
FICAAC -INFORME D'ART N^o 9

La Independencia de la Financiación Gubernamental de las Artes

Una Revisión Crítica

JULIO 2009

Preparado por Christopher Madden

Traducido al español por Santiago Jara Ramírez

www.ifacca.org

Sobre el autor

Christopher Madden actualmente se desempeña como Analista Investigativo en el Australia Council for the Arts y entre 2001 y 2008 trabajó como Analista Investigativo de la FICAAC. Santiago Jara ha sido el Coordinador para América Latina de la FICAAC desde el año 2007.

ISSN: 1832-3332

El programa D'Art busca consolidar y maximizar la experticia de los consejos de artes y de los ministerios de cultura del mundo. Más información en www.ifacca.org

Descargo de responsabilidad: este informe fue preparado por Christopher Madden y la FICAAC. Errores, omisiones y opiniones no pueden ser atribuidas a los encuestados en este informe, ni a la junta directiva de la FICAAC, ni a los miembros de la FICAAC.

La FICAAC está interesada en saber si usted cita este informe.



Este informe tiene una Licencia de Atribución 2.5 de Creative Commons:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

Este reporte puede copiarse, distribuirse o exhibirse con la condición de que se atribuya el trabajo a su autor, no se utilice el trabajo con propósitos comerciales, y no se altere, transforme o adicione el mismo.

Citación sugerida: Madden, C, 2009, 'The Independence of Government Arts Funding: A Review', *D'Art Topics in Arts Policy*, No. 9, International Federation of Arts Councils and Culture Agencies, Sydney, www.ifacca.org/themes

CONTENIDO

Prólogo	1
Antecedentes y contexto	3
Alcance del informe	3
Producción de la FICAAC relacionada con el tema	4
Otros proyectos a largo plazo	5
Modelos de política cultural.....	5
El modelo FICAAC de ingredientes centrales de un sistema de apoyo a las artes.....	7
Financiación de las artes a un brazo de distancia: revisión de la literatura	9
El <i>continuum</i> Matarasso-Landry: libertad vs. control	9
El brazo de distancia como ‘principio’	11
¿Qué tanta influencia tienen los gobiernos en el apoyo a las artes?.....	18
Estructuras institucionales	19
Relación de las agencias a un brazo de distancia con el gobierno.....	20
Evaluación de pares	21
¿Qué tanto control deberían tener los gobiernos sobre el apoyo a las artes?	23
Fortalezas y debilidades de los dos enfoques principales	23
Sistema mixto – escogiendo el modelo según la tarea	29
Conclusiones y sugerencias de trabajo a futuro	31
Apéndice 1: producción de la FICAAC sobre la independencia de la financiación de las artes	32
Apéndice 2: modelos y marcos de política para las artes.....	36
Modelos tipológicos de política cultural.....	36
Modelos entidad-relación de política cultural	36
Modelo de toma de decisiones de política gubernamental para las artes.....	38
Otros enfoques	39
Apéndice 3: Modelo FICAAC de política cultural	41
Bibliografía.....	43

Prólogo

El grado de independencia que los gobiernos dan al apoyo a las artes ha sido un asunto central para la Federación Internacional de Consejos de Artes y Agencias Culturales (FICAAC) desde que nació en la Primera Cumbre Mundial de las Artes y la Cultura de 2000. Si bien el debate se ha centrado generalmente en la escogencia entre consejo de artes o ministerio, esta dicotomía simplifica demasiado el asunto de la independencia que, como lo sugiere este documento, no solo está determinada por el tipo de agencia, sino también por la mezcla de instrumentos de política, los procesos de toma de decisiones, las reglas formales e informales y hasta por las personalidades individuales.

El tema de la independencia es universal y es inevitable que en algún momento se constituya en un reto para todo gobierno que apoya la creatividad artística. En años recientes hemos visto el surgimiento de un enfoque mixto de apoyo a las artes y la cultura. El aumento en el reconocimiento del significado de la cultura en la construcción de políticas parece haber llevado a una ampliación del rol y del alcance de los ministerios de cultura en algunos países. Sin embargo, al mismo tiempo, varios gobiernos han establecido una agencia de artes a un brazo de distancia¹ para complementar su ministerio o departamento de cultura. El panorama en constante evolución de las políticas culturales puede alterar sustancialmente el grado de independencia del apoyo gubernamental de las artes.

Este informe aspira establecer unos antecedentes del asunto de la independencia del apoyo gubernamental de las artes. No toma partido a favor de un enfoque o modelo institucional particular. Tiene una posición neutral desde la que revisa los modelos y marcos de política cultural, examina la incidencia de distintos enfoques alrededor del mundo y resume la opinión de los expertos sobre las fortalezas y debilidades de los enfoques principales.

Quiero felicitar y agradecer a Christopher Madden, ex-analista investigativo de la FICAAC, quien escribió y revisó este informe varias veces durante cuatro años. La primera versión fue discutida por la junta directiva de la FICAAC en su reunión en Colombia en noviembre de 2005. Luego circuló entre los miembros de la FICAAC como un documento para la discusión y ha sido debatido en varias reuniones desde ese entonces. Esta versión final contiene varias actualizaciones y aportes recibidos de los miembros de la red de la FICAAC durante ese período.

De cara a la 4ª Cumbre Mundial de las Artes y la Cultura realizada en Johannesburgo en septiembre de 2009, aprovechamos para publicar este informe ante un público internacional. Otras publicaciones, noticias y eventos sobre el tema de la independencia de la financiación pública de las artes puede encontrarse en la página sobre este tema del sitio Web de la FICAAC. <http://www.ifacca.org/topic/independence-of-arts-funding-from-government/>

Comentarios, retroalimentación y recursos de información adicionales son bienvenidos. El informe se concentra casi exclusivamente en literatura y recursos en inglés, pero también son bienvenidos recursos en otros idiomas.

Esperamos que esta visión general ofrezca un contexto útil para pensar sobre el tema de la financiación pública de las artes y la cultura en un nivel nacional y local, y que, en última

¹ Un organismo a un brazo de distancia es financiado por el gobierno, pero cuenta con autonomía. Es común referirse a estos organismos, llamados en inglés *quangos* (organizaciones no gubernamentales casi-autónomas), como semi-autónomos o casi-autónomos. El consejo de artes es el modelo institucional que, en teoría, refleja este principio. En la traducción al español se conserva "a un brazo de distancia" porque además de referirse a organismos de apoyo a las artes, designa un principio que puede encontrarse en otros modelos de gobierno de las artes distintos al consejo de artes (N. del T.).

instancia, ayude a mejorar las prácticas, estructuras y políticas actuales para el beneficio de las artes y la comunidad.

Sarah Gardner
Directora Ejecutiva

Antecedentes y contexto

El grado de independencia de la financiación de las artes del gobierno es un tema central en las políticas para las artes. Mundy (2000; 13) sostiene que ‘el tema de la interferencia política en la libertad artística e intelectual es una constante en casi todas las sociedades europeas’. La independencia es uno de 21 ‘dilemas estratégicos de la política cultural’ clave identificados por Matarasso y Landry en su célebre publicación *Balancing Act: Twenty-one Strategic Dilemmas in Cultural Policy* (Matarasso y Landry, 1999).

Este informe de investigación pone a disposición perspectivas globales sobre varias cuestiones alrededor del grado de independencia de la financiación de las artes del gobierno. El informe no toma partido por un modelo particular de financiación de las artes, ni por ningún grado particular de independencia. En cambio, ofrece un contexto para estas cuestiones y explora los ‘pros y contras’ de cada enfoque.

La información de este informe, surgida de una revisión de literatura y de análisis de datos, versa sobre dos asuntos principales relacionados con la participación de la política en el apoyo a las artes: ¿qué tanta influencia tienen los gobiernos en el financiamiento de las artes? y ¿cuánta influencia deberían tener los gobiernos en la financiación de las artes?

La atención se centra en las estructuras institucionales, en los procesos de toma de decisiones de la financiación gubernamental de las artes y en su impacto en el grado de control de dicha financiación. Por lo tanto, el informe se concentra solamente en un ‘instrumento’ de política para las artes: gasto directo o ‘subsidio’. En el mundo, los gobiernos recurren a una gran variedad de instrumentos de política para las artes. Si bien este informe no se concentra en estos otros instrumentos de política, debe anotarse que muchos tienen implicaciones en el grado de independencia del apoyo a las artes (p. ej., las exenciones tributarias, un instrumento común en las políticas para las artes, ponen la toma de decisiones sobre qué tipo de artes deben ser apoyadas en la ciudadanía y no en la burocracia).

ALCANCE DEL INFORME

Las preguntas que responde esta revisión crítica se refieren un rango específico de cuestiones de la política para las artes. Las preguntas principales son: ¿cuánto control o influencia *ejercen* los gobiernos sobre las decisiones de financiación de las artes?, y ¿cuánto *deberían* tener? En estas preguntas yacen varios asuntos críticos, como:

- ¿Cuáles son las estructuras institucionales que enmarcan la financiación de las artes? (p. ej. consejos de artes, ministerios, departamentos, fondos nacionales, organizaciones no gubernamentales)
- ¿Quiénes toman las decisiones? (p. ej. ministros, burócratas, expertos en artes, administradores de las artes, artistas o representantes de la comunidad)
- ¿Cuáles son los procesos de toma de decisiones? (p. ej. ¿cómo se eligen, gobiernan, influncian las personas encargadas de tomar decisiones?, ¿a quién le rinden cuentas? y ¿cómo toman decisiones?)

Como en cualquier área de análisis de políticas, hay un rango amplio de cuestiones relacionadas que incluyen:

- Rendición de cuentas y transparencia
- Censura gubernamental o curaduría de las artes que apoya
- Gobernanza de agencias de artes públicas y subsidiadas
- Democracia, democratización y derechos humanos
- Desestatización, descentralización y nuevos enfoques de administración pública.

Por lo tanto, un informe como éste puede nutrirse de literatura sustancial externa al campo de las políticas culturales, particularmente de aquella sobre la teoría y el análisis de políticas

públicas. De la misma manera, varios asuntos metodológicos impactan este informe. Por necesidad, el informe simplifica estructuras político-institucionales complejas con el propósito de establecer comparaciones entre naciones. El valor de llevar esto a cabo no siempre es obvio. Everitt (1998; 193) sostiene al respecto: 'A mi juicio, es equivocado concebir los sistemas de financiación de las artes como modelos abstractos que pueden ser transferidos de una cultura a otra'. Si la revisión crítica de este informe ha de ser usada para comparar mundialmente modelos y marcos de política para las artes con el fin de hacer recomendaciones de buenas prácticas, entonces deben aclararse las limitaciones metodológicas del análisis comparativo de políticas culturales y de la transferencia de políticas de un país a otro.

Además, el informe se concentra principalmente en recursos en inglés. Esto significa que no se han revisado recursos que no están en inglés, como la revisión y análisis del principio del brazo de distancia de los suecos Doracic y Edlund (2005).

La gran amplitud e importancia de este tema se reflejan en una cantidad sustancial de literatura sobre el mismo. Para hacer manejable este análisis, este informe se concentra principalmente en la literatura sobre política cultural. Esta literatura encaja en uno de dos tipos:

1. Descriptiva: documenta los marcos, la disposición y los mecanismos de las políticas culturales y para las artes en varios países. Esta literatura proporciona la base empírica para explorar y comparar distintas aproximaciones.
2. Evaluativa: presenta argumentos a favor y en contra de la independencia de la financiación de las artes, o intenta valorar cuál es el mejor balance entre influencia gubernamental y libertad artística. Esta literatura explora las fortalezas y debilidades de los distintos modelos y aproximaciones.

Los datos presentados en este informe provienen de la base de datos de la FICAAC y de una encuesta realizada a agencias gubernamentales de apoyo a las artes de cara a la Primera Cumbre Mundial de las Artes, realizada en Ottawa, Canadá, en el 2000.

PRODUCCIÓN DE LA IFACCA RELACIONADA CON EL TEMA

Desde su creación, la FICAAC se ha ocupado de asuntos relacionados con marcos de financiación de las artes y de la independencia de la financiación de las artes de los gobiernos. La historia completa de la participación de la FICAAC en estos temas se encuentra en el Apéndice 1.

En resumen, la FICAAC ha trabajado sobre el tema en distintos contextos:

- La Primera Cumbre Mundial de las Artes y la Cultura, 2000
- La pregunta D'Art sobre el grado de independencia de los consejos de artes, 2002
- El documento de discusión 'Independencia de la financiación gubernamental de las artes: ¿qué tanta influencia tienen los gobiernos en la financiación de las artes y cuánta influencia deberían tener?', distribuido en el 2006
- 'Pregúntele a la FICAAC' y otras solicitudes, del 2002 al 2008
- Discusiones de la junta directiva
- Bases de datos y directorio de la FICAAC
- Seguimiento de tendencias mundiales

Hay una página en el sitio Web de la FICAAC dedicada al tema que contiene noticias y publicaciones relacionadas con la independencia de la financiación gubernamental de las artes: <http://www.ifacca.org/topic/independence-of-arts-funding-from-government>.

En la conclusión de este informe se detalla en qué direcciones podría seguir trabajando la FICAAC sobre este tema.

OTROS PROYECTOS A LARGO PLAZO

Además del trabajo de la FICAAC, hay otros proyectos en acción o a largo plazo sobre el tema de la independencia de la financiación de las artes. Este asunto es universal, por lo que sería fútil referenciar todos los proyectos en el mundo que tocan el tema de alguna manera. De entre éstos, la FICAAC conoce cuatro proyectos que se preocupan específicamente por el asunto de la independencia.

1) Budapest Observatory

El Budapest Observatory adelanta el proyecto *Public Grant Agencies for Culture* que recoge y analiza datos permanentemente. El Ministerio de Cultura de Hungría los contrató para que investigaran sobre los procesos de selección y financiación de agencias a un brazo de distancia alrededor del mundo. El Observatorio ha producido informes de análisis y ha publicado perfiles detallados de los procedimientos de toma de decisiones de agencias de financiación de las artes de varios países. Los perfiles contienen información sobre las instituciones que toman decisiones; sobre el nombramiento de sus miembros; sobre los procedimientos y mandatos de las instituciones que toman decisiones; sobre la duración de su mandato, y una amplia variedad de información sobre el desembolso y el cumplimiento de becas. La página Web del proyecto es <http://www.budobs.org/public-grants/public-grants/grant-paper-2002.html>.

2) Foro en línea de Políticas for Culture

En el 2004, Políticas for Culture, una red de políticas culturales de los países del sudeste de Europa, dio inicio a un foro en línea llamado *Relevancia, utilidad y uso de mecanismos de financiación a un brazo de distancia (o casi-) de la cultura en Europa sur oriental* (Relevance, utility and use of (quasi-) arm's length financing mechanisms for culture in South Eastern Europe). El foro se lanzó junto con un documento de contextualización escrito por Delia Mucica, una analista independiente de políticas culturales (Mucica, 2004). El foro solamente generó una respuesta y parece que desde ese entonces dejó de funcionar, a pesar de que su sitio Web sigue abierto.

3) Telemark University College, Noruega

El académico Per Mangset ha estado trabajando en un proyecto de institucionalización de la política cultural en la Europa Occidental de posguerra. El proyecto, descrito en Mangset (2008), está basado en varios materiales empíricos; en entrevistas cualitativas realizadas a administradores culturales, políticos y artistas en Gran Bretaña, Francia, Suecia, y en datos longitudinales de Arts Council Norway.

4) Investigación de doctorado de Anna Upchurch

Anna Upchurch es candidata a doctorado del Centre for Cultural Policy Studies de University of Warwick, Inglaterra (el director del Centro, Profesor Oliver Bennet, fundó y edita el *International Journal of Cultural Policy*). El tema de disertación de la señora Upchurch es *Orígenes intelectuales del movimiento de los consejos de artes: los casos de Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos* (The Intellectual Origins of the Arts Council Movement: the Cases of Great Britain, Canada and the United States).

La secretaría de la FICAAC agradece el envío de información adicional sobre proyectos de investigación recientes o en curso que traten sobre el grado de independencia del apoyo a las artes.

MODELOS DE POLÍTICA CULTURAL

Matarasso y Landry (1999; 7), sugieren que 'el desarrollo y la administración de políticas culturales es... una de las áreas más complejas del gobierno moderno.' Tal complejidad se refleja en modelos y mapas de la administración gubernamental de políticas culturales (p. ej., los modelos entidad-relación de la política cultural del Estado de Washington en Schuster, 2003b, 15-16). Sin embargo, la complejidad no sólo es administrativa, también es

conceptual. Como Hugoson (1996) lo señala, la cultura es un constructo abstracto y, en consecuencia, la política cultural también tiene elementos altamente abstractos. Además, como Volkerling (1996), Gray (2000; 99) y Toepler (1996) sostienen, las estructuras, procesos e ‘instrumentos’ de las políticas culturales están insertas en una red más amplia de complejidades teóricas e ideológicas. La comparación internacional de políticas culturales tiene la complejidad adicional de que las formas de entender y de definir política cultural varían significativamente de país a país (Gray, 1996; 215).

Por lo tanto, no es sorprendente que haya varias maneras de conceptualizar, dar sentido y pensar la política cultural. Varios enfoques de alto nivel (que podrían ser concebidos como modelos meta- o filosóficos) son discutidos por Flew (2005) quien aboga por la reconfiguración de enfoques tradicionales de política cultural para que respondan a cambios del mismo sector cultural. Este informe no tiene en cuenta estos enfoques de alto nivel o más filosóficos. En cambio, se concentra en modelos y mapas más detallados de estructuras y procesos actuales de política cultural, con el objetivo de contextualizar y aclarar el tema central de este informe, la independencia de la financiación de las artes del gobierno.

Algunos enfoques de modelo comunes se resumen en el Apéndice 2. Éstos son:

Modelos tipológicos

Éste es el modelo de política cultural predominante, tipificado por la clasificación de la política cultural en cuatro tipos principales de Chartrand y McCaughey’s (1989): facilitador, patrón, arquitecto e ingeniero. Como lo indica la discusión en el Apéndice 2, este modelo perdurable ha sido ampliado y modificado y se han propuesto tipologías alternativas. La mayoría de estas tipologías se basan en el grado de control gubernamental sobre la política cultural y para las artes y, por lo tanto, son muy relevantes para el tema de este informe.

Modelos entidad-relación

El enfoque entidad-relación es comúnmente utilizado para ‘mapear’ la administración gubernamental de la cultura. Las entidades son los actores en el sistema de política cultural, como agencias e individuos, y las relaciones son las uniones entre las entidades. A pesar de que los modelos pueden llegar a ser muy complejos, como reflejo de la complejidad del sistema de política cultural mismo, elementos importantes de los modelos son centrales para entender el grado de control gubernamental sobre la política para las artes.

