

Modelos de museos y sus profesionales: El panorama internacional

PATRICK J. BOYLAN

En estos últimos 20 años, más o menos, hemos vivido una época sorprendente en relación con casi cualquier aspecto de la vida y del trabajo. En nuestro propio caso, esto incluye también el sector cultural en general y los museos y el patrimonio en particular. Todos los pronósticos indican que la evolución en los próximos 20 años será muy complicada. Dos cosas parecen seguras: habrá más cambio y más incertidumbre.

Antes de centrarnos en los detalles de los recientes cambios del sector museístico en muchos países del mundo, apuntemos primero algunos de los cambios políticos y económicos más importantes a nivel nacional e internacional a partir de los años 70 que afectan, en mayor o menor grado, a nuestras instituciones y a su personal, particularmente dentro de Europa (aunque también ofrezca algunos ejemplos de países fuera de nuestro ámbito).

Estos cambios incluyen, entre otros:

1. El colapso de sistema económico comunista y las rápidas transformaciones políticas en Europa del Este y Europa Central.
2. El derrocamiento o colapso interno (lo que llamamos "implosión") de las dictaduras, tanto socialistas como fascistas, en al menos 40 países de todo el mundo (probablemente sean incluso más), por ejemplo, en España, en Portugal, en muchos países latinoamericanos y en la mayoría de los países del antiguo bloque soviético.
3. La completa desintegración de la Unión Soviética, de Checoslovaquia y de Yugoslavia, grandes presiones sobre la integridad de muchos otros estados-naciones y perspectivas reales de una fragmentación adicional de

Museo

Modelos de museos y sus profesionales: El panorama internacional

países de los que se pensaba que habían trazado sus fronteras de manera permanente hace medio siglo o incluso antes; estos últimos incluyen al menos una tercera parte de los países de África, la India, Indonesia, las Islas Filipinas y, quizás, una mayoría de los países del Oriente Medio.

4. El brusco fomento y la implementación agresiva, tanto en nuestro propio continente como por presión externa a través de organismos como el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, de una agenda de “liberalización económica”, con el objetivo de imponer un mundo de mercados libres y ampliamente desregulados en los que los negocios y el comercio son los reyes y las reinas, y en el que los servicios públicos y sociales –igual que los impuestos necesarios para poder proporcionarlos– son los diablos y dragones que deben matarse. Por ejemplo, en la zona Euro en particular y en la Unión Europea en general, existen considerables presiones por parte del Banco Central Europeo y la Comisión Europea que promueven una delimitación estricta del gasto público y restricciones más amplias sobre las políticas económicas y fiscales nacionales.
5. Los resultantes cambios ideológicos profundos, tanto en los antiguos países comunistas, como en muchas democracias de la Europa occidental y meridional, con el consiguiente abandono del “modelo social Europeo” con más de medio siglo de tradición.
6. La retirada total o la reducción masiva el apoyo administrativo gubernamental a través de privatizaciones parciales o completas de un gran número de servicios públicos, incluidos los museos y otras entidades culturales.
7. El enorme impacto de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) sobre casi todos los ámbitos de la vida, el trabajo, la salud y el ocio. Hoy estamos en condiciones de apreciar que las TIC han supuesto un cambio mundial al menos tan trascendental y dramático como las revoluciones industrial y agrícola anteriores. De todas formas, la revolución de las TIC apenas ha necesitado 20 años, mientras que la revolución agrícola abarcó unos 4.000 años y la revolución industrial 200.
8. Reducciones o recortes en el empleo del servicio público tradicional. Por ejemplo, la totalidad de los más de cien puestos de director de museo que existían en la administración local británica a finales de los años 80 han sido suprimidos y sustituidos –si es que se sustituyeron– por puestos de una categoría de poder y de responsabilidad sensiblemente inferior (y normalmente bastante peor pagados) dentro de departamentos que cubren actualmente áreas tan dispares como la protección al consumidor, la planificación urbanística, el desarrollo económico o, incluso las viviendas protegidas.

Si nos centramos ahora más detalladamente en el sector cultural, desde Irlanda y Francia en el oeste hasta Serbia y Malta en el sureste, descubrimos que muchos Gobiernos europeos –probablemente la mayoría– están llevando a cabo –o al menos proponiendo– profundas reformas en la financiación, el gobierno y la gestión interna de las instituciones públicas, incluidos los museos. Algunos de estos cambios

representan la consecuencia prácticamente inevitable de exigencias a nivel global o europeo, o son el resultado de cambios constitucionales profundos en los propios países, tales como la adopción de estructuras federales o descentralizadas por el Gobierno nacional, como en el caso de Gran Bretaña o Francia. Otros cambios reflejan tendencias políticas hacia el desligamiento del Estado de algunas o todas sus responsabilidades directas de financiación y de gestión para conseguir mayores reducciones de la carga fiscal y, por consiguiente, del gasto público, de acuerdo con los objetivos gubernamentales de liberalización económica y/o reducción de impuestos. Entre las consecuencias típicas de estas políticas se encuentra el traspaso de los organismos estatales de cultura (y muchos otros) a organizaciones autónomas o autogobernadas o, incluso, su completa privatización. El objetivo que persigue el Estado con estos cambios apunta, como de costumbre, a facilitar mediante reformas financieras, contables y fiscales el desarrollo de una proporción mucho mayor de autofinanciación a través de actividades comerciales, mecenazgo privado o corporativo y el patrocinio empresarial.

