a la aportación de voluntarios y a donaciones particulares, los vecinos del barrio cuentan con una biblioteca de quince mil libros, un taller de lectura y escritura, una sección infantil y una sala de exposiciones y proyecciones. Un espacio que se reivindica a sí mismo: “Ante la imposibilidad público-privada de llevar a cabo las demandas ciudadanas y financieras, surge una nueva forma de gobernanza que tiene en cuenta el pasado de revalorización económica del vacío a través de prácticas ciudadanas de autogestión”.<sup>3</sup> Otra iniciativa popular que marca tendencia es el espacio autogestionado Tabacalera, en el barrio madrileño de Lavapiés, que se define como “centro social que impulsa la participación directa de l@s ciudadan@s en la gestión del dominio público”.<sup>4</sup> Se trata de un centro de grandes dimensiones donde se realizan todo tipo de actividades (talleres, creación de teatro, circo y artes visuales) y que cuenta con un convenio de cesión del espacio en régimen de autogestión con la Administración, que tan solo se hace cargo de los consumos y de un servicio de seguridad básico.

## BUENAS PRÁCTICAS DE LA GESTIÓN CULTURAL

El fenómeno del crecimiento del voluntariado no debe ser en ningún caso visto desde el sector público como una posible solución substituidora del personal profesional (eventual o externo), sino que tiene que garantizarse la calidad de los servicios públicos culturales, y esto depende de la profesionalidad. Un voluntario, tal como indica la Ley 6/1996 de voluntariado, “*implica la participación en actividades de un modo totalmente altruista y solidario, sin recibir ningún tipo de contraprestación económica. Estas actividades se deben llevar a cabo en el seno de organizaciones públicas o privadas sin finalidad lucrativa, sobre programas o proyectos concretos de interés general relativos a actividades (...) educativas, culturales (...). La actividad voluntaria no puede, en ningún caso, substituir un puesto de trabajo*”. Por esto, desde el sector cultural, tenemos que plantear una relación con el voluntariado ética y justa que no perjudique al sector ni a los propios voluntarios. Será válida como forma de colaboración complementaria del trabajo profesional e inaceptable su utilización como recurso substituidor de posibles puestos de trabajo profesional.

En todos los casos que hemos visto, la eficacia, la eficiencia, el rigor y la profesionalidad son primordiales y pueden validar cualquiera de los modelos mencionados. Para fomentar el compromiso con la eficacia y la ética, la Associació Professional de Gestors Culturals de Catalunya elaboró y publicó la Guía de bones pràctiques de la gestió cultural (APGCC, 2011). La Guía es un documento que pone énfasis en el rigor y los valores del trabajo profesional, que se ven

result of the crisis and now the largest self-managed library in Catalonia. Thanks to contributions by volunteers and private donations, local residents have a library with 15,000 books, a reading and writing workshop, a children’s section and an exhibition and screening room. The space argues for itself: ‘In view of the public-private impossibility of satisfying public and financial demands, a new form of governance emerges that takes into account the history of economic revaluation of the void through self-management citizen practices.’<sup>3</sup> Another trend-setting people’s initiative is the self-managed Tabacalera space, in the Lavapiés neighbourhood in Madrid, which is defined as ‘a social centre promoting direct participation by citizens in the management of the public domain.’<sup>4</sup> This is a large centre in which all sorts of activities take place (workshops, theatre creation, circus and visual arts) and that has an agreement with the administration that grants it the space on a self-management basis and is only responsible for running costs and basic security.

## GOOD PRACTICES IN CULTURAL MANAGEMENT

The phenomenon of the growth in voluntary work must in no case be seen by the public sector as a possible solution for replacing temporary or outside professional staff; the quality

of public cultural services must be guaranteed and this depends on professionalism. A volunteer, as stated in Law 6/1996 on volunteer work, ‘implies participation in activities totally altruistically and out of solidarity, without receiving any kind of economic consideration. These activities must be carried out within non-profit public or private organisations for specific programmes or projects of general interest relating to educational, cultural ... activities... Voluntary work can in no case substitute for paid employment’. For this reason, in the cultural section we must consider ethical, fair relations with volunteers that do not prejudice the sector or the volunteers themselves. It will be valid as a form of complementary collaboration of professional work and unacceptable when used as a resource taking the place of possible professional employment.