Modelo de toma de decisiones

El ‘modelo de toma de decisiones’ de la política para las artes de Mark Schuster hace varias preguntas sobre elementos centrales de la política para las artes. La forma en que estas preguntas se respondan puede informarnos sobre el grado de independencia de la financiación de las artes del gobierno.

Marcos de economías institucionales y neo-institucionales

El enfoque de economías institucionales y neo-institucionales es similar al modelo entidad-relación en que descompone los sistemas en agentes clave y tiene en cuenta las formas en que estos agentes clave interactúan. Las interacciones son analizadas como ‘contratos’ entre entidades; la naturaleza de algunos de estos contratos – p. ej., entre el ejecutivo y el consejo de artes – tiene implicaciones en el grado de control gubernamental sobre la política para las artes. La perspectiva del contrato es evidente en las propuestas de mejor gobernanza de las relaciones complejas entre ministros, ministerios y agencias a un brazo de distancia, resultantes de revisiones de todas las entidades de gobierno en el Reino Unido y en Australia (más adelante se ofrecerá una visión general de estas revisiones).

Modelo de dominios

El modelo de dominios, muy común en políticas culturales, también define la política cultural a través de una serie de ‘dominios’ culturales o artísticos (como artes visuales, indígenas, radio y televisión, etc.). La revisión del Apéndice 2 indica que el modelo de dominios

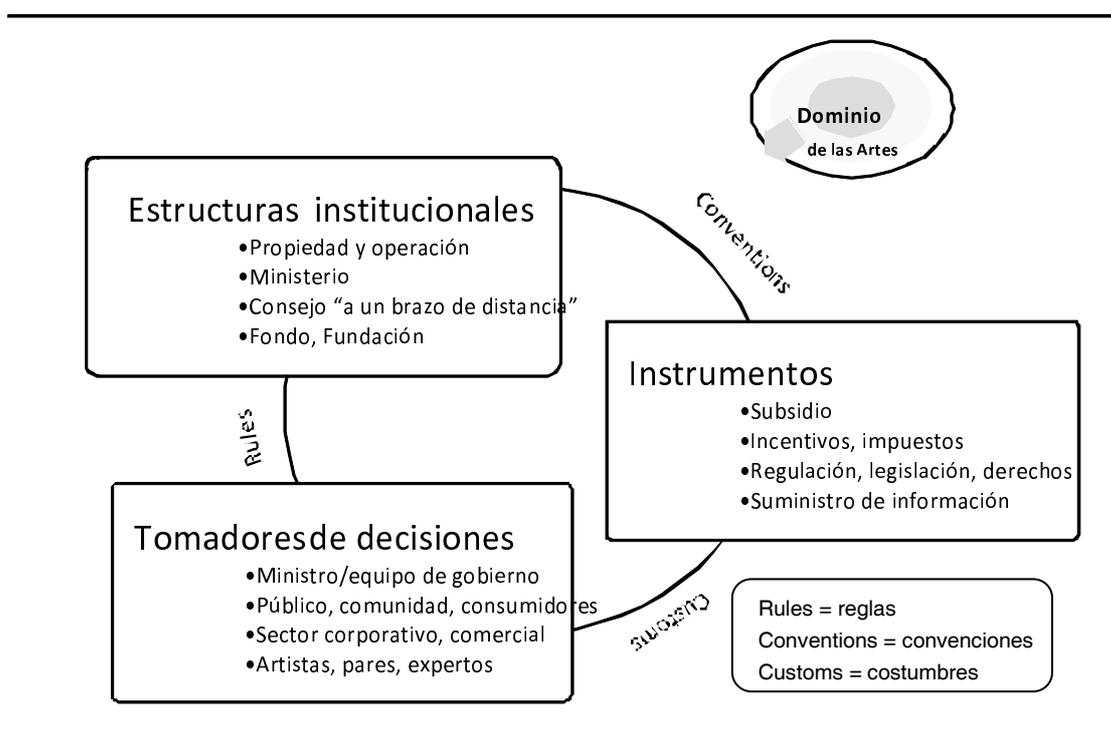
aplicado a la política cultural tiende a ser multidimensional y jerárquico, y que resalta relaciones transversales importantes. Los sistemas de modelos son útiles para considerar el grado de integración vertical dentro de un sistema de política cultural, y el grado de integración horizontal entre la política cultural y otras áreas de la política gubernamental. Como se hará evidente más adelante, estos aspectos afectan el nivel de control del gobierno sobre la política para las artes y las ventajas comparativas de las agencias en un sistema de mezcla de modelos.

EL MODELO FICAAC DE INGREDIENTES CENTRALES DE UN SISTEMA DE APOYO A LAS ARTES

A partir de la revisión de modelos resumida anteriormente, la secretaría de la FICAAC desarrolló su propio modelo de política para las artes, que se resume enseguida (su versión completa se encuentra en el Apéndice 3). El modelo caracteriza el sistema de apoyo a las artes como la mezcla de cinco ingredientes o componentes principales:

- 1) Dominios artísticos/culturales
- 2) Estructuras institucionales
- 3) Encargados de tomar decisiones y procesos de toma de decisiones
- 4) Instrumentos (o 'herramientas') de política
- 5) Reglas formales e informales, convenciones y costumbres

Figura 1: elementos centrales de una política para las artes



Fuente: FICAAC

Si bien la independencia toca todos los componentes del modelo, este informe se concentra principalmente en los componentes 2 y 3 (marco institucional y procesos de toma de decisiones), y en uno de los tipos de instrumento (subsidio).

Algunos datos sobre el componente 5 (reglas formales e informales, convenciones y costumbres) se presentan más adelante en este informe. Los datos de este componente, sin

embargo, están limitados gravemente por la visibilidad de factores cruciales que influyen en el grado de independencia de los sistemas de apoyo a las artes. Estos factores limitadores se discuten en detalle más abajo.

Reglas formales, costumbres y personalidades informales

Una gran limitación del análisis empírico de la independencia del apoyo y la financiación de las artes, es que el grado de influencia del gobierno no depende solamente de aspectos formales, visibles del sistema de apoyo, como las regulaciones y reglas establecidas en la legislación, sino también de aspectos informales, invisibles del sistema, como interpretaciones, códigos no escritos, y otros *modus operandi* informales – lo que podría ser llamado la ‘cultura’ del sistema.

Por ejemplo, el grado de control de la libertad experimentado por una agencia a un brazo de distancia, como un consejo de artes, puede depender de:

- Las reglas y regulaciones establecidas en legislaciones y estatutos (que en sí mismas pueden ser flexibles, vagas o abiertas a múltiples interpretaciones);
- Contratos de servicio, negociados entre el ministerio y la agencia a un brazo de distancia (que pueden no ser públicos y puedan dejar abierto el espacio para maniobras dependiendo de la fuerza con la que un ministerio desee hacer cumplir el contrato);
- Reglas de procedimiento desarrolladas fuera de requerimientos estatutarios o contractuales, y
- Códigos informales de conducta, procedimientos e ‘interpretaciones’ aceptados

Mangset (2008; 5) establece un conjunto más detallado de nueve preguntas sobre estas reglas y procedimientos para aportar al análisis del grado de independencia del sistema de apoyo a las artes.

No todas estas reglas y códigos son cuantificables o estables. Las reglas formales y los contratos de servicio pueden ser indicativos del balance entre control y libertad de una organización a un brazo de distancia, pero no son suficientes para tener el panorama general: el carácter de un ministerio de cultura, los códigos no escritos de conducta que yacen bajo la relación ministerio-agencia, las influencias y personalidades escondidas de las personas pueden, en últimas, determinar el nivel de libertad del que goza una agencia a un brazo de distancia. Como lo anota Battersby (2005; 11), hasta ‘una llamada telefónica discreta’ es un instrumento de influencia gubernamental sobre un organismo a un brazo de distancia.

Por lo tanto, las estructuras y procesos visibles utilizados para generar datos empíricos como los que se presentan en la Figura 6 de este informe, deben ser interpretados solamente como indicadores de la libertad o del control potenciales. Como lo sugiere Mucica (2004), ‘debemos considerar no solamente el grado de independencia otorgado legalmente, sino también el asunto más importante del grado de independencia que se logra en realidad.’

Más información sobre estos asuntos puede encontrarse en Galligan (1993; 263), David Pratley Associates (2002), Battersby (2005) y Mucica (2004).

Financiación de las artes a un brazo de distancia: revisión de la literatura

[Una] nueva encuesta sugiere que la mayoría de las personas está de acuerdo con el principio de financiación 'a un brazo de distancia' de las artes.
Noticias BBC, 2006; 1

Como lo indican los modelos de la sección anterior, el sistema de apoyo a las artes es complejo, contiene muchos elementos interrelacionados, cada uno con implicaciones en el grado de independencia del apoyo de las artes del gobierno. La literatura generalmente simplifica este sistema haciendo referencia al 'brazo de distancia' del apoyo a las artes y especialmente al 'principio del brazo de distancia'. Pero, ¿qué quiere decir apoyo a un brazo de distancia? ¿Qué es el principio del brazo de distancia? En esta sección, se considera parte de la literatura sobre el tema.

EL CONTINUUM MATARASSO-LANDRY: LIBERTAD VS. CONTROL

La célebre publicación de Matarasso y Landry para el Consejo de Europa, *Malabarismos: 21 dilemas estratégicos de las políticas culturales* (Balancing Act: 21 Strategic Dilemmas in Cultural Policy) (Matarasso y Landry, 1999), es un raro intento de representar formalmente el asunto de la independencia del apoyo a las artes del gobierno.

Balancing Act expone 21 asuntos claves, o 'dilemas estratégicos', comunes en las políticas culturales. Cada asunto clave tiene un *continuum*, un rango entre dos extremos, dentro del cual Matarasso y Landry invitan a los encargados de políticas a ubicar sus propias políticas culturales. El conjunto de asuntos está diseñado como una herramienta práctica para ayudar a pensar estratégicamente sobre las políticas culturales. Una aplicación práctica de esta herramienta se encuentra en una revisión de políticas culturales escocesas en Pratley (2002).

La sexta cuestión del conjunto es denominada 'Control directo o aislamiento del proceso político' (Matarasso y Landry, 1999; 23). Esta sección resume y explora detalladamente el enfoque que Matarasso y Landry sobre este asunto.

Matarasso y Landry explican:

La experiencia europea se caracteriza por un amplio espectro de enfoques sobre la cuestión del apoyo financiero real [i.e., financiación directa] a la cultura. En un extremo se encuentran países como Italia o Francia que no establecen una distinción entre la cultura y cualquier otra área de política social... Otros países, como Irlanda, Finlandia y el Reino Unido, han reconocido la naturaleza única de los asuntos culturales y [han] considerado valioso tratar de proteger la planeación y toma de decisiones detalladas del riesgo de la interferencia política... En los Países Bajos, se ha establecido una solución intermedia, con una considerable delegación de la planeación y de la toma de decisiones, que es la aprobación del plan nacional de cultura por parte del Parlamento.' (Matarasso y Landry, 1999; 23)

El espectro se presenta en forma de diagrama que reproducimos en seguida.

Figura 2: *continuum* Matarasso-Landry

¿Cómo debería distribuirse la financiación cultural?

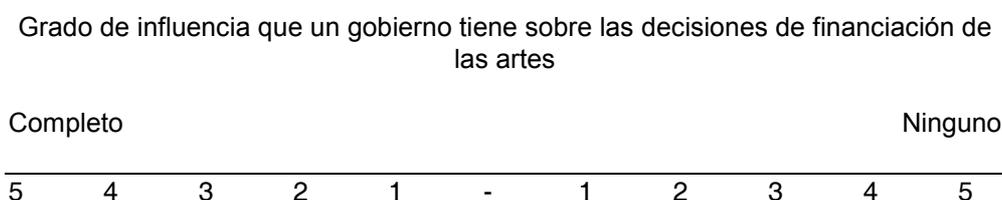


Fuente: Matarasso y Landry (1999; 24)

Los términos ‘control directo’ y ‘aislamiento del proceso político’ son, sin embargo, imprecisos. No es claro qué significan: ¿control ejercido por qué o quién?, ¿qué es el ‘proceso político’? El texto citado anteriormente sugiere dos extremos representados por ‘Países... que no establecen una distinción entre la cultura y otras áreas de la política social’ y países que ‘[tratan] de proteger la planeación y toma de decisiones detalladas del riesgo de la interferencia política.’ Sin embargo, éstas siguen siendo nociones poco claras.

Una reformulación del *continuum* con extremos absolutos y terminología genérica se expone en la Figura 3.

Figura 3: el *continuum* a un brazo de distancia – genérico



Los elementos de una política para las artes y la posición en el *continuum*

Como lo sugería la sección anterior, hay varias maneras en las que los gobiernos pueden ejercer control sobre las decisiones de asignación de recursos financieros para las artes, desde el diseño de estructuras institucionales, procesos y reglas. Muchos analistas describen el nivel de independencia de la financiación de las artes en términos de la elección entre consejo de artes y ministerio (i.e. tipo de institución). Sin embargo, como O’Hagan (1997; 148) lo señala, ‘la distinción entre un consejo de artes y un ministerio gubernamental no está tan definida como algunos lo consideran. Por ejemplo, muchos de los consejos de artes están bajo los órdenes de un ministro, y la mayoría de los ministerios usan comités de evaluación y otros sistemas de grupos de expertos, como lo hacen los consejos de artes, cuando asignan dinero público a las artes.’

Por lo tanto, la elección no es solamente entre tipos de institución, sino también, como lo sugiere el modelo de la FICAAC de la sección anterior, entre procesos de decisión, instrumentos y reglas formales e informales que determinan el comportamiento de los agentes del sistema de apoyo a las artes. La multiplicidad de factores sugiere que se requiere un enfoque multidimensional para establecer un modelo del nivel de independencia de la política para las artes de una nación, en lugar del enfoque unidimensional de un solo *continuum*. Si, por ejemplo, se considerara que la política para las artes gira alrededor de tres factores cruciales, éstos podrían ser trazados en un espacio tridimensional y no en un solo *continuum*.

Cada eje sería un *continuum* entre dos extremos, como los concebidos por Matarasso y Landry. Un eje de este tipo se desarrolla más abajo, basado en el proceso de toma de decisiones y en quién toma las decisiones, más específicamente, en términos del modelo de toma de decisiones de Schuster.

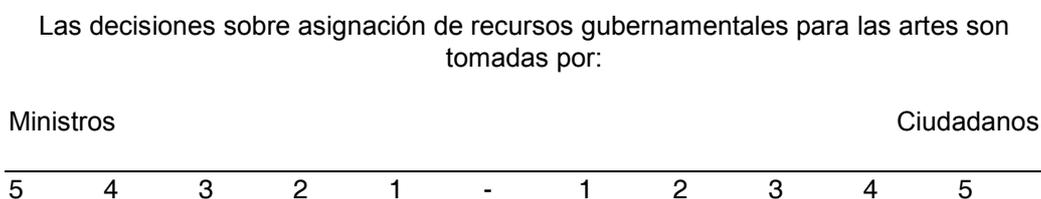
Ejemplo: ¿quién decide?

Como se sugería anteriormente, uno de los elementos centrales del diseño de una política para las artes es escoger el ‘proceso de toma de decisiones’ apropiado. Una consideración crucial de este elemento es la elección de quién tomará las decisiones sobre la asignación de los recursos financieros para las artes. En la literatura sobre política cultural, es común ver esta consideración formulada como una escogencia entre burócratas o artistas. Sin embargo, si el *continuum* debe verse como una escogencia entre extremos, entonces el lado derecho de la columna debe extenderse más allá de artistas a no expertos en artes o

ciudadanos (como en Cummings y Katz, 1987a y b). La inclusión de ciudadanos en la toma de decisiones sobre la financiación de las artes es común. Una revisión del sistema de jurados del National Endowment for the Arts (NEA) en 1990 llevó a la introducción de ‘legos entendidos’ como protección contra acusaciones de intereses especiales o amiguismo (Galligan, 1993; 268). Los ciudadanos suizos votan regularmente para decidir sobre el gasto en cultura a través de referendos (Peacock, 1994; 173, Rushton, 2002c, Mangset, 2008). Instrumentos distintos al subsidio también involucran a ciudadanos y artistas. En los incentivos fiscales, por ejemplo, las decisiones sobre qué artes reciben apoyo del gobierno son tomadas por los consumidores mismos; el gobierno simplemente facilita la compra.

La Figura 4 muestra un *continuum* que representa la dimensión de la independencia que se relaciona con quién toma las decisiones de asignación del presupuesto público para las artes.

Figura 4: el *continuum* a un brazo de distancia desde quien toma las decisiones (ii)



Ministros nombrados – Ministros elegidos – Burócratas – *Quangocrats* – Artistas – Legos expertos – Ciudadanos.

En teoría, sería posible desarrollar *continua* para todos los factores críticos que determinan el grado de independencia de la financiación de las artes del gobierno. Sin embargo, esta sería una tarea de enormes proporciones, en la medida en que la mezcla de elementos y procesos de una política para las artes y sus interacciones constituyen una red cuyo modelo es complejo.

Si bien el enfoque del *continuum* es valioso, la clave al aplicarlo al desarrollo de políticas prácticas es determinar el nivel de detalle con el cual se debe usar. En su nivel más simple, el unidimensional, el *continuum* es una buena ‘regla general’, pero es muy general para crear opciones de política práctica. En la medida en que se busca más detalle, la técnica se vuelve poco flexible y empieza a perder practicidad.

Continua similares podrían construirse para los otros elementos centrales del modelo de política cultural: estructuras institucionales, instrumentos y reglas.

EL BRAZO DE DISTANCIA COMO ‘PRINCIPIO’

Gran parte del debate y de la discusión sobre el grado de influencia que el gobierno tiene en las decisiones sobre financiación de las artes se expresa en términos del ‘principio del brazo de distancia’. En esta sección se revisan algunos de los elementos clave de la literatura sobre el principio y se consideran otros asuntos relacionados.

Definiciones

Ya se ha dicho mucho sobre el principio del brazo de distancia en la política para las artes. Sin embargo, las definiciones del principio difieren ampliamente entre sí, y a menudo son imprecisas. Quinn (1997; 153) ha descubierto que ‘la falta de precisión en las descripción comúnmente aceptada [del principio del brazo de distancia] ha permitido [que se] tergiversen y se aplique a situaciones que suelen ser contrarias a [su] entendimiento teórico.’