En las organizaciones culturales existen, además, tendencias significativas hacia una mayor descentralización interna y una mayor delegación de la gestión. Además de mi trabajo habitual que consiste en observar estos cambios para mis clases universitarias y mis estudiantes de investigación, en los últimos tres años también estuve trabajando en dos equipos internacionales de investigación que han llevado a cabo estudios minuciosos tanto sobre los cambios gubernamentales y administrativos, como sobre los cambios en la gestión interna, en 17 países europeos

y algunos países no europeos para fines comparativos. A continuación, quisiera dar un resumen muy breve y selectivo de estos estudios aún no publicados que llegarán a plasmarse en muchos cientos de páginas cuando se publiquen los informes finales.

Aunque los museos tanto de Europa como de muchas otras partes del mundo tuvieron sus orígenes mayoritariamente en el sector privado —como instituciones creadas y gestionadas por academias y sociedades nacionales o locales, por universidades autogobernadas y autofinanciadas o por personas privadas— a partir del siglo XIX, las autoridades de las Administraciones nacionales, regionales y locales, en particular, llegaron a participar activamente en el apoyo y la gestión de los museos anteriormente privados y en la creación y gestión de museos completamente nuevos.

En consecuencia, desde los inicios hasta mediados del siglo XX, en la gran mayoría de los llamados “países desarrollados” de todo el mundo (con la notable excepción de los Estados Unidos) los museos y organismos relacionados se administraron normalmente dentro del sector público, ya sea a nivel nacional, regional o municipal. Del mismo modo, se consideraba tradicionalmente que las autoridades públicas correspondientes tenían una responsabilidad mayoritaria o incluso absoluta de estos servicios.

EL CAMINO HACIA LA AUTOFINANCIACIÓN

En relación con la ayuda financiera para la cultura y el patrimonio, los sistemas y normativas legales en países como Francia, el Reino Unido y Canadá solían prohibir prácticamente cualquier

Museo

Modelos de museos y sus profesionales: El panorama internacional

forma de actividades que pudieran generar ingresos por parte de los museos de propiedad pública. Por ejemplo, los ingresos obtenidos por los museos nacionales de Francia —sea cual fuere su procedencia (precios de entrada, venta de publicaciones o derechos de reproducción)— no podían quedarse en la institución que los había generado, sino que debían tramitarse a través de una agencia especial, casi comercial del Gobierno central, la Réunion des Musées Nationaux, que redistribuía estos ingresos para fines museísticos generales por todo el país, por ejemplo, en forma de subvenciones para la adquisición de ejemplares u obras de arte y para la financiación de importantes exposiciones temporales. Sólo en contadas ocasiones se intentaba asegurar que los ingresos generados por un museo determinado volvieran al mismo. Tampoco puede extrañar la ausencia de aportaciones por parte de posibles benefactores privados o corporativos a favor de los museos gubernamentales, teniendo en cuenta que, según la normativa británica hasta finales de los años 80, todo el dinero donado iba, de hecho, a ser confiscado por el Ministerio de Economía y Hacienda a través de su deducción de la subvención anual para esta misma institución el año fiscal siguiente.

No obstante, desde finales de los 70 los sectores artístico y patrimonio de un número creciente de países europeos estaban pidiendo a sus Gobiernos nacionales la adopción de prácticas similares a las de los Estados Unidos en cuanto a la incentivación impositiva u otros tipos de incentivos para fomentar las donaciones privadas y el patrocinio corporativo. Aunque ningún país haya ido tan lejos todavía, sí que es cierto que, durante las últimas dos décadas, la mayoría de los 25 países de la Unión Europea (UE), y muchos otros países del mundo entero, están

fomentando activamente la ayuda económica privada y corporativa a fundaciones, fideicomisos y asociaciones de carácter benéfico.

Un estudio del Gobierno francés, justo antes de la ampliación de la Unión Europea de los 15 a los 25 estados miembros en mayo de 2004, mostró que en los 15 estados “veteranos” de la UE el apoyo económico tan sólo de las empresas alcanzó más de 1.110 millones de euros, comparado con unos recursos públicos destinados a cultura y patrimonio de un total de 29.300 millones de euros (es decir, poco menos que el 4% del total de gastos en cultura y patrimonio). Estas cifras son aún más significativas si las comparamos con la práctica ausencia de ayuda privada a los sectores de cultura y patrimonio no comerciales de hace unos 15 años.

Sin embargo, este porcentaje medio del 4% en la UE oculta grandes diferencias entre los distintos países. La cifra de Francia, por ejemplo, (antes de las profundas reformas de 2003 que empezaron a entrar en vigor en 2004) se situaba tan sólo en un 1,6% mientras que en Suecia este porcentaje era exactamente tres veces mayor con un 4,8% de los gastos gubernamentales (a pesar de que, actualmente, aún no existe ningún incentivo fiscal como tal, si bien las empresas pueden asignar el valor publicitario de su patrocinio a gastos empresariales normales). Parece que en toda Europa no existen cifras de donaciones privadas con repercusiones fiscales que se puedan comparar con los estimados 256 millones de libras (379 millones de euros) destinados a cultura y patrimonio en el Reino Unido en 2002–2003. No obstante, a través del desarrollo de toda una serie de incentivos en la mayoría de los países durante los últimos años, la cifra total europea proba-

blemente no sólo sea muy importante –casi seguro ya superará los mil millones anuales– sino también esté creciendo a ritmo forzado.