In all the cases we have seen, effectiveness, efficiency, rigourousness and professionalism are essential and can validate any of the models mentioned. To promote the commitment to effectiveness and efficiency, the Professional Association of Cultural Managers of Catalonia (Associació Professional de Gestors Culturals de Catalunya) prepared and published a ‘Guide to good practices in cultural management’ (APGCC, 2011). This guide is a document that emphasises the rigourousness and values of professional work, which can be seen represented in methodologies like transparency in management, planning and project viability studies or good governance, amongst others. For this reason, we need to work on the

<sup>3</sup> <http://canbatllo.wordpress.com>

<sup>4</sup> <http://latabacalera.net/c-s-a-la-tabacalera-de-lavapiés>

<sup>3</sup> <http://canbatllo.wordpress.com>

<sup>4</sup> <http://latabacalera.net/c-s-a-la-tabacalera-de-lavapiés>

representados en metodologías como la transparencia de la gestión, la planificación y el estudio de viabilidad de los proyectos o al buen gobierno, entre otros. Por ello, hay que trabajar las propuestas de gestión escogidas a partir de un plan y un calendario de trabajo que se ajuste a las normas establecidas para la elaboración de convenios y la resolución de contratos (de acuerdo con los plazos y procedimientos establecidos por la LCSP). Estos contratos tienen que asegurar la correcta definición de objetivos y resultados que se desean obtener, así como precisar los indicadores de evaluación (se incluirán tanto indicadores de cantidad como de calidad) que se tendrán en cuenta para medir los resultados. Se tendrá en cuenta definir la metodología que se utilizará en el seguimiento y de qué modo se actuará en caso de que se produzcan desviaciones en los resultados esperados o en caso de que se produzcan cambios en las circunstancias contextuales que puedan alterar el desarrollo del proyecto. La Guía indica la utilidad de establecer un contrato programa de gestión con las empresas en convenio o contratadas para llevar a cabo la realización de servicios, dado que este tipo de documento se basa en la definición del trabajo por resultados y en un sistema de evaluación. Finalmente, cabe decir que también recomienda recorrer a formas de colaboración entre agentes con la finalidad de conseguir objetivos de carácter público, y define la colaboración en sí misma como una forma más de eficacia.

Como conclusión, solo hay que reforzar la idea de que debemos actuar ante las adversidades, definir una estrategia que nos permita ir adelante y buscar nuevas

oportunidades, evitando la improvisación y trabajando desde la planificación. Los agentes públicos tienen que trabajar juntos para crear políticas culturales que busquen incrementar la demanda en lugar de empobrecerla, implementar más la oferta cultural en la sociedad, favorecer la internacionalización del sector, racionalizar la Administración y los mecanismos de financiación, favorecer la participación del sector privado empresarial en la financiación de proyectos culturales y fomentar el mecenazgo. Pero deben abandonarse también las políticas populistas: deben definirse criterios claros que indiquen cuál es la cultura pública que debe priorizarse, ya que todo lo que se hacía en tiempos de bonanza no será posible. Hay que trabajar desde objetivos de servicio público, implementar las buenas prácticas en las alianzas público-privadas e implicar más a la sociedad en la cultura.

management proposals chosen on the basis of a plan and a working calendar in keeping with the established rules for drawing up agreements and settling contracts (according to the terms and procedures established by the LCSP). These contracts must ensure the proper definition of objectives and results to be achieved and define the assessment indicators (including indicators of quantity as well as quality) to be taken into account in measuring results. Attention must be given to defining the methodology to be used in monitoring and the action to be taken in the case of deviations from the expected results or if there are changes in the contextual circumstances that could affect the progress of the project. The guide indicates the usefulness of establishing a management programme contract with the companies under agreement or hired to provide services, as this type of document is based on the definition of work according to results and on a system of evaluation. Finally, it also recommends resorting to forms of collaboration between stakeholders with the object of achieving public objectives and defines collaboration in itself as one more way of being effective.

In conclusion, all that remains is to stress the idea that we must take action in the face of adversity, define a strategy with which we can move forward in search of new opportunities, avoiding improvisation and working to a plan. Public actors must work together to create cultural policies aimed at increasing demand instead of impoverishing it, implementing more of a cultural offer in society, favouring

internationalisation in the sector, rationalising the administration and funding mechanisms, favouring participation by the private business sector in financing cultural projects and promoting patronage. Populist policies must also be abandoned, though; we need to define clear criteria indicating what public culture must be given priority, because not everything done during the boom years will be possible. We need to work on the basis of public service targets, implementing good practices in public-private alliances and increasing society's involvement in culture.