A continuación se seleccionan algunas descripciones del principio del brazo de distancia de la literatura sobre política para las artes:

‘Es un concepto de política pública que se aplica en muchos países a un amplio rango de relaciones públicas. Puede considerarse como uno de los componentes básicos del sistema general de separación de los poderes y de “control y equilibrio de los poderes” fundamental para una democracia pluralista. En el sector cultural, se usa principalmente para designar un mecanismo y una institución pública típicamente anglosajona; de hecho es tan típica que en muchos otros idiomas es incluso difícil encontrar una traducción adecuada. Y si la mera traducción de la palabra es difícil, la implementación del concepto en un ambiente administrativo y legal totalmente diferente genera mayores problemas.’
(Mucica, 2004; 1)

Los recursos financieros aprobado por el Parlamento son adjudicados a... instituciones casi-independientes... [para] que establezcan unas políticas y una ordenación del gasto propias.
(Matarasso and Landry, 1999; 23)

Los consejos de artes deben existir y operar con autonomía relativa del gobierno central... Debe procurarse que la influencia política sobre las actividades del consejo sea mínima.
(Quinn, 1998; 88)

El gobierno financia las artes, pero ‘no determina qué artistas u organizaciones artísticas recibirán apoyo.’
(Chartrand, 1987; 1).

El gobierno no ‘tiene autoridad para establecer las prioridades, políticas y programas de financiación [de una agencia de apoyo a las artes], ni para tomar decisiones sobre la adjudicación de los subsidios.
(Canada Council, 2002).

Los ministerios establecen el marco financiero, administrativo, legal y de política para los organismos públicos, pero los organismos mismos tienen un grado de independencia considerable para la toma de decisiones.
(The United Kingdom Parliament, 1999)

Es el punto de vista según el cual el apoyo público debe darse de manera que aisle a las artes de presiones políticas o de otro tipo que puedan llevar a las organizaciones a desarrollarse en términos distintos a sus propios criterios artísticos.
(Cwi, 1983; 39)

En la expresión más pura de este modelo no hay una conexión necesaria entre las políticas y las acciones del órgano intermediario y la política pública. El concepto de un organismo a un brazo de distancia está diseñado para distanciar las decisiones sobre política y financiación cultural de las presiones políticas de otros asuntos de estado, para servir a la circunscripción de las artes al darle primacía a las necesidades de los artistas creativos y al asignar recursos de manera que apoyen el trabajo creativo de mejor calidad.
(David Pratley Associates, 2002; 21)

En la literatura sobre políticas para las artes, el principio del brazo de distancia se define a menudo como la combinación de dos elementos del modelo de la Figura 1: (i) agencia financiadora autónoma y (ii) procesos de toma de decisiones basados en la evaluación de pares. Sin embargo, éstos son dos elementos diferenciados del sistema de política para las

artes, y no hay nada en la teoría y en la práctica de la administración pública que afirme que los dos son necesariamente codependientes.

Por lo tanto, el término ‘principio del brazo de distancia’ es más bien impreciso y complejo y es utilizado para representar nociones diferentes con grados de rigor variantes. Quinn (1998; 91) afirma que la frase no es un ‘principio inviolable’, sino un ‘término de conveniencia’ que ha sido ‘tergiversado en su uso moderno’. Everitt (1998; 199) asevera que en el Reino Unido, ‘[e]l principio nunca fue formalizado en un acuerdo escrito y no tiene un estatus mayor al de la costumbre y la práctica.’

Además, muchos argumentan que el principio, en su forma más pura, es inalcanzable. Wyszomirski (1995; 75) sugiere que es ingenuo creer que las consideraciones políticas puedan divorciarse de los propósitos, procedimientos y evaluaciones de una agencia federal. De hecho, ninguna política para las artes puede aislarse de la política.’ Y Quinn (1998; 89) sugiere que ‘es absurdo sugerir que los consejos de artes puedan en algún momento mantenerse a ‘un brazo de distancia’ del gobierno.’

Sentimientos similares no son difíciles de encontrar. West y Smith (2006; 281) sugieren que, en el Reino Unido, ‘el principio de un brazo de distancia ha desaparecido, queriendo decir que la participación del Estado es tan próxima que reprime la creatividad que está siendo apoyada’. Sheffiled (2001) describe el principio de un brazo de distancia como una ‘ficción palpable’.

Alternativamente, en la literatura de políticas para las artes, las referencias al término ‘principio de un brazo de distancia’ pueden tomarse como abreviación del ethos según el cual la financiación de las artes debe estar sujeta a la mínima interferencia posible de los gobiernos.

Mangset (2008; 11) comenta que:

- ‘... el [debate británico] parece tener cierto tipo de visión ideal del principio del brazo de distancia – y de un organismo a un brazo de distancia – como punto de referencia. En este tipo ideal de sistema de financiación de las artes a un brazo de distancia:
- 1) Cualquier asignación de ayuda a las artes debe ser hecha por personalidades independientes con competencia artística y nombradas por un período de tiempo limitado.
 - 2) Estas personalidades deben ser tan independientes como sea posible de las instrucciones políticas.
 - 3) No deben ser nombradas por, o dependientes de, sindicatos de artistas u otros grupos de interés del campo cultural.
 - 4) El organismo a un brazo de distancia no debe ser obligado por un esquema de apoyo estatutario o decidido políticamente.
 - 5) El organismo a un brazo de distancia, en cambio, debe tener una libertad sustancial para adjudicar sus recursos dentro del marco de referencia de su presupuesto.
 - 6) La asignación de apoyos debe responder única y solamente a criterios de calidad artística, y no a criterios de bienestar o equidad.
 - 7) La adjudicación de recursos debe ser imparcial, i.e. no debe responder al nepotismo y/o al clientelismo.

Tales organismos ideales a un brazo de distancia, por supuesto, no existen de forma directa y concreta. Pero pueden existir como una realidad retórica eficiente.’

La literatura sugiere que el ideal del brazo de distancia, formulado en términos del *continuum* ‘genérico’ de la Figura 3 en el cual estaría al extremo derecho del *continuum*, es inalcanzable en la práctica. Por lo tanto, la pregunta práctica para el diseño de una política para las artes no es si se deba contar con una financiación a un brazo de distancia o no,

sino qué tan cerca o qué tan lejos debe estar la financiación de las artes del ideal por el que aboga el principio del brazo de distancia.

Los objetivos de la financiación a un brazo de distancia

La financiación a un brazo de distancia de las artes tiene varios objetivos que usualmente se relacionan con la libertad de los artistas de la influencia estatal (y, a cambio, protección del estado de publicidad adversa) y con una toma de decisiones mejorada. Arts Council of Wales (2004; 7) lo pone de esta manera:

‘Clásicamente, el concepto de organismo a un brazo de distancia está diseñado para distanciar las decisiones sobre política y financiación cultural de las presiones políticas de otros asuntos de estado, para servir a la circunscripción de las artes al darle primacía a las necesidades de los artistas creativos y al asignar recursos de manera que apoyen el trabajo creativo de mejor calidad. Según esta formulación clásica, la convención tiene cuatro virtudes:

- Protege la libertad de expresión del artista de la interferencia política
- Asegura un pluralismo de gustos
- Protege las artes de presiones inapropiadas de la política pública
- Permite que los criterios de financiación se enfoquen solamente en consideraciones de calidad, sin consideraciones externas.’

La mayoría de comentaristas de la literatura sobre política cultura citan objetivos similares. A continuación, se presenta una selección.

Libertad artística:

- Protección de la libertad de expresión de la interferencia política (David Pratley Associates, 2002; 21).
- ‘El propósito [del comité de evaluación de pares] es prevenir el desarrollo de una burocracia permanente que podría controlar el flujo de recursos para las artes y, en últimas, imponer una “cultura oficial” sobre la nación’ (Heilbrun and Gray, 1993; 259).

Aislamiento de la esfera política:

- Una barrera de independencia entre el sector cultural y el sector político (Mundy, 2000; 33).

Toma de decisiones mejorada:

- Asegura que la calidad artística sea la consideración más importante para tomar decisiones sobre ayudas financieras y protege la diversidad de opinión y la libertad artística (Canada Council 2002)
- Permite que los juicios [sobre adjudicación de la financiación para las artes] sean emitidos con base en motivos artísticamente relevantes (Cummings and Katz, 1987a; 12)
- Reduce los criterios de financiación a consideraciones de calidad (David Pratley Associates, 2002; 21)
- La financiación promueve un pluralismo de gustos (David Pratley Associates, 2002; 21)
- Los comités de pares evaluadores revisten ‘de integridad y de juicios estéticos la evaluación de las propuestas artísticas que buscan financiación.’ (Galligan, 1993; 258).
- La evaluación de pares evaluadores está basada en dos supuestos: (i) que los pares son los individuos más capacitados para juzgar la calidad y (ii) que las decisiones tomadas por los pares son las que mejor reflejan el interés público en la financiación de las artes. (Schuster, 1995; 133)

Fomento de la innovación y la experimentación:

- Apoya la experimentación a través de trabajos que pueden ser muy importantes y provocadores (i.e. para el gobierno que apoya financieramente) (Canada Council, 2002).

El primer objetivo – libertad de creatividad del artista sin interferencia del estado – es particularmente fuerte. Se considera que el principio de apoyo a las artes a un brazo de distancia concuerda con la ideología de la expresión artística autónoma (véanse particularmente los ensayos en Mirza, 2007). En Finlandia, la libertad artística es un derecho constitucional que actúa como la piedra angular del sistema de apoyo a las artes (Rautiainen, 2007).

Otras áreas de política

La noción de formular políticas ‘a un brazo de distancia’ no es exclusiva de las artes. Chartrand y McCaughey (1989; 1) documentan varias áreas de interés gubernamental que adoptan un enfoque a un brazo de distancia, como la separación constitucional de las ramas de gobierno en poder judicial, ejecutivo y legislativo, y la libertad de la prensa y de los medios del gobierno de muchos países. A pesar de que este informe no revisa en detalle la literatura de otras áreas de política, recientes revisiones en el Reino Unido y en Australia ofrecen unos antecedentes y un contexto buenos para el debate dentro de la política cultural. En Australia, agencias a un brazo de distancia son parte de una modalidad institucional llamada ‘autoridades estatutarias’. Una revisión de todas las agencias de gobierno de este tipo se llevó a cabo en 2003 (Uhrig, 2003). La agencia australiana para las artes a un brazo de distancia, el Australia Council for the Arts, fue sometida a revisión.

Hay una literatura sustancial sobre agencias del Reino Unido a un brazo de distancia, a las que se denomina como organizaciones no gubernamentales casi autónomas (Quangos) u organizaciones públicas no departamentales (NDPBs). Los empleados de los quangos a menudo son llamados ‘*quangocrats*’, el equivalente a un brazo de distancia de burócrata. El Reino Unido ha sido testigo de revisiones y debate permanentes sobre estas agencias. Grandes revisiones han sido llevadas a cabo como parte de la devolución de poderes a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, por parte del gobierno del Reino Unido (véase Macleavy y Gay, 2005). Los consejos de artes del Reino Unido han sido sometidos a escrutinios detallados como parte de estas revisiones y una parte importante de la literatura más reciente sobre apoyo a un brazo de distancia de las artes surge de estas guerras ‘quango’. El resultado de estas revisiones es diciente. Como Birrell (2008; 46) lo anota para el caso de la transferencia de poderes del Reino Unido, el resultado fue ‘[e]n la práctica, la formulación de lo que eran argumentos tradicionales y bien establecidos para el uso de enfoques a un brazo de distancia, a pesar de que los quangos resultaron siendo más simples que la formulación de un principio específico para justificar la subsunción de las funciones quango en un gobierno al que le fueron transferidos los poderes. Los quangos del Reino Unido hasta el momento han probado ser fuertes cuando son atacados (un relato personal detallado del caso de Gales se encuentra en Davies, 2008). En Australia, el consejo de artes también quedó intacto después de la revisión, con algunos elementos adicionales incorporados en su relación formal con el ministro de artes.

Como ya fue notado, gran parte del debate sobre la financiación de las artes a un brazo de distancia se concentra en tipos institucionales, de los cuales los consejos de artes son la institución modelo a un brazo de distancia en el campo de las artes. Sin embargo, la teoría de la política pública sugiere que hay una amplia variedad de tipos de instituciones a un brazo de distancia: ‘Los quangos son una especie variada’ (Greve et al, 1999; 17). Esta variedad ha llevado a los analistas a desarrollar tipologías de agencias a un brazo de distancia, un enfoque que se torna más complejo en un contexto internacional, como lo notan Greve et al (1999; 2):

‘Definir a qué se hace referencia con el término quango es una tarea confusa dentro de cualquier país y sería del todo imposible crear una definición internacional que sea válida para distintas constituciones y enfoques gubernamentales. También es cuestionable si se obtiene algo con catalogar a un organismo como quango y a otro no. De hecho, es más sencillo y más benéfico ver el mundo de los quangos como un *continuum* que va desde las agencias del gobierno central, como Next Steps en el Reino Unido y las *agentschappen* de los Países Bajos, hasta organismos externos

creados específicamente y, aún más allá, hacia el mundo de la contratación externa, la privatización y la regulación.’

Es interesante observar que varios analistas adoptan un enfoque de *continuum* similar al de Matarasso y Landry. McConnel (1996b), por ejemplo, sostiene que las agencias a un brazo de distancia son ‘una variedad de organismos que se distribuyen en un *continuum* que se mueve a lo largo del brazo de distancia alejándose del control ministerial directo. Ese amplio *continuum* va desde los departamentos ministeriales, a través de departamentos no ministeriales... y NDPBs hasta compañías claramente del sector privado pero que realizan tareas públicas.’

Objetivos similares para un enfoque a un brazo de distancia también pueden identificarse en la literatura sobre política no cultural. Por ejemplo, McConnel (1996a; 1) incluye entre las varias razones para tener ‘quangos’ las siguientes:

- 1) Adquirir conocimiento experto o de especialistas que no sería obtenible de otra forma.
- 2) Involucrar un grupo de interés particular, o a otros que podrían sentirse ahuyentados por la agresividad del mundo político local.
- 3) Proteger la administración pública del toma y daca cotidiano de la vida política.

De manera similar, Uhrig (2003; 31) sugiere que las agencias a un brazo de distancia se establecen cuando ‘se considera que un grado de independencia operativa permite más objetividad o mejora la eficiencia... Hay varias maneras en las que establecer [una agencia a un brazo de distancia] contribuye a la objetividad y la eficiencia. Éstas incluyen:

- 1) separa actividades especializadas del conjunto más amplio y complejo de los requerimientos de una cartera ministerial
- 2) provee un rango estrecho y claro de funciones que la autoridad debe cumplir
- 3) establece un grado de independencia a través de la codificación del rol de la autoridad y define los poderes del ministro
- 4) crea un organismo distinto que puede tratar asuntos intersectoriales.’

Otras fuentes útiles de la literatura no relacionada con la política cultural son Manning y Matsuda (2000) y Scott (2006), ambos publicados en la página Web del Banco Mundial.

Tendencias en el brazo de distancia

Las historias sobre el principio del brazo de distancia generalmente inician con el establecimiento del Arts Council of Great Britain en 1945. Sin embargo, el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia (2003; 248) sugiere que ‘a lo largo de sus doscientos años de existencia, el gobierno central holandés ha practicado un enfoque a un brazo de distancia hacia los contenidos artísticos y culturales [apoyados por el gobierno].’

Recientemente, los analistas han identificado una ‘convergencia’ mundial en el apoyo a las artes, con lo que se quiere decir que más gobiernos han adoptado un modelo mixto de apoyo a las artes, con estructuras y procesos a un brazo de distancia y burocráticos directos. (En términos del *continuum* Matarasso-Landry, esto significa que los países están en dos posiciones del espectro). Schuster (1985; 23) ya lo anotaba en 1985:

‘[L]a experiencia de los ocho países [estudiados]... sugiere una lenta convergencia de los modelos de apoyo a las artes ministerio y consejo de artes. Los países con ministerios se han pasado al modelo consejo de artes, de mayor flexibilidad y con mayor participación directa de los distintos sectores artísticos en la toma de decisiones... [L]os países con

consejos de artes de nuestro estudio han adoptado elementos del modelo ministerio de cultura, con el fin de incorporar el elemento de mayor peso político de ese modelo.²

Análisis más recientes confirman que los sistemas mixtos están en aumento. Discusiones sobre los procesos y motivos del aumento del modelo mixto se encuentran en David Pratley Associates (2002), Mucica (2003; 15), Everitt (1996), Inkei (2002), IFACCA (2005) y Mangset (2008).

Gran parte de la literatura sobre la ‘convergencia’ se produce en países con una agencia a un brazo de distancia en los que la tendencia hacia un sistema mixto ha sido menospreciado como una erosión del apreciado principio del brazo de distancia. Los ensayos en Mirza (2007) y en Warnock y Wallinger (2000) sugieren que el acortamiento del brazo en el Reino Unido ha sido el resultado de dos factores centrales: (i) el aumento de la ‘tecnocracia’³ en la política pública, que ha traído como resultado una mejor rendición de cuentas, más transparencia y una evaluación de las políticas para las artes basada en evidencias; y (ii) un aumento de la ‘instrumentalización’ en la política para las artes, que ha resultado en la apropiación de programas artísticos para objetivos no artísticos (como la cohesión social y la reducción del crimen). Se afirma comúnmente que la tecnocracia y la instrumentalización han disminuido el brazo de apoyo a las artes del Reino Unido al aumentar el control gubernamental y al reducir la libertad artística. En el caso de Noruega, Mangset (2008; 14) encuentra que ‘desde la mitad de los años noventa (especialmente desde el 2000) el brazo de distancia entre los mundos políticos y el consejo de las artes ha... disminuido.’ Este acortamiento ha sido el resultado de un deseo de los gobiernos por tomar un rol más activo en la política cultural. A pesar de que un interés mayor del gobierno en la cultura ha traído como consecuencia el aumento de la financiación de las artes, el aumento se ha visto en instrumentos de financiación sobre los cuales el consejo tiene ‘una libertad de acción limitada’: ‘El nuevo y ampliado “Consejo de Artes” parece más un organismo público híbrido que el antiguo Consejo de Artes.’ (Mangset, 2008; 15).

Asuntos relacionados con el brazo de distancia

Wyszomirski y Mulcahy (1995; 131) consideran que la independencia de la financiación de las artes se relacionan con varios asuntos:

‘Los sistemas de evaluación de pares en el gobierno reflejan tensiones perdurables entre toma de decisiones informada y participativa; entre autoridad experta y pública, y entre consideraciones técnicas y políticas. En las artes, los comités asesores se esfuerzan por tomar decisiones bien informadas y resultado de una participación amplia. También deben intentar reconciliar la protección de la libertad creativa de los proyectos individuales con la necesidad de la agencia de rendir cuentas al público general y a sus representantes.’

Como ya se expresó, asuntos relacionados incluyen: rendición pública de cuentas, autonomía del artista; censura y curaduría; gobernanza; democracia y derechos humanos; y desestatización, descentralización, nuevos enfoques de la administración pública y la transferencia de poderes desde el gobierno central. Este informe no investiga estos asuntos relacionados en detalle, pero muchos de éstos son tratados por los artículos y los recursos que se referencian en este informe.

² Los ocho países del estudio fueron Canadá, Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Países Bajos, Suecia y USA.