TRASPASO DE COMPETENCIAS

A nivel internacional, la segunda tendencia importante consiste en el traspaso de las instituciones y servicios culturales y patrimoniales del sector público fuera del control directo y de la responsabilidad directa del Gobierno; esto sucede a través del surgimiento y de la aceleración de procesos que se describen con muchas variantes como “traspaso de competencias”, “descentralización”, “desestatalización” o “privatización”. En algunos casos como el de Bélgica, Francia, España y el Reino Unido, este proceso ha sido parte integrante de reformas constitucionales muy importantes a nivel nacional, particularmente la creación de Gobiernos regionales y provinciales y el traspaso de servicios y competencias financieras gubernamentales del Estado central a los nuevos parlamentos o asambleas regionales y sus propios ministerios u organismos similares bajo el principio de subsidiariedad, hoy en día parte integral de los tratados constitucionales de la UE.

En estas reformas, la cultura y el patrimonio casi siempre han estado entre las políticas y los servicios transferidos al nuevo nivel regional de gobierno. (Dentro de la Unión Europea, la Dirección General de la Comisión Europea y la Comisión Parlamentaria de Cultura tienen que tomar en consideración ya no sólo los 25 estados miembros, sino unos sesenta ministerios (o sus equivalentes) nacionales o regionales totalmente independientes. Reconociendo estos cambios en el mundo entero, el texto de las últimas Convenciones Culturales de la UNESCO de 2003 (Patrimonio Intangible) y de 2005 (Diversidad

Cultural) reconoce explícitamente que los Gobiernos centrales que representan los estados miembros de la UNESCO ya no tienen el poder constitucional para asumir obligaciones en nombre de sus estados en tratados vinculantes en áreas como cultura o educación, ya que estas funciones pueden encontrarse totalmente fuera de las competencias del Gobierno Federal o Central.

No obstante, en muchos países, la rápida expansión de incentivos fiscales y de otros incentivos financieros que se ofrecen ahora a museos y organismos similares que operan fuera de las estructuras gubernamentales tradicionales, significa que ahora puede haber ventajas económicas importantes en la gestión tanto de las nuevas instituciones culturales y patrimoniales, como de las ya existentes a través de organismos independientes de carácter benéfico que se encuentran fuera de los sistemas oficiales de la administración estatal o local, ya sean constituidos en fundaciones, fideicomisos, corporaciones públicas de carácter benéfico o en asociaciones sin ánimo de lucro en los países y provincias francófonos. Las comparaciones entre una selección representativa de los países más importantes indican que el tipo de formato constitucional adoptado no afecta especialmente al funcionamiento o la eficacia, siempre que cumpla los requisitos legales de entidades benéficas de cada país y, por consiguiente, permita acceder a todas las exenciones fiscales disponibles y a todos los incentivos para donaciones benéficas.

Estos cambios, sin embargo, también pueden tener un lado negativo. En muchas ocasiones, se retiran las garantías financieras gubernamentales, lo que puede provocar que el nuevo organismo autónomo entre legalmente en quiebra y tenga

Museo

Modelos de museos y sus profesionales: El panorama internacional

que proceder a su cierre (como ha sucedido más de una vez en el Reino Unido). Y desde el punto de vista del personal del museo, se pierden frecuentemente los convenios colectivos –tanto a nivel nacional como a nivel local– sobre salarios, seguridad de empleo y demás condiciones garantizadas del empleo.

GESTIÓN INTERNA

La tercera tendencia significativa se caracteriza por el traspaso de competencias a nivel interno y la descentralización de la gestión dentro de los organismos culturales y patrimoniales. Aunque existan suficientes ejemplos que demuestran que los cambios culturales y de gestión y la modernización tan necesaria pueden conseguirse también dentro de las estructuras tradicionales de un servicio público, existe la argumentación muy extendida de que estos cambios culturales y de modernización tan necesarios se facilitan de manera significativa sacando las instituciones y los servicios fuera del control gubernamental directo y dándoles la condición jurídica de una fundación o de un fideicomiso.

Independientemente del mecanismo finalmente utilizado, este tipo de descentralización de la gestión y las demás reformas suelen incluir la supresión de las normas y los procedimientos restrictivos del servicio público, confiriéndoles poder no sólo a los directores y a los demás altos cargos, sino al personal en su conjunto, en relación con el desarrollo y la implementación de políticas y objetivos. Los conservadores, técnicos superiores e incluso licenciados en prácticas tienen que realizar labores de gestión durante al menos una parte de su tiempo, asu-

miendo la responsabilidad (dentro de unas normas y procedimientos definidos, por supuesto) de administrar proyectos, presupuestos, información, recursos y –no en menor grado– a sí mismos. La capacidad de gestión es ahora al menos tan importante para un conservador como los conocimientos académicos y de conservación sobre la colección bajo su responsabilidad.

EJEMPLOS NACIONALES

Ayer, ustedes escucharon a Alfredo Stampa ofrecer una excelente presentación sobre los cambios recientes en los Países Bajos, y hoy, Luis Jiménez ha explicado los sistemas clásicos del período después de la Segunda Guerra Mundial en el Reino Unido y en Francia. No obstante, las políticas y sus aplicaciones prácticas en cada uno de estos países han cambiado de manera importante desde mediados de los 80, en el caso del Reino Unido, y desde los inicios de los 90, en el caso de Francia. Por ello, considero que vale la pena presentar los resultados de los últimos estudios internacionales, a los que me he referido anteriormente, para contrastar dos países europeos: Inglaterra (dentro del ahora federal Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) y Francia –en su día, el ejemplo más famoso del mundo entero de un Estado “napoleónico” con una administración altamente centralizada.

Inglaterra

En el Reino Unido se puede encontrar una gama muy amplia de estructuras organizativas, legales y administrativas para lugares culturales

y museos, desde del Gobierno, pasando por autoridades locales y otros organismos públicos hasta el sector de voluntariado y el sector empresarial. De hecho, de los actualmente más de 2.000 museos oficialmente reconocidos por el Plan de Registro de Museos (no obligatorio), aproximadamente el 60% son museos calificados como “independientes”. Dicho de otro modo, son museos que no están formalmente ligados a ninguna administración, ni nacional ni local, sino que son creados y gestionados por una gran variedad de organizaciones no gubernamentales. En este aspecto, el Reino Unido se parece mucho más a Estados Unidos que, por ejemplo, a España. El modelo inglés de aprovisionamiento de museos refleja en parte los accidentes históricos y las tradiciones. Así, la ley que regula actualmente las instituciones benéficas data de 1601, ¡justo 13 años después de la Armada Española!, pero también surge como consecuencia de una total falta de claridad en la política nacional referente al sector cultural y a las organizaciones de voluntarios. Además, y a pesar de su título, el Reino Unido está muy lejos de estar unido. Irlanda del Norte tiene su autogobierno desde 1921, y en 1999 se les concedió tanto a Escocia como a Gales su propio Gobierno y su propio parlamento o asamblea, que asume amplias funciones entre las que se incluyen la educación, la cultura y el patrimonio, y que se encuentran totalmente fuera del control del parlamento y del Gobierno nacional en Londres.

Las aproximadamente 40 organizaciones inglesas de cultura y patrimonio con financiación gubernamental han tenido orígenes muy distintos y, hasta cierto punto, aún tienen diferencias significativas en su estructura constitucional que reflejan esta historia. Algunas son organismos

legales y legalmente constituidos bajo una ley promulgada por el parlamento o bajo cédula real (que tiene prácticamente el mismo efecto) como, por ejemplo, el British Museum, la National Gallery, la Tate Gallery y el Natural History Museum, mientras que otros museos se someten como empresas de carácter benéfico a la ley de sociedades como, por ejemplo, los National Museums de Liverpool y los museos Horniman y Geffrye de Londres. Algunos pocos museos se mantienen como parte integrante de un departamento gubernamental como, por ejemplo, algunos de los museos más importantes del Ministerio de Defensa.

Desde las reformas de la Función Pública a mediados del siglo XIX hasta los años 80 del siglo XX, el personal, la financiación y los edificios de todas las instituciones y servicios nacionales de este tipo eran realmente parte integrante del servicio público. A pesar de su condición legal actual, ya sea como fideicomiso nominalmente independiente u organismo similar, ya sea como parte integrante de un departamento gubernamental, el personal era contratado y regulado de forma centralizada por la Comisión de la Función Pública y tenía puestos permanentes como parte de la Función Pública Nacional. Esta condición llevaba consigo salarios garantizados por el Estado y empleo garantizado hasta la jubilación, recibiendo todo el personal una generosa pensión de funcionario (además de la Pensión Estatal de Jubilación). En los museos y galerías nacionales, cualquier problema relacionado con, por ejemplo, las relaciones laborales estaba asimismo sujeto a la política y práctica nacional. Del mismo modo, todos los servicios financieros necesarios para el funcionamiento de una institución cultural, incluidos los

Museo

Modelos de museos y sus profesionales: El panorama internacional

pagos a cuenta, la gestión de nóminas, la contabilidad y los servicios de auditoría eran responsabilidad del Gobierno, que igualmente se hacía cargo de la construcción o adquisición y mantenimiento de los edificios, emplazamientos y cualquier otro local utilizado.

No obstante, y a pesar de su condición y estructura legal reales, desde principios de los años 80 se ha producido una marcada convergencia en su organización y gestión cotidiana. Todas aquellas instituciones del ministerio central de cultura que eran parte integrante de la administración pública gestionada por funcionarios como, por ejemplo, el Victoria and Albert Museum o el Science Museum, se convirtieron en fundaciones públicas independientes. El traslado de funciones tan importantes de la Función Pública, del Ministerio de Economía y Hacienda y de la Agencia Gubernamental de Servicios de la Propiedad a los propios servicios e instituciones nacionales ha tenido un efecto muy profundo sobre sus necesidades de personal. Todos han tenido que aumentar de forma importante el número, la variedad y –no en último lugar– la competencia profesional de sus plantillas, o a través de la creación de nuevos puestos especializados y administrativos o mediante la contratación de consultores y contratistas para llevar a cabo todo este trabajo o una parte del mismo. Estos nuevos puestos incluyen, tanto a nivel estratégico como a nivel operacional, directores de recursos humanos, directivos de formación, expertos en planes de pensiones, personal financiero y de marketing (especialmente contables, auditores, recaudadores de fondos y especialistas en relaciones públicas y prensa), al igual que especialistas en la gestión de locales (por ejemplo, peritos, ingenieros y

diseñadores). Junto con el desarrollo de nuevos servicios públicos, particularmente en educación e interpretación, un efecto obvio de estos cambios se refleja en que los conservadores de museos en el sentido tradicional ya sólo representan un escaso 11% del conjunto del personal en muchos de nuestros museos más importantes, mientras que en los años 60 aún representaban alrededor de un 45%.