³ En el original en inglés se habla de ‘managerialism’: la aplicación de técnicas de administración de empresas a la dirección de otras organizaciones como el servicio civil o las autoridades locales. Se tradujo al español como ‘tecnocracia’, que se refiere a la tendencia a hallar soluciones eficaces por encima de otras consideraciones ideológicas o políticas (N. del T.).

¿Qué tanta influencia tienen los gobiernos en el apoyo a las artes?

¿Cuánta influencia ejercen los gobiernos en las decisiones sobre el apoyo a las artes en el mundo?

Hay varias fuentes de información a las que se puede recurrir para responder esta pregunta. En este informe se consideran tres fuentes principales: bases de datos en línea de políticas culturales, base de datos de la FICAAC y la encuesta de la FICAAC realizada a agencias nacionales de artes.

1. Bases de datos en línea de políticas culturales

Actualmente y a nivel mundial, hay varios recursos en línea de información sobre políticas culturales. En la página 'Cultural policies around the world' del sitio Web de la FICAAC se encuentran vínculos a las fuentes más importantes.⁴ Estos recursos en línea, con distintos niveles de sofisticación y detalle, ofrecen una manera de investigar las estructuras y los procesos de las políticas culturales en varios países.

De particular interés es el Compendio de Políticas Culturales de Europa de ERICarts/Consejo de Europa (www.culturalpolicies.net). El Compendio permite al investigador generar tablas comparativas en varios asuntos de política cultural. Por ejemplo, al seleccionar 'Comparisons/Comparative Tables/Main Features of the Cultural Policy System' desde la página de inicio, se obtiene una tabla que resume las siguientes características generales del sistema de política cultural en todos los países de la base de datos: si el país tiene un sistema centralizado o descentralizado; la existencia de un ministerio de cultura central; si existen organismos a un brazo de distancia; la existencia de fondos o fundaciones culturales nacionales; si el sistema tiene comités con representantes de distintos niveles de gobierno, y si existen comités interministeriales en el sistema de política cultural.

Sin embargo, a pesar de que estos recursos ofrecen información comparativa importante sobre políticas culturales, no todos son de fácil utilización. Obtener datos comparativos a nivel nacional de estructuras y procesos de financiación de las artes y evaluar el grado de independencia en cada país puede tomar mucho tiempo. A pesar de que el Compendio genera fácilmente tablas comparativas, los datos que produce sólo son de Europa más Canadá. Por lo tanto, no es posible obtener un panorama global de los sistemas de apoyo a las artes.

2. Base de datos de la FICAAC

La base de datos de la FICAAC contiene registros de instituciones de política cultural y para las artes de 201 países. La información de la base de datos sobre estructuras institucionales a nivel mundial se presenta más adelante en esta sección.

3. Encuesta de la FICAAC realizada a agencias nacionales de artes

En la Primera Cumbre Mundial de las Artes y la Cultura, realizada en Ottawa, Canadá, en diciembre de 2000, se llevó a cabo una encuesta. Los datos resultantes se publicaron en la sección Directory del sitio Web de la FICAAC. Entre 2000 y 2006, se sumaron más países y los perfiles se actualizaron, pero desde ese entonces la Federación dejó de adicionar y actualizar la información y la base de datos se extrajo del sitio Web. La información resultante de la encuesta se presenta más adelante en esta sección.

En el resto de esta sección se presenta información sobre:

- estructuras institucionales de apoyo nacional a las artes;
- aspectos de la relación entre agencias de artes nacionales a un brazo de distancia y el gobierno, y

⁴ www.ifacca.org/links/cultural-policies-around-the-world/.

- la incidencia de la evaluación de pares.

Esta información no ofrece un panorama completo de todos los aspectos que influyen en la independencia, como se identificó en la sección anterior de este informe. Hay vacíos importantes en la información, como:

- Las agencias a un brazo de distancia a menudo administran la financiación directa en nombre del gobierno (o financiación ‘etiquetada’⁵). No hay información sobre cuánto del presupuesto de las agencias a un brazo de distancia es discrecional, y cuánto está ‘etiquetado’ para programas específicos del gobierno.
- La información resultante de la encuesta de la FICAAAC es representativa de una muestra de países (29 agencias a un brazo de distancia y 41 agencias en total).
- La información es del 2006 o antes.
- Parte de la información es de distintos años (entre 2000 y 2006).

Además, por necesidad, los datos son indicadores altamente simplistas de sistemas políticos públicos altamente complejos. Sin embargo, representan una de las pocas fuentes de información empírica sobre el asunto.

Estructuras institucionales

La base de datos de la FICAAAC contiene registros de instituciones de política cultural y para las artes de 201 países. La Figura 5 presenta un resumen de la información sobre estructuras institucionales de apoyo a las artes de aquellos países en los que se conocen las estructuras. Casi todos los países (99 por ciento) tienen un ministerio o un departamento responsable de cultura, mientras que un poco menos de la mitad (40 por ciento) también cuentan con una agencia de apoyo a las artes a un brazo de distancia como un consejo de artes. La base de datos de la FICAAAC también indica que la mayoría (cerca del 90 por ciento) de los ministerios son mixtos – i.e. la cultura se pone junto a otros dominios de política como deporte, medio ambiente, religión, comunicación o turismo.

Figura 5: estructuras institucionales de las agencias nacionales de artes



Source: The IFACCA database

Ministerio/departamento solamente	Ambos ministerio y a un brazo de distancia	Agencia a un brazo de distancia solamente
59 por ciento de los países	40 por ciento de los países	1 por ciento de los países

Fuente: Base de datos de la FICAAAC

⁵ ‘Tagged funding’ en el original en inglés (N. del T.).

Relación de las agencias a un brazo de distancia con el gobierno

Los encuestados debían marcar cuál de las afirmaciones de una lista describía la relación de su agencia con el gobierno. Los ministerios (o departamentos) gubernamentales no debían responder, en la medida en que las preguntas no tenían sentido desde la perspectiva de un ministerio. La Figura 6 resume las respuestas de los encuestados. La información se divide en dos grandes secciones. La primera da una indicación de qué tan involucrado está el gobierno en las operaciones de una agencia de artes. La información indica el porcentaje de agencias de artes a un brazo de distancia para las cuales cada afirmación aplica. Por ejemplo, solamente el 8 por ciento de las agencias de artes indicó que el gobierno selecciona las personas a las que la agencia otorga ayuda financiera, mientras que el 69 por ciento indicó que el gobierno nombra los miembros del organismo de gobierno.

La segunda sección da una indicación del nivel de libertad del gobierno del que goza una agencia de artes. Nuevamente, la información indica el porcentaje de agencias de artes a un brazo de distancia para las cuales cada afirmación aplica. Por ejemplo, el 38 por ciento de las agencias de artes indicó que ellas mismas nombran su director ejecutivo, mientras que el 88 por ciento de las agencias de artes indicaron que ellas determinan sus prioridades presentes.

Figure 6: Arm's Length Arts Agencies' Relationships with Government

	<i>Percent of arm's length agencies</i>
Questions about degree of control/freedom	
The Government:	
Selects the recipients of financial support from the agency	7
Appoints staff members (other than chief executive officer)	10
Establishes the strategic plan within which the agency works	14
Establishes the agency's current priorities	14
Establishes the various funding programs of the agency	17
Is represented on the governing body	18
Determines allocation of budget programs and activities	28
Appoints the chief executive officer	45
Establishes the overall policies within which the agency works	50
Determines the amount of funding the agency receives	59
Appoints the members of the governing body	72
The arts agency:	
Appoints its chief executive officer	41
Establishes its various funding programs	66
Determines allocation of budget to programs and activities	79
Determines who will receive its financial support	79
Establishes its own strategic plan	79
Determines its own policies	83
Determines its own current priorities	83
Selects its other staff members	83
General	
The agency's financial accounts are audited by the government auditor or an auditor appointed by the government	72
It is required to file an annual report with the legislature or government	83
The allocation of the agency's budget to various programs and activities is in part determined by government and in part by the organization	31
Within limits, the government can give directions to the agency	55
Total no. of valid agencies = 29	

Figura 6: relación de las agencias de artes a un brazo de distancia con el gobierno

Preguntas sobre el grado de control/libertad	Porcentaje de agencias a un brazo de distancia
El gobierno:	
Selecciona las personas a las que la agencia otorga ayuda financiera	7
Nombra los miembros del equipo de trabajo (distintos del director ejecutivo)	10
Establece el plan estratégico de trabajo de la agencia	14
Establece las prioridades presentes de la agencia	14
Establece los programas de financiación de la agencia	17
Está representado en el organismo de gobierno	18
Determina la adjudicación del presupuesto de programas y actividades	28
Nombra el director ejecutivo	45
Establece las políticas generales de trabajo de la agencia	50
Determina la cantidad de financiación que la agencia recibe	59
Nombra los miembros del organismo de gobierno	72
La agencia de artes:	
Nombra su director ejecutivo	41
Establece sus programas de financiación	66
Determina la adjudicación de presupuesto de programas y actividades	79
Determina quién recibe apoyo financiero	79
Establece su plan estratégico	79
Determina sus políticas	83
Determina sus prioridades presentes	83
Selecciona los demás miembros de su equipo de trabajo	83
General	
La contabilidad financiera de la agencia es auditada por el auditor del gobierno o por un auditor nombrado por el gobierno	72
Es necesario presentar un informe anual a la asamblea legislativa o al gobierno	83
La asignación del presupuesto de la agencia a varios programas o actividades es determinada en parte por el gobierno y en parte por la organización	31
El gobierno puede dar direcciones a la agencia, dentro de ciertos límites	55

Número total de agencias válidas = 29

La tercera sección de la Figura 6 contiene preguntas generales sobre la relación entre la agencia de artes y el gobierno. Los resultados de estas preguntas son difíciles de interpretar, especialmente los últimos dos, en los que no fue dada una medida para 'en parte' o 'dentro de ciertos límites'.

Como se discutió anteriormente, datos de este tipo resaltan el potencial de control, pero no necesariamente revelan el grado real de control ejercido. Las reglas no escritas, influencias escondidas y personalidades también juegan un papel, a pesar de que, por su naturaleza, no sean fácilmente cuantificables.

Evaluación de pares

En otra pregunta se pedía a los encuestados que indicaran si su agencia recurre a evaluación de pares para evaluar las aplicaciones para ayuda financiera. La pregunta es relevante tanto para ministerios como para agencias a un brazo de distancia. Los resultados se reproducen en la Figura 7.

Figure 7: Incidence of peer assessment, national arts and culture funding agencies 2006

	Responses	
	No.	Percent
Agencias:		
with peer assessment	22	54
without peer assessment	19	46
Total	41	100

Figura 7: Incidencia de la evaluación de pares, agencias nacionales de financiación de las artes y la cultura 2006

	Respuestas	
	No.	Porcentaje
Agencias:		
con evaluación de pares	22	54
sin evaluación de pares	19	46
Total	41	100

Información resumida como ésta oculta lo que puede ser un proceso altamente complejo sujeto a menudo a incentivos múltiples y en conflicto, como Wyszomirski y Mulcahy (1995; 131) lo notan:

'[S]e espera que los comités de evaluación de pares representen la diversidad de los pueblos y culturas de Estados Unidos de América; aíslen a las artes del control del gobierno central, y aún así ayuden a tomar decisiones sobre las artes; tomen decisiones sobre los presupuestos del valor y la definición de arte, excelencia artística y prioridades culturales, cuando no se ha logrado un consenso político sobre el particular; tomen decisiones esencialmente subjetivas y cualitativas con procedimientos que sean vistos como justos y equitativos, y hasta encarnen estándares de decencia.'

Para más información sobre las complejidades de la evaluación de pares y los procesos de toma de decisiones, véase Wyszomirski and Mulcahy (1995), Quinn (1998; 293) y los perfiles del Budapest Observatory (<http://www.budobs.org/grant.htm>). Véase también Sullivan (1989), que da información detallada sobre la naturaleza de los procesos de evaluación de pares en varias agencias a un brazo de distancia en los años ochenta y David Pratley Associates (2002; 32), que discuten los mecanismos de control/libertad que existieron para los consejos de artes a un brazo de distancia del Reino Unido en el año 2002 (muchos de los cuales ya son anticuados debido a reestructuraciones que se han hecho desde entonces).

¿Qué tanto control deberían tener los gobiernos sobre el apoyo a las artes?

[Yo no] soy un partidario del principio del brazo de distancia... Nunca he entendido por qué pasamos por la angustia de salir, luchar por las elecciones y ganar las elecciones para entregar la parte divertida a otra persona que no ha sido elegida, que nunca tuvo que salir y que, en últimas, es responsable de estas cosas, cuando nosotros acá en el Parlamento somos los que tenemos que asumir el daño colateral cuando algo sale mal.
Miembro del Parlamento inglés, Tony Banks, citado en The United Kingdom Parliament (1999)

Una pregunta adicional, para sumar al análisis descriptivo de la sección anterior, es hacerse una idea sobre la pregunta normativa ¿cuánta influencia *deben* tener los gobiernos sobre las decisiones de apoyo a las artes? Esta pregunta es más difícil de tratar ya que la evaluación no supone un análisis simple y objetivo costo-beneficio; inevitablemente supone hacer suposiciones o juicios que parecen favorecer un enfoque particular. La FICAAC no favorece un modelo o enfoque particular de apoyo a las artes. Por lo tanto, en lugar de tratar de hacer su propia evaluación de los distintos modelos, la secretaría de la FICAAC simplemente hizo una revisión de la literatura evaluativa para documentar las fortalezas y debilidades percibidas de la financiación a un brazo de distancia y de la financiación directa.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS DOS ENFOQUES PRINCIPALES

Las fortalezas y debilidades de cada enfoque se encuentran en las figuras 8.1 y 8.2. Al final de cada tabla están referenciadas las fuentes. Cada grupo de fortalezas y debilidades está clasificado en tipos generales.

Para agencias a un brazo de distancia y/o toma de decisiones a través de evaluación de pares las categorías son:

- Toma de decisiones
- Aislamiento, ‘barrera de amortiguación’ y ‘muro de contención’
- Posicionamiento intermedio
- Otros

Para ministerios y/o toma de decisiones ministeriales o burocráticas las categorías son:

- Integración de políticas
- Simbolismo
- Rendición de cuentas
- Toma de decisiones
- Inestabilidad
- Otros

Deben hacerse varias observaciones sobre estas dos listas:

- Las fortalezas y debilidades no están en un orden particular y no se hace una valoración de su importancia o relevancia
- Las fortalezas y debilidades representan opiniones, ideas preconcebidas e intuiciones, así como hallazgos basados en evidencias empíricas. Por ejemplo, muchos asumen que una debilidad del control gubernamental estricto es que frustra u obstaculiza el arte innovador, no conformista o vanguardista. Sin embargo, Rueschmeyer (1993; 230) encuentra lo contrario en la República Democrática Alemana (i.e. Alemania del este bajo el comunismo); ella encuentra que bajo controles gubernamentales estrictos, ‘irónicamente, los artistas no conformistas adquirieron una voz fuerte.’ Zolberg (1993)

encuentra que el modelo ministerial centralizado de Francia puede haber descuidado la diversidad cultural geográfica, pero no la innovación en las manifestaciones artísticas.

- Las fortalezas y debilidades se toman solamente de la literatura sobre política cultural. En Manning y Matsuda (2000) hay un buen resumen de problemas generales de las agencias a un brazo de distancia y en Scott (2006) hay una 'lista de chequeo' de buenas prácticas.
- Se esperaría que algunas debilidades de un sistema fueran fortalezas del otro sistema y viceversa. Pero no se registran todos esos casos de fortalezas y debilidades 'concomitantes' – solamente aquellos que la literatura revisada señala explícitamente.
- En algunos casos, se señala si el autor hace referencia a estructuras institucionales (consejo de artes/ministerio) o a procesos de toma de decisiones (evaluación de pares/burocráticas). Donde no se especifica a cuál hace referencias, debe asumirse que la fuente las mezcla.