Después de unos experimentos limitados, permitiendo a ciertas instituciones retener los ingresos de su actividad y de sus entradas (en vez de pagarlo todo a través del Ministerio de Economía y Hacienda), el principio de financiación sufrió un cambio realmente radical a principios de los años 90. En lugar del antiguo sistema por el cual el Gobierno pagaba todas las facturas, los salarios y demás gastos del museo, se les asignaba ahora una subvención anual limitada y neta, pero, al mismo tiempo, se les permitía recaudar y, lo que es incluso más importante, guardarse cualquier ingreso adicional que consiguiera el museo a través de sus propios esfuerzos. Más recientemente, y para proporcionar una seguridad a más largo plazo, las subvenciones anuales se han sustituido por acuerdos formales de financiación con una duración de tres años establecidos alrededor de niveles de financiación garantizados y sujetos al cumplimiento por parte del museo de unos objetivos de rendimiento definidos. Estos acuerdos de financiación y los correspondientes objetivos de rendimiento para los museos y las galerías nacionales inglesas están publicados en la página web del Departamento de Cultura, Medios de Comunicación y Deportes <http://www.culture.gov.uk>. Aunque los cargos no están remunerados, los nombramientos a las

Juntas de las instituciones nacionales se someten, sin embargo, a un procedimiento formal con solicitud por escrito, entrevista y selección por un jurado independiente bajo la supervisión de una comisión nacional para nombramientos públicos. Las Juntas, por su parte, nombran de manera independiente a los directores y demás personal directivo siguiendo siempre los mismos principios. La implicación directa por parte del ministerio en los nombramientos, como han descrito otros ponentes en estas jornadas, supondría una infracción muy seria del reglamento de nombramientos públicos.

En relación con la dotación de personal, se detectó rápidamente la necesidad de que los miembros del consejo de administración junto con el director o con otro directivo ejecutivo se hicieran cargo no sólo de las labores administrativas, como el pago de los salarios y de otros costes de personal, sino también del control de estos costes y, por consiguiente, del número de empleados y de sus niveles de sueldo, ya que los costes de personal representaban muy a menudo la mayor parte del gasto dentro de este sistema de administración transferido. Para ello, todos los nuevos nombramientos los realizaba la propia institución transferida (o descentralizada). El caso más polémico fue el del Victoria and Albert Museum, que suprimió en 1989 los puestos de nueve conservadores (directores de departamento) y conservadores adjuntos en un mismo día para reestructurar el personal directivo sobre la base de niveles salariales mucho más bajos que aquellos fijados para su categoría de funcionario. Ya en 1995 se había sacado a todo el personal existente de la Función Pública, trasladándolo en su totalidad a la contratación

directa por las propias instituciones, muy a menudo con reducciones importantes de sus derechos y ventajas laborales. A pesar de que se comentó que los directivos del Victoria and Albert Museum que se quedaban sin puesto de trabajo recibieron un total de más de 1 millón de libras (1,5 millones de euros), parece que, asombrosamente, miles de otros empleados de museos nacionales no recibieron ninguna compensación por la posterior pérdida de su condición de funcionarios y garantías asociadas.

Los cambios en las condiciones laborales se desarrollaron en línea con una política nacional muy agresiva: se ha estimado que entre 1979 y 1997 al menos un millón de funcionarios fueron eliminados de la función pública y quedaron sujetos a contratos laborales directos. Esto sucedió por la privatización total de sus servicios o por la conversión de éstos en los llamado “Organismos Públicos No-Departamentales” o en “agencias” con autogobierno interno dentro de los propios departamentos gubernamentales. Después de una breve pausa tras la llegada al poder del actual Gobierno Laborista con las elecciones de 1997, esta tendencia ha vuelto a acelerarse y muchos miles funcionarios se están viendo afectados.

Ahora, varios importantes servicios municipales de museos y patrimonio –por ejemplo, los antiguos e importantísimos servicios municipales de Sheffield y York– han sido convertidos de manera similar en fideicomisos independientes o empresas benéficas, a la par que se retiraba la plantilla de los museos nacionales de la función pública. Actualmente hay mucho interés en este modelo, tanto entre las autoridades municipales como entre el sector museístico, y después del

Museo

Modelos de museos y sus profesionales: El panorama internacional

éxito aparente de estos fideicomisos de museos y patrimonio, cabe esperar que se producirán un gran número de transformaciones iguales de museos municipales en un futuro muy próximo.

Casi todos los organismos patrimoniales constituidos de manera independiente, ya sea por decreto, por cédula real o bajo la ley de sociedades, tienen carácter benéfico y, con ello, el derecho a estar exentos del impuesto de sociedades o del impuesto sobre la renta igual que del I.V.A., en lo que a sus actividades benéficas se refiere, aunque sus actividades comerciales sí pueden estar sujetas a impuestos (I.V.A., en impuesto sobre la renta). No obstante, en aquellos casos en los que los ingresos comerciales o similares alcanzan un nivel significativo, estas actividades suelen llevarse a cabo a través de una empresa comercial normal paralela sujeta a los impuestos convencionales. En estos casos, el museo utiliza, sin embargo, el programa Gift Aid (de desgravación fiscal) para recuperar el impuesto pagado por la sociedad comercial. La cuantía del impuesto sobre la renta recuperable puede llegar a unos niveles nada despreciables: en el caso de la sociedad comercial subsidiaria de English Heritage (la Comisión de Edificios y Monumentos Históricos) asciende a alrededor de un millón de libras (1,7 millones de euros) al año.

Después de un marcado aumento del patrocinio empresarial tanto del deporte profesional como del deporte no profesional en los años 60 y a principios de los 70, el sector del arte y el Gobierno laborista de 1974-79 comenzaron a explorar vías por las que pudiera captarse este tipo de financiación privada para las organizaciones artísticas y patrimoniales. En

1976 se creó una asociación voluntaria llamada Asociación para el Patrocinio Empresarial de las Artes (ABSA, actualmente llamada Arts & Business) con el apoyo de varias empresas de primer orden. El Gobierno aceptó muy pronto que, dentro de ciertos límites y cumpliendo con ciertas condiciones, el gasto corporativo en el patrocinio de una organización o de un proyecto de arte/patrimonio podría tratarse como un gasto legítimo de marketing por parte de la empresa patrocinadora y, por lo tanto, como un gasto desgravable.

Posteriormente, y después de una fuerte presión sobre las donaciones corporativas en general, el Gobierno empezó a permitir a las empresas la compensación a través del impuesto de sociedades de una cantidad anual limitada de donaciones benéficas. El principio de la desgravación del impuesto de sociedades se ha extendido actualmente al coste o valor de las donaciones y mecenazgos “en especie” —como, por ejemplo, la prestación o el envío de personal experto para asistir a organizaciones benéficas.

Desde 1997, el actual Gobierno laborista ha simplificado progresivamente estas concesiones ampliándolas extraordinariamente en sucesivas leyes de financiación, abriendo el programa Gift Aid a los contribuyentes tanto individuales como corporativos y cubriendo no sólo los pagos regulares sino también los pagos excepcionales. Bajo este programa, el contribuyente ahora solamente presenta una única declaración, y la organización sin ánimo de lucro puede solicitar anualmente la devolución al tipo impositivo normal del impuesto que el donante habrá pagado devengando la suma donada al tipo impositivo normal (actualmente el 22%) durante el año

anterior y añadiendo así un 28% neto al valor monetario de todas las donaciones bajo el programa Gift Aid. Durante los primeros 28 años de ABSA, el valor anual de la ayuda corporativa al sector artístico y patrimonial (el conjunto de patrocinios y donaciones benéficas) ha aumentado de sólo 0,6 millones de libras (0,9 millones de euros) en 1976 a 120 millones de libras (178 millones de euros) en 2002–2003, mientras que las donaciones individuales con efectos impositivos han aumentado de algunos pocos millones de libras (principalmente suscripciones al National Trust y otras similares) a más de 300 millones de libras (445 millones de euros). Con una financiación gubernamental total de aproximadamente mil millones de libras anuales (1.500 millones de euros), esta financiación privada representa hoy en día una parte absolutamente esencial de los presupuestos de explotación y desarrollo de la mayoría de las organizaciones.

El otro cambio fundamental en la financiación de las organizaciones e instituciones artísticas, museísticas y patrimoniales de las administraciones central y local durante los últimos 15 años ha sido la eliminación de la mayoría de las antiguas restricciones sobre la obtención de ingresos a través del comercio, el asesoramiento y otras actividades comerciales. El aumento de las actividades comerciales ha producido un incremento muy considerable en el nivel de los ingresos externos de casi todas las principales organizaciones patrimoniales y museísticas, tanto en términos absolutos como en proporción al gasto total anual del sector durante la década pasada. Hoy en día, muchos museos nacionales y organismos patrimoniales importantes recaudan como media aproximadamente un cuarto de su gasto anual total –comparado con el típico nivel

de menos del 5% antes de los cambios en la regulación– que permite ahora que estos organismos públicos se queden con los ingresos generados por ellos mismos en vez de entregarlos a Hacienda. En efecto, uno de los organismos públicos de creación más reciente, la Agencia de Palacios Reales Históricas (Historic Royal Palaces Agency) actualmente no sólo cubre el 100% de sus gastos anuales, sino que incluso produce un importante superávit que dedica a importantes proyectos de restauración y al desarrollo de otros servicios e instalaciones.

Paralelamente, se han producido cambios revolucionarios en la gestión interna de un gran número de museos y de otras instituciones culturales. Existe una marcada tendencia hacia la gestión interna descentralizada basada en los principios del trabajo en equipo y de la subsidiariedad, es decir, que cualquier toma de decisiones y todo control debe realizarse al nivel de personal más bajo posible. La gestión de proyectos y presupuestos se delegan hoy en día habitualmente a profesionales de grado subalterno y a personal técnico, quizás incluso a empleados en prácticas, en un marco de claras reglas internas de orientación, funcionamiento e información. En consecuencia, todos los conservadores y demás personal profesional de grado superior se consideran, en mayor o menor medida, como gerentes, y la competencia gestora es, hoy en día, una parte muy importante de la formación de personal en cualquier nivel superior.

Francia

Como es conocido, Francia ha sido un estado muy centralizado durante siglos, y por

Museo

Modelos de museos y sus profesionales: El panorama internacional

supuesto desde Napoleón. Durante la Revolución, la mayoría de los palacios, monumentos, instituciones, obras de arte y colecciones de la Corona, la Iglesia, academias culturales y fundaciones, igual que una gran parte de la propiedad cultural de la aristocracia se sometieron directamente a la propiedad y al gobierno del Estado. El mismo modelo se aplicaba al creciente número de nuevas instituciones culturales y patrimoniales como museos, monumentos protegidos y otros que se sumaron a las existencias y colecciones nacionales después de 1789. Los edificios y las colecciones se declararon propiedad del Estado y, sin importar si la institución o la organización se encontraba dentro de Francia o en cualquiera de sus colonias en el exterior, el personal profesional procedía del cuerpo nacional de conservadores, arquitectos, bibliotecarios, archiveros y otros. Estos profesionales se reclutaron mediante concurso-oposición abierto como funcionarios de carrera que, una vez seleccionados, eran empleados, asignados, reasignados y trasladados a voluntad del ministerio competente.