FIGURA 8.1: BRAZO LARGO: AGENCIA A UN BRAZO DE DISTANCIA, EVALUACIÓN DE PARES

Fortalezas	Debilidades
Toma de decisiones	
<ul style="list-style-type: none"> • Relevancia: las decisiones estarán ‘alineadas’ con las tendencias artísticas debido a la rotación de los miembros de los comités de evaluación de pares • Se financian artes más innovadoras y ‘atrevidas’ • Diversidad: se financian artes más diversas y las decisiones son más ‘representativas y justas’ • Calidad: la contratación de expertos para la evaluación de la calidad permite mejores decisiones • Credibilidad: ‘involucra’ a la comunidad artística en las decisiones y mejora la confianza del sector de las artes en las decisiones de asignación y, por lo tanto, son más aceptables para la circunscripción de las artes. ‘Representa una racionalidad aceptable’ 	<ul style="list-style-type: none"> • Pierde relevancia por tener nociones ampliadas de lo que lo que es el arte y del sector de las artes • El brazo de distancia no puede responder a necesidades de equidad de las minorías (garantizar los derechos culturales podría ser una tarea central de un gobierno) • Conduce a ‘captura del productor’, ‘captura regulatoria’ (‘producer capture’, ‘regulatory capture’), ‘amiguismo’, ‘clanes y círculos’, ‘prejuicios de pares’, particularmente en países pequeños con comunidades artísticas pequeñas • Los comités de evaluación de pares limitan el sentido de un público más amplio al que la financiación de las artes debe servir • Los comités se enfrentan con muchos y en ocasiones contradictorios objetivos de política – se les pide hacer demasiado • Menor rendición de cuentas o líneas no claras de rendición de cuentas a los electores/ciudadanos (i.e. nivel menor al de un ministerio, porque oficiales no elegidos son responsables de las decisiones de adjudicación y no los políticos elegidos) • Los comités consumen mucho tiempo, son ineficientes y sufren de ‘exceso de comentarios’ (comment pollution)
Aislamiento, ‘barrera de amortiguación’ y ‘muro de contención’ frente a influencias adversas	
<p>1) <i>Para los artistas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Muro de contención: protege las decisiones de apoyo a las artes y al sector artístico de la influencia política y de los gustos políticos • Evita la ‘censura’ y la influencia política • Promueve la libertad de expresión artística y, por lo tanto, un arte innovador y fascinante • Reconoce un aspecto fundamental del arte – la crítica del gobierno y de la sociedad • Permite la ‘deslealtad creativa’ <p>2) <i>Para los políticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aísla al gobierno de la responsabilidad sobre las decisiones de financiación de las artes y de decisiones artísticas particularmente controversiales <p>3) <i>Para los encargados de tomar decisiones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los financiadores de las artes se liberan de las influencias políticas • La evaluación de pares protege las decisiones de apoyo a las artes de las presiones que traen los intereses externos (colegas y amigos de los aplicantes, intereses partidistas o especiales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sustituye la censura gubernamental por la ‘censura’ de la comunidad artística, el gusto político por el gusto de los ‘expertos’ en artes • Debido a que el modelo del brazo de distancia es imposible en la práctica, el gobierno influirá de alguna manera, tal vez cuando sea oportuno – por lo tanto, la censura seguirá existiendo y el gobierno puede influenciar sin que parezca que lo hace; control sin rendición de cuentas • Una rendición de cuentas débil y no transparencia • El aislamiento de la influencia política lleva a la marginalización de las artes y de la política para las artes
Posicionamiento intermedio y ventajas comparativas	
<ul style="list-style-type: none"> • Las agencias a un brazo de distancia tienen un estatus único: una combinación de distancia de la formulación de políticas consuetudinaria y proximidad a los artistas y a los profesionales de la cultura • Las agencias a un brazo de distancia pueden desempeñar un rol de defensa y promoción sectorial valioso y presentar al gobierno un caso de manera independiente, lo que también mejora la transparencia en el desarrollo de políticas para las artes • Libera al gobierno de concentrarse en la política global para las artes, en lugar de en asuntos operacionales cotidianos • Los organismos a un brazo de distancia están mejor conectados (más alineados) con el sector cultural, lo que puede aportar la experticia del sector artístico a la ejecución de políticas y programas y asesoría especial a los ministros • Los ‘<i>quangocrats</i>’ son potencialmente más sensible a las necesidades del sector que los burócratas • Pueden aclarar los objetivos en áreas multifacéticas de política • Pueden fomentar la inversión del sector privado (esta fortaleza se señala para el caso de los fondos de donaciones –endowments–) • Los consejos de artes son distantes no solo del gobierno, sino también de la comunidad artística: pueden estar informados por la comunidad a través de consultas pero libres de la influencia directa 	<ul style="list-style-type: none"> • La posición intermedia de las agencias a un brazo de distancia no sirve los intereses del sector público, ni los del sector cultural • Vuelve más compleja la ejecución de recursos y duplica la burocracia • El rol de promoción y defensa de las artes es limitado por la supervisión ministerial • La posición intermedia entre el gobierno y el sector significa que sus obligaciones son incompatibles. La multiplicidad de actores interesados trae como consecuencia para una agencia a un brazo de distancia objetivos y acciones ambiguas (se convierten en enemigos de todo el mundo). • El gobierno pierde cierto grado de control sobre dineros públicos • Desacuerdo entre ejecución de la financiación y consideraciones sobre política pública • El organismo a un brazo de distancia pierde poder de cabildeo (lobby) a favor de las artes debido a su distancia de la toma de decisiones del gabinete/ejecutivo • Los mecanismos de política de los organismos a un brazo de distancia son limitados. Por ejemplo, el subsidio, que es el pilar del modelo a un brazo de distancia, se está volviendo menos deseable o a la moda; iniciativas de política basadas en demandas ahora están en boga • Limitación horizontal – enfoque de política limitado; p. ej. la esfera del dominio cultural (las artes) es una franja limitada de política cultural

FIGURA 8.1: BRAZO LARGO: AGENCIA A UN BRAZO DE DISTANCIA, EVALUACIÓN DE PARES

Fortalezas	Debilidades
	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno tiene menos campo de acción para influenciar el direccionamiento de la política cultural
<p>Otros</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Las agencias a un brazo de distancia permiten el desarrollo de políticas a largo plazo – políticas y planes ‘que, por supuesto, no sean echados por tierra por las ráfagas de la opinión democrática... más o menos cada cinco años’ • Son mejores que otras alternativas: ‘La evaluación de pares es el peor sistema de financiación de las artes – a excepción de todos los demás’ • La alternativa (el ministerio) es más costoso 	<ul style="list-style-type: none"> • Los consejos de artes son demasiado e inusualmente volátiles debido al cambio constante de sus miembros • Los consejos de artes son acusados de estancamiento institucional, la ‘tiranía del status quo’ • Las agencias a un brazo de distancia son más vulnerables a los recortes gubernamentales y a la agitación periódicas • Costosos: señalado para el caso de los comités de pares y los fondos de donaciones (endowments)

FIGURA 8.2: BRAZO CORTO: MINISTERIO, TOMA DE DECISIONES MINISTERIAL Y BUROCRÁTICA

Fortalezas	Debilidades
Integración de políticas	
<ul style="list-style-type: none"> Nivela el campo de política; pone la política para las artes en el mismo nivel de otras políticas gubernamentales Integración horizontal de política; ayuda a integrar/coordinar la política para las artes con áreas y asuntos de política Complejidad de la política (integración de instrumentos de política); es útil a la política para las artes para contar con el aval de todos los actores y mecanismos de política (p. ej., integrar subsidios con impuestos e incentivos para lograr una estrategia/enfoque global de política) 'Habilidad para llevar las cosas a término' Resonancia/integración vertical de política a través de todas las jerarquías de la política para las artes Equivalencia política transnacional; tener equivalentes políticos de los socios políticos/comerciales de gran importancia 	<ul style="list-style-type: none"> Marginalización con respecto a intereses gubernamentales con los que compete Planeación excesiva – planeación e influencia desbalanceadas en el sector artístico 'de arriba hacia abajo', en lugar de 'de abajo hacia arriba'
Simbolismo	
<ul style="list-style-type: none"> Reflejo apropiado de la importancia de las artes en la estructura jerárquica y de poder de la política Gesto simbólico de compromiso del gobierno con las artes 	
Rendición de cuentas	
<ul style="list-style-type: none"> Resonancia democrática: que haya control político sobre los fondos públicos refleja un proceso de representación democrática. Rendición de cuentas; es más clara y mayor que la de un consejo a un brazo de distancia 	<ul style="list-style-type: none"> Nepotismo político: 'en momentos de cambios de gobierno puede pasar que un administrador de las artes de alto nivel sea reemplazado por amigos del partido o de los partidos en el poder.' Antidemocrático – los artistas son excluidos de la toma de decisiones y las decisiones favorecen a la elite que tiene acceso al poder político Censura gubernamental La curaduría causa un desarrollo sesgado (p. ej. se gastan recursos en proyectos de alto perfil, glamorosos a expensas de proyectos localizados) Menos diversidad Antidemocrático – en un ministerio, es casi seguro que el músculo político prevalezca Distante – los burócratas están 'desligados' de las artes Influencias de personalidades – el ministro nombrado puede ser un desconocedor de las artes o un defensor de las artes o imprimir su propia ideología
Toma de decisiones	
	<ul style="list-style-type: none"> Toma de decisiones deficiente – no expertos/ministros no tienen la habilidad para tomar decisiones de la escala, rango y complejidad requerida Reducen la creatividad y la innovación. Estancamiento y apoyo a artes no innovadoras, en la medida en que los burócratas están 'desligados' del mundo de las artes y tienen gustos artísticos estancados. Minimizan la creatividad y la innovación. Hay estancamiento y apoyo de artes no innovadoras, en la medida en que los burócratas están desligados del mundo de las artes y tienen gustos artísticos estáticos. Privilegian propuestas no arriesgadas y menos innovadoras
Inestabilidad	
<ul style="list-style-type: none"> Los ministerios son más estables que las agencias a un brazo de distancia 	<ul style="list-style-type: none"> Inestabilidad – cambios de ministro causan inestabilidad en la financiación de las artes Inestabilidad debido al 'cortoplacismo' o al cambio de prioridades del gobierno
Otros	
	<ul style="list-style-type: none"> El modelo requiere: libertad de expresión artística, condición del artista y que el derecho de consulta a las asociaciones de artistas esté consagrado en la ley. En la práctica, éste no siempre es el caso o estos derechos no están bien protegidos

Fuentes: *Applied Cultural Principles* (1995), *Artists Association of Ireland* (2000), *Arts Council of Northern Ireland* (2005), *Arts Council of Wales* (2004), *Battersby* (2005), *Beck* (1991), *Birrel* (2008), *Campbell* (2000), *Canada Council* (1988), *Canada Council for the Arts* (2002), *Canada Council for the Arts* (2006), *Chartrand y McCaughey* (1989), *Council of Europe* (1997), *Cummings y Katz* (1987a y b), *Cwi* (1983), *David Pratley Associates* (2002), *Davies* (2008), *Everitt* (1996 y 1998), *Frey* (2001),

Galligan (1993), Girard (1987), Hewitt (2005), Holloway (2008), House of Representatives (1986), Inkei (2001 y 2002), Katunarić (2000), Klamer, Petrova y Mignosa (2006), Knüsel (2005), Lewis (1994), Loosely (2002), Lowell y Ondjaatje (2006), Macdonnel (1992), Macleavey y Gay (2005), Mangset (2008), Morgan (2004), Mundy (2000), Pérez de Cuéllar (1995), Pick (1991), Quinn (1997 y 1998), R A Malatest y Associates (2007), Rautiainen (2007), Schuster (1995 y 1996), Select Committee on Culture, Media and Sport (1999), Sheffield (2001), Sirman (2008), Sullivan (1988), The United Kingdom Parliament (1999), van der Ploeg (2005), Wyszomirski (1995), Wyszomirski y Mulcahy (1995)

SISTEMA MIXTO – ESCOGIENDO EL MODELO SEGÚN LA TAREA

Los listados anteriores son un punto de partida para pensar en los criterios de evaluación de los dos enfoques principales y para considerar qué enfoque se adapta mejor a qué contextos o a qué propósitos. Everitt (1998; 204) se refiere a esta situación como la ‘tercera vía’: ‘Afortunadamente, no es necesario escoger entre los dos sistemas en contienda. Hay una tercera vía, que busca combinar las ventajas de cada uno, para quedarse con lo mejor de los dos.’

Varios analistas han tratado de identificar para qué tareas es mejor cada modelo. Éstas son algunas opciones.

Al comparar el modelo de ministerio de Francia con modelos a un brazo de distancia del Reino Unido y de Estados Unidos de América, Girard (1987; 12) halla que:

- i) hay poca diferencia entre los modelos de ministerio y a un brazo de distancia en tres criterios: cantidad de presupuesto gubernamental; libertad artística; lógica de la toma de decisiones;
- ii) el modelo a un brazo de distancia se desempeña mejor que el modelo de ministerio cuando se evalúa en términos de democracia y del grado de desperdicio burocrático; y
- iii) el ministerio se desempeña mejor en lo que tiene que ver con la ‘imagen’ de la política cultural.

Girard concluye: ‘Mi opinión personal es... que el sistema ideal sería, primero, un ministerio muy visible en los medios y responsable de pocas prioridades, pocas innovaciones y, segundo, organismos a un brazo de distancia, por área, por disciplina, como en Estados Unidos o [en el Reino Unido], y también por nivel de autoridades locales.’

McRobert (1980; 54) afirma que un ministerio es mejor para atender definiciones globales de artes y para la participación general en artes, en lugar de la participación profesional.

David Pratley Associates (2002; 36) identifica en el Reino Unido un nuevo enfoque de modelo mixto especializado, en el cual los ministerios se dedican a asuntos generales estratégicos de política pública para las artes, mientras que las agencias a un brazo de distancia ejecutan ciertos objetivos y decisiones de adjudicación específicos.

En la Cámara de Representantes (1986; 52), se sugirió que los ministerios tienen una ventaja al financiar grandes instituciones artísticas y al desarrollar enlaces de política ‘transversales’, como con las industrias de los medios y con el turismo.

La Cámara de Representantes (1986; 53) también tuvo en consideración el modelo de consejo en tres actividades y concluyó que:

- ‘la estructura del consejo de artes tiene una ventaja para la administración de subsidios al aprovechar la experticia de la comunidad artística de una manera que es difícil para ‘una organización burocrática convencional’ y al establecer una barrera de amortiguación entre la asignación de recursos y la presión política;
- el modelo de los consejos de artes es mejor para la promoción y defensa de las artes; y
- el modelo de ministerio es mejor para el desarrollo de la política pública – ‘si el consejo de artes es suficientemente representativo del pequeño sector subsidiado como para llevar a cabo sus papeles de administrador de subsidios y de defensor y promotor de las artes, es improbable que tenga el punto de vista global necesario para resolver la mayoría de los asuntos centrales de las artes y la cultura. Si la representatividad del consejo es lo suficientemente amplia para atender de manera competente estos asuntos, la experticia específica en artes que debe satisfacer puede estar excesivamente diluida.

De acuerdo con Volkerling (2001; 6), el Department of Culture, Media and Sport del Reino Unido considera que un departamento de estado (como un ministerio) es mejor en ‘liderazgo

estratégico' y 'para sacar adelante' los objetivos gubernamentales para y con el sector cultural.

Al argumentar a favor del establecimiento de un ministerio de cultura en Estados Unidos de América para complementar el brazo a distancia del National Endowment for the Arts, el Center for Arts and Culture (2001) sugiere que un ministerio es necesario para la cooperación y coordinación entre agencias, para el liderazgo, como una señal de la importancia de cultura, y para la coordinación y la diplomacia de las relaciones culturales entre países.

Mangset (2008; 15) cuenta sobre la propuesta de un comité de reestructurar el Arts Council Norway en dos divisiones basada en la naturaleza de los fondos desembolsados: (i) una división autónoma a un brazo de distancia y (ii) una división menos autónoma que administre esquemas estatutarios de apoyo delegados por el Ministerio.

Van der Ploeg (2005; 32) toma de teorías de la delegación y control que la literatura sobre política pública considera, para concluir que 'la delegación de la ejecución de la política cultural debe ser delegada a un fondo para las artes independiente. El Ministerio de Cultura puede definir una misión clara pero amplia para el fondo para las artes. La división de responsabilidades también debe ser definida claramente en un acuerdo global que no debe ser alterado durante el ciclo de vida de la política.

Davies (2008) defiende una división según la cual los ministerios juegan un papel en la defensa y promoción de las arte dentro del gobierno y fomentan la colaboración intersectorial, y dejan a la agencia a un brazo de distancia las decisiones sobre asignación de recursos.

Sirman (2008) sugiere una división de responsabilidades a lo largo del eje de la naturaleza creativa innovación-preservación: el brazo largo es más apto para decisiones de asignación de recursos para expresiones creativas innovadoras y de alto riesgo; el brazo corto es más apto para decisiones sobre actividades relacionadas con patrimonio y para la preservación del 'canon'. Sin embargo, establece una advertencia importante: 'los modelos de financiación usados no son tan importantes como la voluntad consciente y deliberada de lograr un fin concertado' (Sirman, 2008; 9).

El problema de un sistema mixto es asegurar que no haya duplicación de esfuerzos y que las tareas y responsabilidades del ministerio y de la agencia a un brazo de distancia sean asignadas claramente. Revisiones recientes han reafirmado el valor del modelo del brazo de distancia, pero han encontrado dificultades en la relación entre los consejos de artes y sus respectivos ministerios y departamentos. Las revisiones han recomendado sin falta que se aclare la relación y se mejore el entendimiento de ambos lados sobre los roles específicos de cada agencia.

La revisión de 'entidades estatutarias' de Australia (Uhrig 2003) halla que la comprensión del éxito y la claridad de propósitos son las piedras angulares de una buena gobernanza en agencias a un brazo de distancia. El informe hace varias recomendaciones para lograr alcanzar estas piedras angulares, con 'plantillas' detalladas que establecen los roles recomendados para las agencias y los ministerios.

Conclusiones y sugerencias de trabajo a futuro

Un debate de larga data en el discurso sobre las políticas culturales y para las artes se ha centrado en cuál es la mejor manera de poner en práctica el apoyo gubernamental a las artes: a través de agencias ‘a un brazo de distancia’ como los consejos de artes; o a través de una agencia de ‘brazo corto’ como un ministerio.

Este informe ha reafirmado que el grado de independencia depende de varios factores:

1. las estructuras institucionales a través de las cuales las políticas se ejecutan;
2. los encargados de tomar decisiones que determinan la asignación de recursos;
3. los instrumentos (o herramientas) de política utilizados; y
4. las reglas formales e informales, convenciones y costumbres que influyen el comportamiento de los agentes de un sistema.

Es de vital importancia que todas estas dimensiones sean tenidas en cuenta al determinar el grado de independencia de un sistema de financiación de las artes.

La información de este informe sugiere que un enfoque de ‘brazo corto’ de apoyo a las artes puede ser más común internacionalmente que un enfoque de ‘brazo largo’. En un poco más de la mitad de los países del mundo, un ministerio o departamento gubernamental es la única agencia responsable de implementar los objetivos gubernamentales en el campo de las artes.

Dicho lo anterior, analistas de política cultural han notado el crecimiento de un ‘enfoque mixto’ de apoyo a las artes en el mundo: el brazo se ha ido acortando en países que han tenido un ‘brazo largo’ y viceversa. En los sistemas mixtos de apoyo a las artes, es crítico que los elementos del sistema de política para las artes –las agencias, instrumentos, personas y reglas– sean aplicadas donde sean más apropiados. Este informe da algo de información sobre dónde los analistas consideran que se utilizan mejor los elementos de política de ‘brazo corto’ y de ‘brazo largo’.

Se espera que la información y análisis de este informe ayuden a los planificadores, a los encargados de tomar decisiones y a los comentaristas a comparar los distintos enfoques y evaluar el equilibrio en modelos nacionales mixtos de apoyo a las artes. También se espera que este informe estimule el debate sobre los distintos modelos.

Este informe está en un documento de discusión que fue distribuido entre los miembros de la FICAAC en el 2006. Comentarios sobre este documento han dado lugar a distintas formas en que la FICAAC u otras personas e instituciones pueden aportar a este trabajo. Algunas ideas son:

- Encargar más investigaciones como estudios de caso detallados por país y/o análisis históricos de una selección de países.
- Desarrollar más a fondo ciertos asuntos como la relación independencia-censura y cuestiones sobre la independencia de la investigación sobre política para las artes.
- Encargar a expertos comentarios o respuestas a este informe.
- Realizar reuniones internacionales para discutir el tema.

La FICAAC agradece ideas y sugerencias de trabajo a futuro que pueden enviarse a info@ifacca.org.

Apéndice 1: producción de la FICAAC sobre la independencia de la financiación de las artes

Desde su creación, la FICAAC se ha ocupado en asuntos relacionados con marcos de financiación de las artes y en la independencia de la financiación de las artes de los gobiernos. El asunto se ha discutido en varios contextos, como:

Primera Cumbre Mundial de las Artes y la Cultura

En la Primera Cumbre Mundial de las Artes y la Cultura, realizada en Ottawa, Canadá, en noviembre de 2000, se dedicó una ‘sesión de trabajo en red’ al tema de los marcos de apoyo a las artes. Se encomendó a los participantes tener en cuenta cuestiones relacionadas con los modelos de apoyo con el objetivo de hacer recomendaciones a las agencias nacionales de apoyo a las artes (ya sean consejos, ministerios u otros tipos de agencias) y a la federación internacional de dichas agencias que estaba por establecerse. El informe de esta sesión anota:

El grupo [de la sesión de trabajo en red] sugirió que la nueva federación internacional apoyara principios de trabajo en lugar de formas institucionales, y que retomara dos asuntos que el grupo no tuvo tiempo de desarrollar – i.e., recomendar informes y estudios que contribuyeran a una discusión inteligente sobre la división de responsabilidades entre consejos y ministerios y constituirse en un foro para seguir discutiendo el tema.