Gran parte de la colección nacional de arte se descentralizó en una red de inicialmente 16 y actualmente más de 40 museos departamentales de gran importancia repartidos por toda la Francia metropolitana para ser administrados por la propia ciudad u otra autoridad municipal. No obstante, las autoridades centrales mantuvieron un grado de control muy alto sobre las políticas y las actuaciones profesionales y artísticas, también a través de la contratación directa por el Estado del conservador/director y de su subdirector oficial (más cualquier otro personal profesional asignado con carácter provisional a la institución departamental).

La descentralización de las funciones del inmensamente poderoso Gobierno central fue el lema central de la oferta electoral de François Mitterrand para las elecciones presidenciales de 1981 y del Gobierno socialista que le siguió. No obstante, las primeras medidas llevadas a cabo mediante legislación en 1982–1983 y que entraron en vigor a partir de 1984 se centraron principalmente en la expansión de las competencias y funciones de las administraciones local y regional y no en el traspaso de poderes y actividades de los ministerios centrales como el de Cultura.

A más largo plazo, sin embargo, los cambios en este sector fueron muy significativos, sobre todo por el otorgamiento de nuevas competencias legales generales en el ámbito de la cultura a todos los niveles de la administración local, incluidos los Departamentos. Estos cambios incluyeron también la creación de nuevas regiones con sus propios miembros elegidos que, muy pronto, desarrollaron sus propios consejos culturales regionales y otras organizaciones asociadas con otros niveles de la administración local y con el ministerio. Durante las siguientes dos décadas, el compromiso de las administraciones local y regional –y especialmente de los Departamentos y Consejos Regionales– con el desarrollo y la innovación cultural fue realmente impresionante; así, a mediados de los años 90, solían cubrir conjuntamente aproximadamente la mitad del gasto departamental total de cultura y patrimonio (en la mayoría de los casos mediante convenios bilaterales o multilaterales con el Estado o con los municipios).

Francia ha tenido un marco para acciones puramente voluntarias en el ámbito de la cultura al menos desde la aprobación de la Ley de

Asociaciones del 1 de julio de 1901 que tenía como objetivo facilitar y simplificar la creación de asociaciones voluntarias, concediéndoles, entre otros, una personalidad o identidad legal. Probablemente no fue hasta los años 80, sin embargo, cuando se empezó a utilizar este modelo de manera más extensa en el ámbito del patrimonio mediante el desarrollo de muchos proyectos locales de preservación de lugares y monumentos, en su mayoría a pequeña escala, de programas de acción cultural como, por ejemplo, la grabación de la historia oral y mediante la creación de “ecomuseos” basados en la comunidad y gestionados por la misma, con el fin de preservar y comunicar los valores y características particulares de una localidad o de un territorio concretos.

Bajo el tercer mandato de Mitterrand entre 1988 y 1992, de nuevo con Jack Lang como ministro, se introdujeron cambios más sustanciales. El enfoque descentralizador ya no se centró tanto en el aumento de las competencias y de la implicación cultural por parte de las administraciones local y regional, sino mucho más en la descentralización del poder (y del personal) del propio ministerio. En consecuencia, durante la segunda mitad de 1991, se aprobó una rápida sucesión de leyes que cambiaron significativamente la condición y la organización de algunos de los buques insignia más famosos del ámbito cultural francés, incluidos, entre otros, la Ópera de París, el Museo del Louvre y el Museo de Orsay, seguidos muy pronto por Versalles y otros lugares museísticos y patrimoniales. Cada caso se diferenciaba en algunos detalles, pero el objetivo subyacente siempre era el mismo: sacar estas instituciones fuera del propio ministerio y establecerlas como organismos independientes

(Établissements publiques) con su propia identidad legal, sus propios consejos directivos, su propia administración financiera y de personal y con amplios poderes para actuar en las esferas privadas (y comerciales).

Un buen ejemplo es la nueva estructura del Museo del Louvre. A pesar de que aún disponga de una financiación pública muy importante y aunque todavía esté sometido a ciertos controles referentes a sus operaciones financieras y a otras acciones, es el Établissement publique du Louvre quien tiene la propiedad de la finca y los edificios, incluyendo el nuevo centro comercial subterráneo llamado Carrousel du Louvre y lo que probablemente sea el aparcamiento subterráneo más rentable de toda Europa. Uno de los objetivos declarados de esta conversión de dependencia ministerial a fundación/fideicomiso era la dotación del Louvre de un activo financiero de alta rentabilidad en forma de una nueva promoción comercial y de un aparcamiento subterráneo. Con ello, se pretendía hacer el Louvre más independiente de los cambios anuales de la política gubernamental y de la financiación pública. Estas reformas también permitieron al nuevo organismo la libertad de funcionar de manera mucho más comercial.