Canada Council (2001; 30)

Pregunta D’Art sobre el grado de independencia de los consejos de artes

En el 2002, la FICAAC recibió una pregunta D’Art de Mary Cloake, en ese entonces Directora de Desarrollo del Consejo de Artes de Irlanda. La Sra. Cloake buscaba información sobre varias preguntas centrales relacionadas con la independencia de los consejos de artes en otros países, que incluían:

- ¿Los consejos de artes adoptan o siguen políticas gubernamentales?
- ¿La política gubernamental para las artes es formulada por los ministerios de artes exclusivamente?
- ¿El gobierno tiene en cuenta las políticas o las recomendaciones de política de los consejos de artes?
- ¿Cómo se construye la política y cómo se comunica a los consejos de artes?
- ¿Qué nivel de autonomía mantiene el consejo de artes sobre su toma de decisiones en situaciones en las que la dirección activa de política del ministerio es un elemento clave de la financiación pública de las artes?

Seis personas respondieron a la solicitud D’Art (el listado se encuentra a continuación). A pesar de que las respuestas fueron de ayuda para la Sra. Cloake, el Consejo de Artes de Irlanda no produjo un resumen del informe D’Art.

Respuestas a la pregunta D’Art No. 9 se recibieron de:

- Thorgeir Olafsson, Ministry of Education, Science and Culture, Islandia
- Christine Hamilton, Centre for Cultural Policy Research, University of Glasgow, Escocia
- Sydney Bartley, Ministry of Education, Youth and Culture, Jamaica
- Sivia Qoro, Secretariat of the Pacific Community, Nueva Caledonia
- Ann Bridgwood, Arts Council England, Inglaterra
- Philippe Pépin, Ministry of the French Community, Bélgica
- Clive Gray, De Montfort University, Inglaterra

La pregunta original se encuentra en:

<http://www.ifacca.org/topic/independence-of-arts-funding-from-government/>

Documento de discusión

Un documento de discusión resultante de la pregunta D'Art anterior fue preparado por Christopher Madden, Analista investigativo de la FICAAC, y distribuido entre los miembros de la FICAAC y en otras reuniones en busca de comentarios y aportes. El documento de discusión es la base de este informe. La evolución del documento se resume en la siguiente línea del tiempo.

- 2002 Octubre: pregunta D'Art del Consejo de Artes de Irlanda
- 2006 Marzo: el documento de discusión se distribuyó entre los miembros de la FICAAC
 Abril: los miembros hicieron llegar sus comentarios
 Abril: la junta directiva de la FICAAC discutió el documento en su reunión en Ámsterdam, Países Bajos.
 Junio: se usó el documento como antecedente para el seminario de directores ejecutivos de la FICAAC en el marco de la Tercera Cumbre Mundial de las Artes y la Cultura en Inglaterra
 Octubre: la junta retomó el asunto en su junta directiva en Beijing, China
- 2007 Marzo: el documento se presentó en el Segundo taller de investigadores de la FICAAC, realizado en Singapur
 Marzo: los comentarios de los investigadores fueron reportados a la junta directiva de la FICAAC en su reunión de Nairobi, Kenya
- 2008 Julio: se presentó y discutió en la sexta reunión del Capítulo Asiático de la FICAAC en Seúl, Corea.
 Noviembre: se discutió en la segunda reunión de los miembros europeos de la FICAAC en Glasgow, Escocia

'Pregúntele a la FICAAC' y otras consultas

La secretaría ha recibido varias consultas *Pregúntele a la FICAAC* y otras preguntas generales sobre asuntos relacionados: dónde encontrar información para comparar políticas culturales y estructuras de políticas entre países; comparaciones de apoyo gubernamental a las artes y la cultura; preguntas sobre consejos de artes, el principio del brazo de distancia, la evaluación de políticas culturales y los procesos de evaluación de pares. Entre quienes realizaron las preguntas, se encuentran:

- Creative Scotland Transition Project (Abril 2008) – modelos/enfoques comparativos
- Australia Council for the Arts (Septiembre 2006) – brazo de distancia y grandes agrupaciones de artes escénicas
- Visual Artists Ireland (Junio 2006) – equipos de trabajo de los consejos de artes/nombramientos
- Australia Council for the Arts (Octubre 2005) – modelos de apoyo a las artes
- Arts Council England (2001, Julio 2005, Octubre 2004) – procesos de evaluación de pares
- Australia Council (Julio 2005) – marcos de política
- Ukraine (Julio 2005) – marcos de política
- Bermuda (Febrero 2004) – el modelo de los fondos nacionales de donaciones para las artes (national arts endowment).
- Curb Centre for Art, Enterprise and Public Policy (Noviembre 2004) – marcos de política
- Association of South East Asian Nations (Julio 2005) – marcos de política
- Papua New Guinea Arts Council (Julio 2005) – marcos de política
- Budapest Observatory, Hungría (Noviembre 2002) – principio del brazo de distancia

Todos estos temas se relacionan de distintas maneras con 'la extensión del brazo' y la secretaría ha utilizado el mismo conjunto de recursos para responder muchas de estas preguntas.

Discusiones de la junta directiva

En su reunión en Barcelona en noviembre de 2002, la junta directiva interina de la FICAAC realizó una sesión de discusión sobre financiación a un brazo de distancia, con Péter Inkei,

Director Ejecutivo de Budapest Observatory on Financing Culture in East-Central Europe, como facilitador. La discusión tuvo como resultado la redacción de una propuesta de proyecto para la FICAAC en el que se le pedía que ayudara a desarrollar materiales para apoyar las agencias a un brazo de distancia de apoyo a las artes que estaban surgiendo en Europa oriental y central como resultado de cambios políticos fundamentales en esos países. Por motivos financieros el proyecto todavía está por realizarse. Desde entonces, la junta directiva ha discutido la financiación de las artes a un brazo de distancia en varias ocasiones (véase la línea del tiempo anterior).

Base de datos y directorio de la FICAAC

Desde el 2000, la FICAAC ha reunido y actualizado permanentemente información sobre estructuras y procesos del apoyo de las artes. La base de datos de la FICAAC contiene información sobre las agencias gubernamentales de apoyo a las artes de casi cada país del mundo. La información de la base de datos se utilizó para presentar las estadísticas de este informe sobre la mezcla de agencias nacionales gubernamentales de apoyo a las artes en el mundo (Figura 5).

La FICAAC también tiene información detallada sobre la relación agencias nacionales-gobierno de aproximadamente 30 países. Esta información fue reunida a través de una encuesta que se realizó de cara a la Primera Cumbre Mundial de las Artes y la Cultura, llevada a cabo en Ottawa, Canadá, en el 2000, en la que se creó la Federación. Entre el 2000 y el 2006, la FICAAC actualizó y sumó nueva información a los resultados de la encuesta. El cuestionario de la encuesta contiene preguntas detalladas sobre el grado de participación del gobierno en varios aspectos de las actividades de las agencias a un brazo de distancia para las artes: sobre el rol del gobierno en los nombramientos, sobre la construcción de políticas y el establecimiento de prioridades. Las respuestas a estas preguntas se recopilaron y se presentan en este informe en las figuras 6 y 7.

La encuesta que sustenta el directorio de la FICAAC es un recurso único y rico. La secretaría no tiene conocimiento de otra base de datos o encuestas que reúna una información tan detallada.

Facilitando acceso especial a información

La FICAAC ayudó al investigador italiano, Giorgio Tavano Blessi, a escribir un artículo sobre varios modelos de política para las artes que fue presentado en la Cuarta International Conference on Cultural Policy Research (ICCP) en julio de 2006 (www.iccpr2006.com/). La secretaría facilitó al Sr. Tavano Blessi el acceso a la información de la encuesta usada para construir el Directorio de la FICAAC.

Seguimiento de tendencias mundiales

El panorama del apoyo a las artes está en cambio constante. Durante el poco tiempo de operación de la FICAAC, se han establecido agencias a un brazo de distancia para las artes (p. ej., en Europa Central y del Este, Papua Nueva Guinea, Alemania, Malasia y Namibia). En otros países, se han cerrado agencias a un brazo de distancia (en Nueva Escocia) o han experimentado mayor examen de parte del gobierno sobre sus decisiones de financiación. En varios países, los ministerios de cultura han obtenido más poder para involucrarse en y dirigir la ejecución de políticas y programas para las artes. En países de América Latina, como Ecuador, Bolivia y Perú se han creado o están en proceso de creación recientemente ministerios de cultura, y en Paraguay y El Salvador, secretarías de cultura.

Los analistas de políticas para las artes han sugerido que la 'convergencia' es una tendencia común en el apoyo a las artes – que existe una tendencia mundial a que los países adopten una mezcla de enfoques 'a un brazo de distancia' y de 'línea directa' para la financiación de las artes. En algunos casos, la FICAAC ha recibido la solicitud de 'tomar una posición' o de promover y defender un modelo particular. La secretaría ha reiterado el deseo de la junta directiva –y la recomendación de los delegados de la Primera Cumbre Mundial– de que no

sería apropiado que la FICAAC manifestara preferencia por un modelo particular de apoyo a las artes.

El asunto de los modelos y marcos de política y el grado de participación del gobierno son temas recurrentes en ACORNS y en otros foros de la FICAAC. En sus actividades diarias, la FICAAC hace seguimiento y alerta a sus miembros sobre noticias y tendencias de estos asuntos en la página dedicada al tema del sitio Web de la FICAAC, *independence of arts funding from government* (<http://www.ifacca.org/topic/independence-of-arts-funding-from-government/>).

El grado constante de interés en marcos de política y en el nivel apropiado de participación del gobierno en el apoyo a las artes, unidos a la posición privilegiada de la FICAAC como proveedor y agente global de información sobre cuestiones de las políticas para las artes, ha motivado esta visión general y resumida de estas cuestiones.

Apéndice 2: modelos y marcos de política para las artes

Este informe se basa en un modelo de sistema de política cultural desarrollado por la FICAAC. El modelo tiene cinco elementos centrales:

- 1) dominios que se consideran ‘culturales’ que definen el alcance de la política cultural (p. ej., artes visuales, artes escénicas, radio y televisión, cine);
- 2) instrumentos (p. ej. subsidios, incentivos fiscales, propiedad);
- 3) estructuras institucionales (p. ej. ministerio, departamento, agencia a un brazo de distancia);
- 4) procesos de toma de decisiones (p. ej. evaluación de pares, decreto burocrático), y
- 5) reglas y costumbres que determinan la interacción de los elementos anteriores.

Cada uno de estos cinco elementos tiene implicaciones en el grado de independencia del apoyo de las artes del gobierno.

El modelo de la FICAAC se desarrolló después de revisar y analizar un abanico de modelos de política cultural existentes que se presentan en la literatura sobre política cultural. Los principales modelos revisados se describen a continuación. Éstos son: modelos tipológicos; modelos entidad-relación; modelos de toma de decisiones, y economías institucionales y neo-institucionales.

MODELOS TIPOLÓGICOS DE POLÍTICA CULTURAL

Una forma común de establecer modelos sobre las variaciones de política cultural a nivel global, consiste en agrupar las políticas culturales nacionales en tipos. Probablemente la tipología más duradera es la clasificación de política cultural de Chartrand y McCaughey (1989) en facilitador, patrón, arquitecto e ingeniero. Sin embargo, se han propuesto varias clasificaciones alternativas. Las tipologías encontradas al revisar la literatura para este informe son:

- Facilitador – patrón – arquitecto – ingeniero (Chartrand and McCaughey, 1989), a los que Wyszomirski (2003) suma: empresario (entrepreneur)– defensor – comité asesor (think tank).
- Patrón – manipulador del mercado – regulador – empresario (impresario) (Cummings y Katz, 1989)
- Arquitecto – empresario (impresario) – patrón – ingeniero (Katunarić, 2000; 21)
- Puramente comité de pares – burocracia con asesoría – puramente burocrático (Cummings y Katz, 1987b; 355)
- Asignación a cargo de burócratas – comité de expertos – privatización de las decisiones de adjudicación (Cummings y Katz, 1987b; 361)
- Un solo ministerio – varios ministerios – fundación casi pública – empresario (impresario) – línea directa (adaptado de Cummings y Katz, 1987a; 12)
- Monárquico – principesco – socialdemócrata – liberal (Mulcahy, 1998; 250)
- Diseñador – benefactor – administrador – facilitador (Mulcahy, 1998; 252)

Estas clasificaciones no deben verse como enfoques mutuamente excluyentes de política para las artes y la cultura: como lo notan Chartrand y McCaughey (1989; 4), la política nacional para las artes puede adoptar una mezcla de estos tipos. A pesar de que Cummings y Katz apodan el enfoque de ‘un solo ministerio’ el ‘Modelo del ministerio de cultura francés’, los autores aclaran que ‘ni siquiera los franceses siguen completamente este modelo’.

MODELO ENTIDAD-RELACIÓN DE POLÍTICA CULTURAL

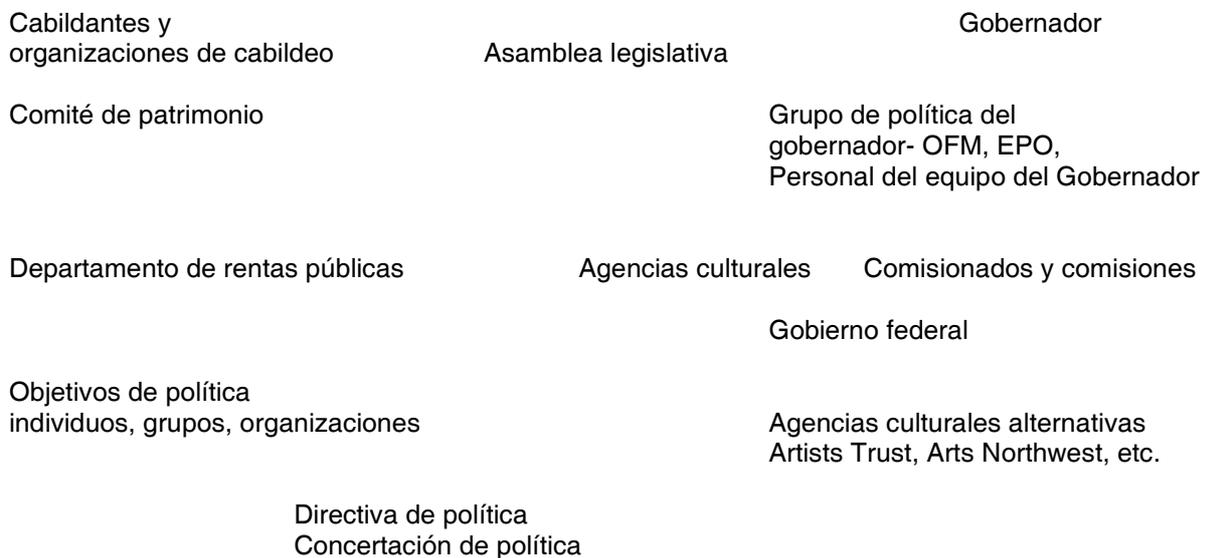
El establecimiento de modelos entidad-relación es un enfoque común para ‘mapear’ las administraciones gubernamentales de la cultura. Se pueden encontrar ejemplos en Schuster

(2002 y 2003b), Peacock (2001, 28), Wiesand (1986; 23) y Pick y Anderton (1980; 11). Como lo muestra el ejemplo del sistema de política cultural del estado de Washington a continuación, los mapas entidad-relación pueden ser muy complejos. Hacer el modelo del rango total de agencias y sus interrelaciones en el sistema puede resultar en diagramas ‘espaguetis y albóndigas’. Estos modelos pierden el poder explicativo que acompaña la simplicidad.

Figura 2.1: un modelo entidad-relación de política para las artes



Figura II.1 Esquema de comunicación en la construcción de política cultural del estado de Washington

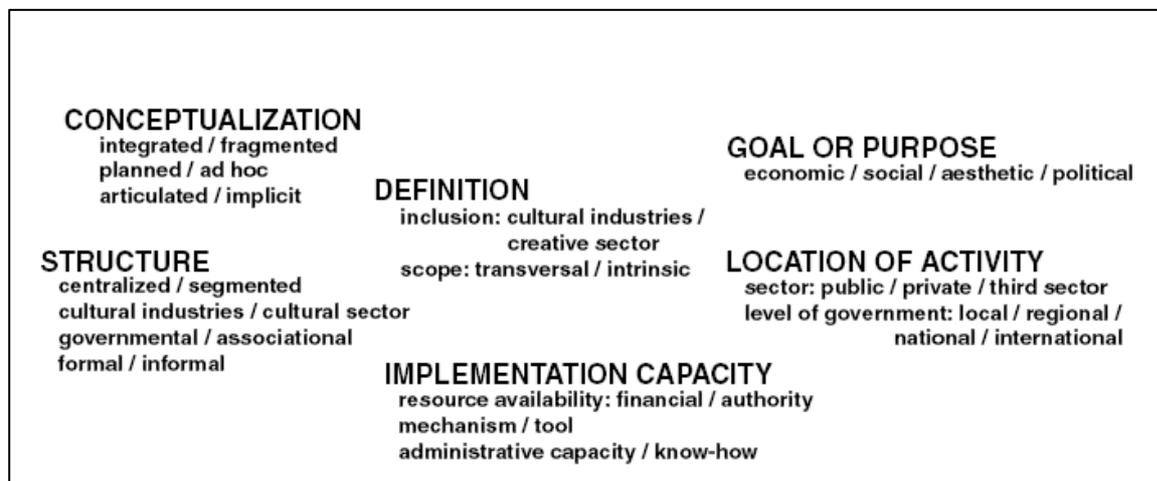


Fuente: Schuster (2003b)

Wyszomirski (2003) supera la complejidad al usar el enfoque de entidad-relación a un nivel muy alto.⁶ Su modelo contiene tres áreas interrelacionadas –política cultural, variables que intervienen y resultados–. Dentro del área de política cultural, Wyszomirski enuncia seis ‘componentes constitutivos’: conceptualización, estructura, definición, fin o propósito, ubicación de la actividad y capacidad de implementación (su modelo se reproduce en la Figura 2.2). Los componentes que más se relacionan con la independencia de la financiación de las artes del gobierno son ‘ubicación de la actividad’ y ‘estructura.’