En general, se opina que en el caso del Louvre y de otras instituciones culturales la reestructuración ha sido beneficiosa en todos los aspectos, particularmente porque liberaba a la institución y su gestión de muchas de las restricciones burocráticas, administrativas y financieras aplicadas cuando aún se encontraba dentro del servicio público. También se han obtenido mayores beneficios financieros, particularmente en cuanto a los ingresos procedentes de las activi-

Museo

Modelos de museos y sus profesionales: El panorama internacional

dades e instalaciones comerciales y también en relación con la generación de ingresos a través del patrocinio y el mecenazgo privado.

Muy recientemente, Francia se ha embarcado en lo que posiblemente sean las reformas constitucionales más profundas de los últimos 200 años, adoptando en marzo de 2003 una enmienda a la Constitución de la Quinta República (1968) para recalcar que Francia no sólo debería ser una república democrática sino también “descentralizada”. Esto está basado en el principio de la subsidiariedad, es decir, que todas las funciones deberían delegarse al escalón más bajo de gobierno y gestión practicable. Una vez aprobado el cambio definitivamente, en tan sólo dos meses se transfirieron los primeros 200.000 funcionarios y sus servicios del Gobierno central a las autoridades regionales, departamentales o municipales. El plan actual prevé que muchas decenas de miles de organismos y establecimientos estatales y aproximadamente dos millones de funcionarios del Gobierno central sean “descentralizados” durante los próximos dos años aproximadamente.

También en el caso de los museos hubo otra reforma legal de mucha importancia que liberalizaba la gestión y la dotación de personal de los museos municipales y de otros museos de la administración local y regional. Mientras que es probable que, al menos en un primer momento, los organismos del Estado se transfieran a una autoridad regional, departamental o municipal apropiada, estas entidades bien podrían decidir colocarlos bajo una estructura de gerencia diferente como, por ejemplo, una fundación o asociación patrimonial existente o de nueva cre-

ación, o, quizás, una nueva sociedad mixta público-privada o una gestión conjunta.

También en 2003, Francia amplió extraordinariamente la ley y, en particular, los incentivos fiscales en relación con las donaciones benéficas, el patrocinio, las asociaciones y las fundaciones. Tanto los benefactores privados como las empresas pueden desgravar el 60% de sus donaciones altruistas y benéficas (es decir, sin beneficio personal a cambio), con un límite del 10% de los ingresos totales en el caso de los sujetos privados y con un límite del 0,325% de los ingresos anuales brutos en el caso de las empresas. Dentro de estos límites, también será desgravable el valor total de cualquier donación en especie. El patrocinio (incluido el patrocinio en especie como, por ejemplo, envíos de personal) que le aporta a la empresa un beneficio medible como, por ejemplo, publicidad, es deducible en un 100% como gasto empresarial normal sin límite financiero.

El Gobierno francés estima que estas variadas disposiciones de la nueva ley podrán duplicar con efecto inmediato la financiación privada con efectos impositivos en áreas de libre elección, particularmente en ámbitos como la cultura, la educación y la investigación, y espera que estos cambios, que actualmente se promocionan muy activamente, fomentarán una participación privada y empresarial mucho mayor en los próximos años. Bajo estos nuevos límites financieros para donaciones corporativas, cada una de las 100 empresas más importantes podría donar actualmente tres millones de euros o más al año. El Gobierno ha asegurado que ni el esperado aumento de donaciones benéficas y patrocinios ni la descentralización tienen como propósito

reducir el compromiso económico por parte del Gobierno con la cultura y el patrimonio. Existen ya muchos convenios a dos, tres e incluso a cuatro bandas entre el Gobierno central, distintos niveles de las administraciones regional y local, fundaciones y asociaciones benéficas y el sector comercial. El Ministerio de Cultura espera poder afianzar estos convenios sustituyendo, donde fuera posible, las decisiones presupuestarias anuales relacionadas con la financiación estatal por acuerdos de financiación a más largo plazo.

Francia también ha realizado cambios importantes en la formación y el desarrollo del personal de museos, archivos y patrimonio con el fin de prepararlos para realizar de manera competente sus nuevas tareas en la gestión interna descentralizada y de cara a las reformas constitucionales más amplias de los museos y organismos similares. Se ha creado un nuevo programa de post-grado impartido por el Instituto Nacional de Patrimonio para proporcionar la educación y la formación necesarias y extraordinariamente ampliadas en el ámbito de política y gestión que necesita el personal profesional dentro de las nuevas estructuras organizativas y de gestión. Paralelamente, se han introducido recientemente reformas en las posibilidades de formación para el personal existente de museos municipales y regionales.

Conclusiones

Se han introducido o se están introduciendo cambios similares en muchas partes de Europa y mucho más allá de las fronteras europeas. Por ejemplo, el parlamento de Kenya adoptó hace apenas cuatro semanas una nueva legislación que

transformará tanto sus museos nacionales como su servicio de antigüedades –con diferencia el mayor servicio de gestión del patrimonio en África– en un organismo público con plena autonomía y nuevos poderes muy amplios en relación con la recaudación externa de fondos y la realización de actividades comerciales.

Un apunte final de alguien que lleva casi 40 años participando en la formación de conservadores y de otro personal de museos: la actual revolución museística que se está extendiendo por todo el mundo y que afecta tanto al gobierno institucional como a la gestión interna, exige profundos cambios psicológicos a todos los niveles en el Gobierno, las instituciones museísticas, los directores y gerentes y cada uno de los miembros de la profesión museística; cambios asociados con una revolución paralela en la formación de los profesionales de los museos y su aprendizaje y perfeccionamiento durante toda la vida.