Figura 2.2: componentes constitutivos de una política cultural

CONCEPTUALIZACIÓN		FIN O PROPÓSITO
integrada/fragmentada		económico/social/estético/político
planeada/intuitiva o improvisada		
articulado/implícito	DEFINICIÓN	
	inclusión: industrias culturales /	
	sector creativo	
ESTRUCTURA	alcance: transversal/intrínseco	UBICACIÓN DE LA ACTIVIDAD
centralizada/segmentada		sector: público/ privado/
industrias culturales/sector cultural		tercer sector
gubernamental/asociativa		nivel de gobierno:
formal/informal		local/regional/nacional/
		internacional
	CAPACIDAD DE IMPLEMENTACIÓN	
	Disponibilidad de recursos: financiera/mecanismos	
	de autoridad / herramientas	
	capacidad administrativa / experticia	



MODELO DE TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL PARA LAS ARTES

Mark Schuster desarrolló un ‘modelo de toma de decisiones’ de política para las artes. La matriz siguiente es adaptada de los modelos que se encuentran en Schuster (1996) y Schuster (2001a). Las distintas opciones tienen implicaciones obvias para el nivel de independencia de la financiación de las artes del gobierno.

⁶ La Figura 4 se encuentra en <http://www.artsummit.org/summit2003/files/Margaret%20Wyszomirski%20-%20FromCostToValue%20Graphics.pdf>.

Figura 2.3: modelo de toma de decisiones de política cultural

CUATRO PREGUNTAS PARA UNA POLÍTICA CULTURAL: OPCIONES	
¿QUIÉN DEBE PAGAR?	GOBIERNO; PARTES DESINTERESADAS; PARTES CON INTERÉS PERSONAL; CONSUMIDORES PRIVADOS
¿QUIÉN DEBE DECIDIR?	[MINISTRO], EQUIPO PROFESIONAL; COMITES DE PARES; FINANCIACIÓN DE 'LINEA DIRECTA' DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA [GABINETE MINISTERIAL]; FORMULAS INDEPENDIENTES, INDIVIDUOS
¿QUÉ FORMA DEBE TENER?	HERRAMIENTAS: SER DUEÑO Y OPERARLAS, REGULACIÓN, INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS, ASIGNACIÓN E IMPOSICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS DE PROPIEDAD, PROVISIÓN DE INFORMACIÓN, NADA
¿QUIÉN DEBE BENEFICIARSE?	CRITERIOS DE BIENESTAR
¿QUÉ DIFERENCIA DEBE MARCAR?	IMPACTOS Y RESULTADOS

OTROS ENFOQUES DE MODELO

Marcos de economías institucionales y neo-institucionales

La metodología de las economías institucionales y neo-institucionales es una manera de analizar lógicamente sistemas complejos que tienen una multiplicidad de actores e interacciones. El enfoque divide el sistema en agentes clave y considera la forma en que estos agentes clave interactúan (especialmente en los 'contratos' explícitos e implícitos entre los agentes). Aplicado a la política para las artes, el enfoque identifica los puntos críticos de la red de apoyo a las artes y analiza sistemáticamente las reglas, incentivos e interacciones entre estos puntos críticos. El enfoque ha sido aplicado a consejos de artes por Rushton (Rushton, 2002a y b). Rushton explora las interrelaciones entre:

- ciudadano y legislador
- legislador y ejecutivo
- ejecutivo y el consejo de artes
- consejo de artes y comité de pares evaluadores
- comité de pares evaluadores y artista

Modelo de dominios

Los modelos de dominios son comunes en política cultural. Dada la naturaleza multidimensional de la cultura y las complejidades y diferencias de opinión sobre las definiciones, muchos sencillamente definen cultura como una lista de 'dominios' culturales y artísticos, como 'música', 'artes visuales', 'danza', etc. Este enfoque, a pesar de que tiende a ser básico, tiene el beneficio de que evita la necesidad de definir principios fundamentales sobre qué distingue ciertas actividades y fenómenos como culturales. El enfoque es común en los marcos de estadística cultural adoptados por agencias de estadística, que lo han llevado a un alto nivel de detalle.

Everitt (1999; 44) sostiene que la política cultural debe ser gobernada 'por objetivos y no por clases de actividad, o sectores administrativos, o zonas de política'. Sin embargo, establecer modelos a partir de dominios puede ser una forma útil de 'mapear' las distintas áreas de actividad gubernamental que son culturales o que tienen aspectos culturales. Pueden encontrarse ejemplos de modelos de dominios en Wyszomirski (2003), Kleberg (2000), Throsby (2006), Wiesand y Söndermann (2005), y Hewison (1998). Los modelos de dominios de política cultural suelen tener tres características:

- 1) Multidimensionalidad interna: la cultura está constituida por varios dominios discretos como las formas de expresión artística (como lo describe Everitt, 1999; 13, 'la cultura es una casa con muchos cuartos');

- 2) Jerárquicos: algunos dominios culturales se consideran más ‘centrales’ que otros. Comúnmente esto se representa a través de círculos concéntricos, en los que los dominios que están más cerca del epicentro son más ‘centrales’ (véase particularmente Throsby, 2006 y 2002), y
- 3) Conectados externamente o ‘transversales’: la política cultural está relacionada con otros dominios de política pública.

Un ejemplo de modelo de dominio está en la Figura 2.4. Los dominios se escogieron solamente con fines ilustrativos.

Figura 2.4: modelo de dominios de política con ejemplos

Lazos ‘transversales’ de política

Educación
Asuntos exteriores
Salud
Planeación urbana
Turismo
Desarrollo regional

Política cultural

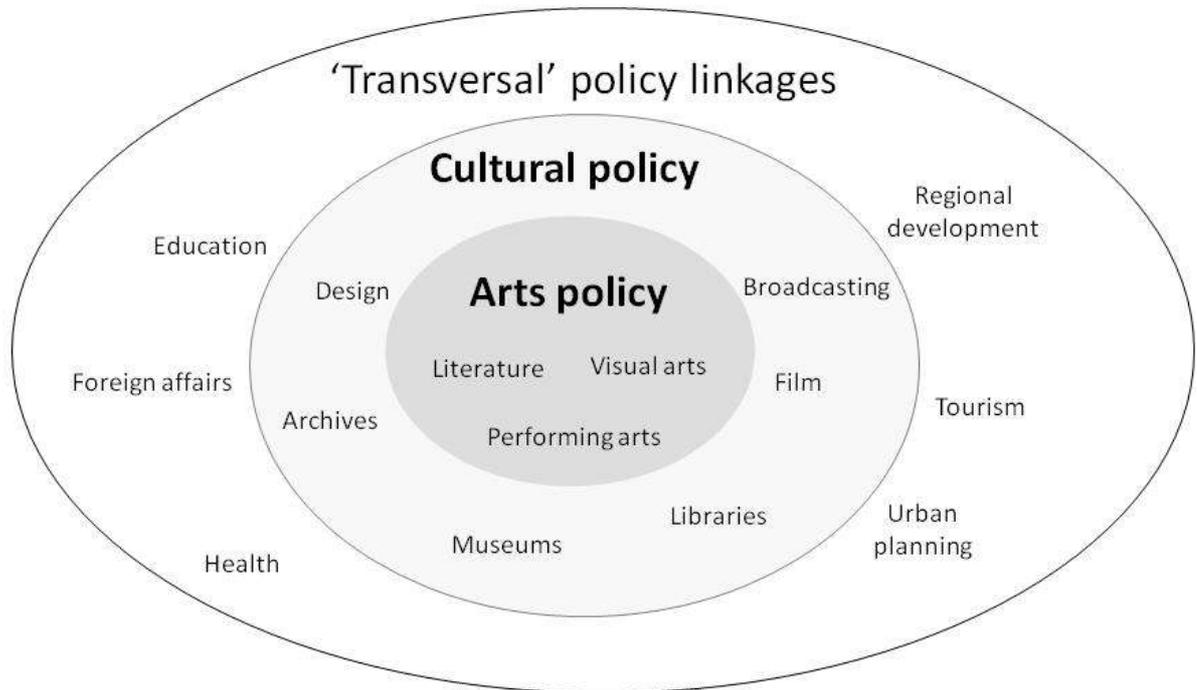
Diseño
Archivos
Museos
Bibliotecas
Cine
Radio y televisión

Política para las artes

Literatura
Artes Visuales
Artes escénicas

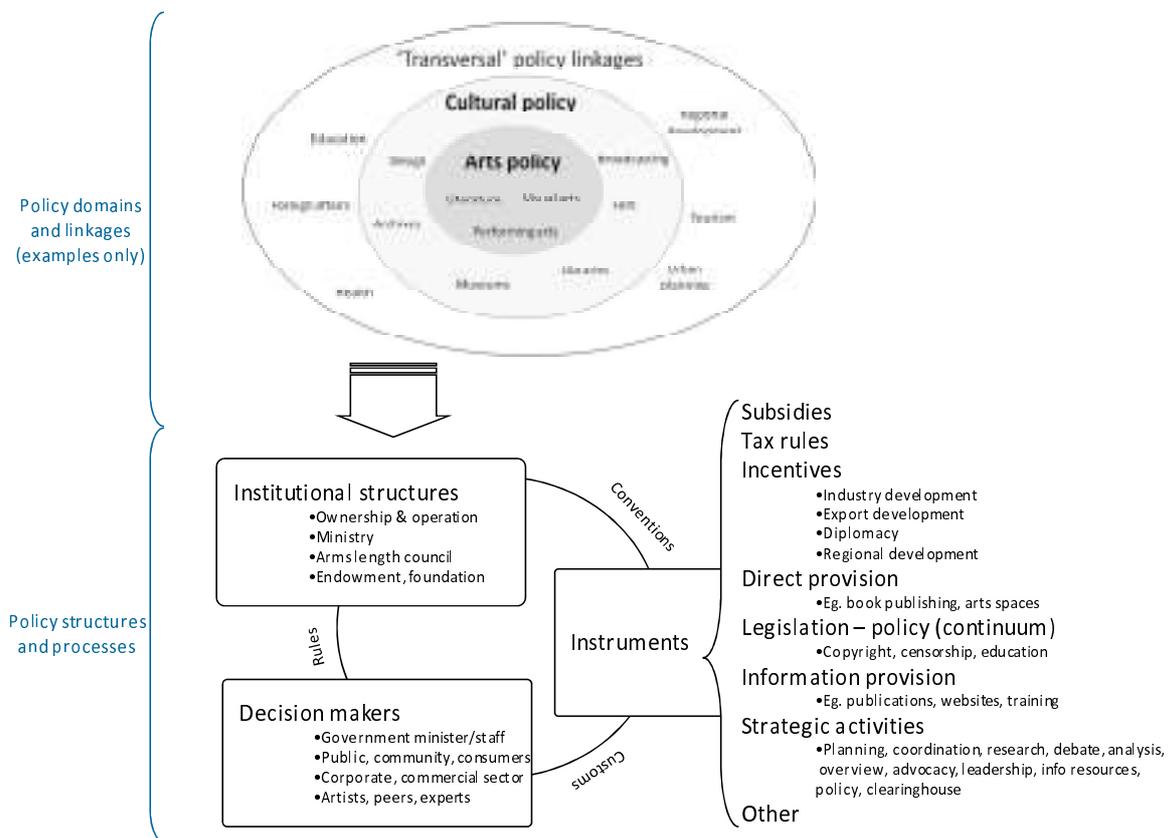
Fuente: FICAAC

Figure 2.4: Policy domains model with examples



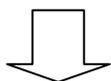
Source: IFACCA

Apéndice 3: modelo FICAAC de política cultura



Dominios y lazos de política (solo ejemplos)

Lazos 'transversales' de política
Educación
Asuntos exteriores
Salud
Planeación urbana
Turismo
Desarrollo regional
Política cultural
Diseño
Archivos
Museos
Bibliotecas
Cine
Radio y televisión
Política para las artes
Literatura
Artes Visuales
Artes escénicas



Estructuras y procesos de política

Estructuras institucionales

- Propiedad y operación
- Ministerio
- Consejo a un brazo de distancia
- Fondo de donaciones (endowment), fundación

Encargados de tomar decisiones

- Ministro/equipo gubernamental
- Público, comunidad, consumidores
- Sector corporativo, comercial
- Artistas, pares, expertos

Instrumentos

Subsidios, Reglas de impuestos, Incentivos

- Desarrollo de la industria
- Desarrollo de las exportaciones
- Diplomacia
- Desarrollo regional

Suministro directo

- P. ej. publicación de libros, espacios para las artes

Legislación-política (*continuum*)

- Derechos de autor, censura, educación

Suministro de información

- P. ej. publicaciones, sitios Web, entrenamiento

Actividades estratégicas

- Planeación, coordinación, investigación, debate, análisis, resúmenes ejecutivos, defensa y promoción, liderazgo, recursos de información, política, centro de intercambio de información

Bibliografía

Política de citación: a menos de que se indique algo distinto, se accedió a todas las direcciones URL en fechas recientes.

Adams, T., Ahonen, P., and Fisher, R., 2004, *An International Evaluation of the Finnish System of Arts Councils*, Ministry of Education (Finland), http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2005/valtion_taidetoimikuntalaitoksen_kehittaminen?lang=fi&extra_locale=en.

Applied Cultural Principles, 1995, *Background Paper No. 1: The Changing Context for Cultural Management in Canada*, www.arts.uwaterloo.ca/ccm/documents/cmls_docs/wr1_covr.html

Artists Association of Ireland, 2000, 'Towards a New Framework for the Arts?', *Art Bulletin*, October.

Arts Council England, 2005, *Arts Council England: Report of the Peer Review*, Arts Council England, <http://www.artscouncil.org.uk/documents/press/phpGk4rBz.pdf>.

Arts Council of Northern Ireland, 2005, *Response of Arts Council of Northern Ireland to review of Review of Public Administration in Northern Ireland Consultation Document*, ACNI, Belfast.

Arts Council of Northern Ireland, 2005, *Review of Public Administration Summary of Public Meetings*, ACNI, <http://www.artscouncil-ni.org/news/2005/new16062005a.htm>.

Arts Council of Wales, 2004, *Future Arrangements for Supporting the Arts in Wales: A Response by the Arts Council of Wales to the Proposals of the Welsh Assembly Government*, ACW, Cardiff.

Balfe, J., 1993, 'Art Patronage: Perennial Problems, Current Complications', in J. Balfe, ed., *Paying the Piper: Causes and Consequences of Art Patronage*, University of Illinois Press, Chicago.

Battersby, J., 2005, *Innovation in the Arts: Government and Artist*, The Alfred Deakin Innovation Lectures, 7 May 2005, http://www.deakinlectures.com.au/pdf/battersby_j.pdf.

BBC News, 2006, *Arts Funding Should 'Be Separate'*, BBC News UK, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/4691490.stm.

Birrell, D., 2008, 'Devolution and Quangos in the United Kingdom: The Implementation of Principles and Policies for Rationalization and Democratisation', *Policy Studies*, vol. 29(1); 35-49.

Blessi, G. T., 2006, *Cultural Ministry and/or Art Council: Which Instrument for an Effective Cultural Policy?*, paper presented at iccpr2006, Vienna.

Campbell, M., 2000, 'A New Mission for the NEA', in G. Bradford, M. Gary and G. Wallach, eds, *The Politics of Culture: Policy Perspectives for Individuals, Institutions, and Communities*, The New Press, New York.

Canada Council for the Arts, 2000, *World Summit on the Arts and Culture: Final Report*, report on the First World Summit on the Arts and Culture, Ottawa, Canada, August 2000, Canada Council for the Arts

<http://www.ifacca.org/files/WSACFinalE.pdf>

Version Française: Premier sommet mondial des arts et de la culture: Rapport final

<http://www.ifacca.org/files/WSACFinalF.pdf>

Canada Council for the Arts, 2002, *Peer Assessment at the Canada Council for the Arts: How the Council Makes its Grant Decisions*, Canada Council for the Arts

http://www.canadacouncil.ca/grants/grant_policies/gq127234205403281250.htm.

Canada Council for the Arts, 2006, Canada Council Comments on IFACCA Discussion Paper: 'Independence of Government Arts Funding', unpublished discussion paper comments.

Center for Arts and Culture, 2001, *America's Cultural Capital: Recommendations for Structuring the Federal Role*, Center for Arts and Culture,

<http://www.culturalpolicy.org/pdf/acc.pdf>.

Centre for Cultural Policy Research (CCPR), 2006a, 'Review of Culture in Scotland 2004-06', *Research Resources Topic Guide*, CCPR Glasgow,

http://www.culturalpolicy.arts.gla.ac.uk/research/cultural_review_scotland_04-05.html.

Centre for Cultural Policy Research (CCPR), 2006b, 'Scottish National Cultural Strategy', *Research Resources Topic Guide*, CCPR Glasgow,

http://www.culturalpolicy.arts.gla.ac.uk/research/ncs_guide.html.

Chartrand, H., 1987, 'Towards the International Evaluation of Arts Council Funding', in W. Hendon, H. Chartrand and H. Horowitz, eds, *Paying for the Arts*, Association for Cultural Economics, University of Akron, Ohio,

<http://www.cultureconomics.atfreeweb.com/Council%20Evaluation.htm>.

Chartrand, H., and McCaughey, C., 1989, 'The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective - Past, Present And Future', in Cummings and Schuster, eds, *Who's to Pay for the Arts? The International Search for Models of Support*, ACA Books, New York <http://www.cultureconomics.atfreeweb.com/arm%27s.htm>.

Council of Europe, 1997, *In From the Margins: A Contribution to the Debate on Culture and Development in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg Cedex.

Cummings, M., and Katz, R., 1987a, 'Government and the Arts: An Overview', in M. Cummings and R. Katz, eds, *The Patron State: Government and the Arts in Europe, North America and Japan*, Oxford University Press, New York.

Cummings, M., and Katz, R., 1989, 'Relations Between Government and the arts in Western Europe and North America', in M. Cummings and M. Schuster, eds, *Who's to Pay for the Arts?*, American Council for the Arts, New York, 5-14.

Cummings, M., and Katz, R., eds, 1987a, *The Patron State: Government and the Arts in Europe, North America and Japan*, Oxford University Press, New York.

Cummings, M., and Katz, R., eds, 1987b, 'Government and the Arts in the Modern World: Trends and Prospects', in M. Cummings and R. Katz, eds, *The Patron State: Government and the Arts in Europe, North America and Japan*, Oxford University Press, New York.

Cummings, M., and Schuster, M., eds, 1989, *Who's to Pay for the Arts? The International Search for Models of Support*, ACA Books, New York.

Cwi, D., 1983, 'Arts Councils as Public Agencies: The Policy Impact of Mission, Role and Operations', in Hendon and Shanahan, eds., *Economics of Cultural Decisions*, Abt Books, Cambridge.

Davies, G., 2008, *At Arm's Length: Recollections and Reflections on the Arts, Media and a Young Democracy*, Seren, Bridgend.

Department for Culture, Media and Sport, 2001, *Culture and Creativity: The Next Ten Years*, Department for Culture, Media and Sport, http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/E3C16C65-D10B-4CF6-BB78-BA449D0AEC04/0/Culture_creative_next10.pdf.

Doracic, A., and Edlund, P., 2005, *Armlängdsprincipen och Statens kulturråd En fallstudie om maktfördelning inom svensk kulturpolitik/ The Arm's length principle and the Swedish National Council for Cultural Affairs: A case study of the distribution of power in the cultural policy in Sweden*, Högskolan i Borås, Borås <http://www.hb.se/bhs/slutversioner/2005/05-103.pdf>.

Everitt, A., 1996, *Trial, Trust & Tribulation: The distribution of roles and changing nature of relations between governments and arts councils, associations and foundations*, Report on European Round Table in Budapest, The Arts Council of Finland, Helsinki.

Everitt, A., 1998, 'Alternative Structures for Arts Support', *1998 Arts Policy Conferences: Collection of Speeches and Papers*, Hong Kong Arts Development Council, Hong Kong.

Everitt, A., 1999, *The governance of culture: approaches to integrated cultural planning and policies*, Cultural Policies Research and Development Unit, Policy Note No. 5 (French edition: *Vers une gestion culturelle intégrée : pratiques et politiques*), Council of Europe, http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Culture/Resources/Publications/PN_5_Everitt.pdf?L=EN.

Flew, T., 2005, 'Sovereignty and Software: Rethinking Cultural Policy in a Global Creative Economy', *International Journal of Cultural Policy*, vol. 11(3); 243-259.

Frayling, C., 2007, 'Is Keynes's Dream Still Alive?', *Arts Professional*, 30 July 2007.

Frey, B., 2001, 'State Support and Creativity in the Arts', paper presented at *Knowledge as an Economic Good*, Palermo, Italy April 20-21, <http://www.feem.it/NR/Feem/resources/conferences/PRE2001-04-20-01.Frey.pdf>.

Galligan, A., 1993, 'The Politicization of Peer-Review Panels at the NEA', in J. Balfe, ed., *Paying the Piper: Causes and Consequences of Art Patronage*, University of Illinois Press, Chicago.

Gray, C., 1996, 'Comparing Cultural Policy: A Reformulation,' *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 2 (2); 213-222.

Gray, C., 2000, *The Politics of the Arts in Britain*, Macmillan Press, London.

Gray, C., 2002a, *The Commodification of Cultural Policy in Britain*, <http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/1995/gray.pdf>.

Gray, C., 2002b, 'Local Government and the Arts,' *Local Government Studies*, Vol. 28(1); 77-90.

Greve, C., Thiel, S. van and Flinders, M., 1999, 'Quangos - What's in a Name?: Defining Quangos from a Comparative Perspective', *Governance*, Vol.12(2); 129-147, <http://www.shef.ac.uk/quangos/continuum.pdf>.

Harvey, J., 1993, *Variations and Innovations in Public Support of the Arts in Selected Countries*, Report for the Canada Council, Canada Council.

Heilbrun, J., and Gray, C., 1993, *The Economics of Art and Culture: An American Experience*, Cambridge University Press, Cambridge.

Hewison, R., 1998, 'New Cultural Models for Old', *International Journal of Cultural Policy*, vol. 5(1), 99-107.

Hewitt, P., 2005, *Changing Places: Reflections of an Arts Council Chief Executive*, Arts Council England, http://www.artscouncil.org.uk/publications/publication_detail.php?rid=0&sid=&browse=recent&id=475.

Holloway, R., 2008, *Creative Disloyalty*, Scottish Arts Council, Edinburgh, <http://www.scottisharts.org.uk/1/artsinscotland/creativehorizons.aspx>

Iceland Ministry of Education, Culture and Science, 2002, *Culture : the arts, the national cultural heritage, broadcasting, language policy, sport, youth activities*, Iceland Ministry of Education, Culture and Science, Reykjavik, <http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/enskan.pdf>.

IFACCA, 2005, *Background*, IFACCA, http://www.ifacca.org/ifacca2/en/about/page10_background.asp.

Inkei, P., 2001, *Arm's Length Financing in Culture: Why? Why Not?*, Budapest Observatory, <http://www.budobs.org/grant-paper-dec.htm>.

Inkei, P., 2002, *Why Not Indeed?*, Budapest Observatory, <http://www.budobs.org/grant-paper02.htm>.

Kammen, M., 2000, 'Culture and the State in America', in G. Bradford, M. Gary and G. Wallach, eds, *The Politics of Culture: Policy Perspectives for Individuals, Institutions, and Communities*, The New press, New York.

Katunarić, V., 2000, 'Global Perceptions of Cultural Policy', in F. Foss, ed., *Cultural Policy in the West II: Symposium Proceedings*, Western States Arts Federation, www.westaf.org/pdfs/summary2000.pdf.

Kawashima, N., 1995, 'Comparing Cultural Policy: Towards the Development of Comparative Study,' *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 1(2); 289-307.

Klamer, A., Petrova, L., and Mignosa, A., 2006, *Financing the Arts and Culture in the European Union*, European Parliament, Brussels, <http://www.ifacca.org/publications/2006/11/27/financing-the-arts-and-culture-in/>

Kleberg, C-J., 2000, 'The Concept of Culture in the Stockholm Action Plan and its Consequences for Policy Making,' *International Journal of Cultural Policy*, vol. 7(1); 49-69.

- Kleberg, C-J., 2003, 'International Co-operation for Cultural Policy Motivated Research: Setbacks and Promises', *Culturelink*, Vol. 13, no. 40, August 2003; 99-132.
- Knüsel, P., 2005, 'Too Short a Leash', *Pro Helvetia newsletter*, 06.09.2005, <http://www.pro-helvetia.ch/index.cfm?&id=3479>.
- Kuebler, C., and Sperber, L., 2004, The Relationship between the Size and Scope of a Region's Creative Sector and its Economic Growth, Working paper, University of Chicago Cultural Policy Center, http://culturalpolicy.uchicago.edu/emergingscholarsconf04/papers/kuebler_sperber.pdf.
- Lewis, J., 1994, *Designing a Cultural Policy*, *Journal of Arts Management, Law and Society*, Spring, vol. 24(1); 41-56.
- Looseley, D., 2002, *Cultural Policy in France Since 1959: Arm's Length, or 'Up Close and Personal?'*, Nordisk Kultur Institut. <http://www.nordiskkulturinstitut.dk/Cultural%20policy%20in%20France%20since%201959.htm>
- Loosely, D., 2001, *Cultural Policy in France Since 1959: Arm's Length, or 'Up Close and Personal?'*, Nordic Cultural Institute, http://www.nordiskkulturinstitut.dk/arbejdspapirer/cultural_policy_in_france.pdf.
- Lowell, J., 2004, *State Arts Agencies 1965-2003: Whose Interests to Serve?*, RAND Corporation, Santa Monica, http://www.rand.org/pubs/monographs/2004/RAND_MG121.pdf.
- Lowell, J., and Ondaatje, E., 2006, *The Arts and State Governments: At Arm's Length or Arm in Arm?*, RAND Corporation, Santa Monica, <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG359/>
- Macdonnell, J., 1992, *Arts Minister? Government Policy and the Arts*, Currency Press, Sydney.
- Macleavy, J., and Gay, O., 2005, *The Quango Debate*, House of Commons Library Research Paper 05/30, UK Parliament and Constitution Centre, London, <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2005/rp05-030.pdf>.
- Mangset, P., 2008, *The arm's length principle and the art funding system: A comparative approach*, conference presentation, iccpr2008, Yeditepe University, Istanbul.
- Manning, N., and Matsuda, Y., 2000, *Difficulties with Autonomous Agencies*, World Bank Group. Available from World Bank website: <http://www.worldbank.org/html/extdr/thematic.htm> (select: Public Sector Governance/Administrative & Civil Service Reform/Common Problems).
- Matarasso, F., and Landry, C., 1999, *Balancing Act: Twenty-one Strategic Dilemmas in Cultural Policy*, Cultural Policies Research and Development Unit Policy Note no. 4, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- McConnel, R., 1996a, *Consumer-Responsive, Citizen-Remote*, Quango project position paper 6, The Political Economy Research Centre, University of Sheffield, accessed November 2005 from <http://www.shef.ac.uk/perc/research/quangos.html>.

- McConnel, R., 1996b, 'Everyone Knows What a Quango Is Er ... Could you tell us then?', *Position Paper for Workshop 1 Somewhere On the Arm's Length*, Political Economy Research Centre, Sheffield University, accessed November 2005 from <http://www.shef.ac.uk/perc/research/quangos.html>.
- McRobert, J., 1980, 'The Mechanism of the Arts Council and Some Problems of Policy', in J. Pick, ed., *The State and the Arts*, City University, Centre for Arts, London.
- Ministry of Education, Culture and Science, 2003, *Cultural Policy in the Netherlands*, MinOCW, <http://www.minocw.nl/english/doc/2003/culturalpolicy2003nl.pdf>.
- Mirza, M., 2007, 'Artistic Freedom: Anxiety and Aspiration', *Printed Project*, issue 8, Visual Artists Ireland.
- Morgan, K., 2004, 'Bonfire of the Quangos: The Missing Debate', *Agenda*, November, <http://www.cardiff.ac.uk/cplan/resources/kjm-debate1004.pdf>.
- Mucica, D., 2003, Cultural Legislation: Why? How? What?, Cultural Policy and Action Department, DGIV/CULT/STAGE(2003)4, Council of Europe, Strasbourg, http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Culture/Policies/STAGE/pub_mucica.asp.
- Mucica, D., 2004, *Relevance, Utility and Use of (Quasi-)Arm's Length Financing Mechanisms for Culture in SEE*, Policies for Culture Forum background paper, Policies for Culture, <http://www.policiesforculture.org/topics.php?id=20>.
- Mulcahy, K., 1995, 'The Public Interest and Arts Policy', in K. Mulcahy and M. Wyszomirski, eds., *America's Commitment to Culture: Government and the Arts*, Westview Press, Boulder.
- Mulcahy, K., 1998, 'Cultural Patronage in Comparative Perspective: Public Support for the Arts in France, Germany, Norway and Canada', *Journal of Arts Management, Law and Society*, Winter, Vol. 27(4);247-263.
- Mulcahy, K., 2002, 'The State Arts Agency: An Overview of Cultural Federalism in the United States', *Journal of Arts Management, Law and Society*, vol. 32(1); 67-80.
- Mundy, 2000, *Cultural policy. A short guide*. Council of Europe Publications, Strasbourg.
- Nova Scotia Cultural Network, 2004, The Arm's-Length Principle and its Importance for the Arts, <http://www.culture.ns.ca/election/armslength.html>.
- O'Hagan, J., 1998, *The State and the Arts: An Analysis of Key Economic Policy Issues in Europe and the United States*, Edward Elgar, Aldershot.
- Parliament of the Commonwealth of Australia, 1986, *Patronage, Power and the Muse: Inquiry into Commonwealth Assistance to the Arts*, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Parsons, P., ed., 1987, *Shooting the Pianist: The Role of Government in the Arts*, Currency Press, Sydney.
- Peacock, A., 2001, 'Behind the Curtain: Arts Funding in Scotland', in A. Peacock, *Calling the Tune: A critique of arts funding in Scotland*, Policy Institute, Edinburgh, <http://www.policyinstitute.info/AllPDFs/Callingthetune.pdf>.

- Peacock, A., 1994, 'The Design and Operation of Public Funding of the Arts: An Economist's View', in A. Peacock and I Rizzo, eds., *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kluwer.
- Pérez de Cuéllar, J., 1995, *Our Creative Diversity: Report of the World Commission for Culture and Development*, UNESCO, Paris.
- Pick, J., 1988, *The Arts in a State: A Study of Government Arts Policies from Ancient Greece to the Present*, Bristol Classical Press.
- Pick, J., 1991, *Vile Jelly: The Birth, Life and Lingering Death of the Arts Council of Great Britain*, Birmill.
- Pick, J., and Anderton, M., 1996, *Arts Administration*, second edition, St Edmundsbury Press, Bury St Edmunds.
- Pratley, D., 2002, *Review of Comparative Mechanisms for Funding the Arts: Paper written as a contribution to the Scottish Executive's Quinquennial Review of the Scottish Arts Council*, Scottish Executive, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/923/0016647.pdf>.
- Quinn, R-B., 1997, 'Distance or Intimacy? – The Arm's Length Principle, the British Government and the Arts Council of Great Britain', *International Journal of Cultural Policy*, vol.4 (1); 127-160.
- Quinn, R-B., 1998, *Public Policy and the Arts: A Comparative Study of Great Britain and Ireland*, Ashgate, Aldershot.
- R. A. Malatest and Associates Ltd., 2007, *Trends in the Arts and Arts Funding: Secondary Research Final Report*, Alberta Foundation for the Arts, Edmonton
<http://www.affta.ab.ca/trends-in-arts.shtml>
- Rautiainen, P., 2007, 'Freedom of the Arts as a Fundamental Right Under the Finnish Constitution', *Research Report*, no. 34, Arts Council of Finland, Helsinki.
- Rueschemeyer, M., 1993, 'State Patronage in the German Democratic Republic: Artistic and Political Change in a State Socialist Society', in J. Balfe, ed., *Paying the Piper: Causes and Consequences of Art Patronage*, University of Illinois Press, Chicago.
- Rushton, M., 2002a, *Paying the Piper, Calling the Tune: A Transaction Cost Politics Analysis of the National Endowment for the Arts*, Paper prepared for presentation at the Cultural Policy Workshop, University of Chicago,
<http://culturalpolicy.uchicago.edu/workshop/rushton.html>.
- Rushton, M., 2002b, 'A Transaction Cost Approach to Arts Funding', *Association for Cultural Economics International Conference*, Rotterdam.
- Rushton, M., 2002c, *Public Funding of Artistic Creation: Some Hard Questions*, Saskatchewan Institute of Public Policy Scholar Series,
<http://www.uregina.ca/sipp/documents/pdf/ssmr.pdf>.
- Schuster, J., 1985, *Supporting the Arts: An International Comparative Study*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- Schuster, J., 1996, 'Questions to Ask of a Cultural Policy: Who Should Pay? Who Should Decide?', *Culture and Policy*, Vol 7(1); 115-139.

Schuster, J., 2001a, 'Who Should Pay (for the Arts and Culture)? Who Should Decide? And What Difference Should it Make?', in L. Rothfield, ed., *Unsettling Sensation: Arts-Policy Lessons from the Brooklyn Museum of Art Controversy*, Rutgers University Press, New Brunswick.

Schuster, J., 2001b, *Policy and Planning with a Purpose or The Art of Making Choices in Arts Funding*, Cultural Policy Center (The University of Chicago) Working Paper, <http://culturalpolicy.uchicago.edu/workingpapers/Schuster10.pdf>.

Schuster, J., 2002, *Catalunya and its Cultural Industries: Policy Pitfalls and Policy Opportunities*, Cultural Policy Center at the University of Chicago Working Paper 13, Cultural Policy Center The University of Chicago, Chicago, <http://culturalpolicy.uchicago.edu/workingpapers/Schuster13.pdf>.

Schuster, J., 2003a, 'The State Arts Agency as an Element in the Larger State Cultural Policy Context', in Westaf, *Revisoning State Arts Agencies: Symposium Proceedings*, The Western States Arts Federation, Denver, <http://www.westaf.org/pdfs/10-03Proceedings.pdf>.

Schuster, J., ed., 2003b, *Mapping State Cultural Policy: The State of Washington*, Cultural Policy Center, University of Chicago, Chicago.

Scott, G., 2006, *So You're Thinking About Establishing an Autonomous Agency...*, Wellington: Southern Cross International Ltd.. Available from World Bank website: <http://www.worldbank.org/html/extdr/thematic.htm> (select: Public Sector Governance/Topics/Administrative & Civil Service Reform/Architecture of the Public Sector/Machinery of government)

Seaman, B., 2002, *National Investment in the Arts*, Art, Culture and the National Agenda Issue Paper, Center for Arts and Culture, Washington DC, www.culturalpolicy.org/pdf/investment.pdf.

Select Committee on Culture, Media and Sport, 1999, *Culture, Media and Sport: Sixth Report*, House of Commons, United Kingdom Parliament (App. 24) <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199899/cmselect/cmcmds/506/506ap25.htm>.

Sheffield, G., 2001, 'Let's Abolish the Arts Council', *Evening Standard*, Tuesday 5 June; 28.

Sirman, R., 2008, *Funding Models: How Should We Fund the Arts?*, unpublished paper presented at Hong Kong Arts Festival Arts Management Seminar, China, Hong Kong, 23 February 2008.

Stewart, R., 1987, *The Arts: Politics, Power and the Purse*, the report of an international conference on the structure of arts funding held by the Arts Council of Great Britain, 4-5 March 1987, The Arts Council of Great Britain, London.

Sullivan, M., 1988, *Arts Councils in Conflict*, Research&Evaluation, Canada Council for the Arts.

Sullivan, M., 1989, 'Arts Councils in Conflict: An International Comparison of Arm's Length Arts Councils', in H. Chartrand, W. Hendon and C. McCaughey, eds., *Cultural Economics 88: A Canadian Perspective*, Association for Cultural Economics.

The United Kingdom Parliament, 1999, *The Department for Culture, Media and Sport and its Quangos*, Select Committee on Culture, Media and Sport Sixth Report, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmcmds/506/50602.htm>.

- Throsby, D., 2002, *The Cultural Workforce: Issues of Definition and Measurement*, paper presented at International Symposium on Culture Statistics, October 21-23, Montreal, http://www.colloque2002symposium.gouv.qc.ca/PDF/Throsby_paper_Symposium.pdf.
- Throsby, D., 2006, 'Does Australia Need a Cultural Policy?', *Platform Papers*, 7(January): 1-54.
- Uhrig, J., 2003, *Review of the Corporate Governance of Statutory Authorities and Office Holders*, Commonwealth of Australia, Canberra, http://www.finance.gov.au/GovernanceStructures/docs/The_Uhrig_Report_July_2003.pdf.
- Upchurch, A., 2004, 'John Maynard Keynes, the Bloomsbury Group and the Origins of the Arts Council Movement', *International Journal of Cultural Policy*, vol. 10(2); 203-218.
- Van Der Ploeg, F., 2005, 'The Making of Cultural policy: A European Perspective', *CESifo Working Paper*, no. 1524, CESifo, Munich, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b3publwp/wp_by_number?p_number=1524.
- Vestheim, G., 1996, 'Models of Cultural Policy: The Scandinavian Experience', *Culture and Policy*, vol. 7(1); 157-176. (NB: in 1997 *Culture and Policy* became incorporated into *Media International Australia*, <http://emsah.uq.edu.au/mia/>).
- Volkerling, M., 1996, 'Deconstructing the Difference-Engine: A Theory of Cultural Policy', *International Journal of Cultural Policy*, vol. 2(2), 189-212.
- Volkerling, M., 2001, *Cultural Policy for development: Creating living local cultures in an age of globalisation*, presentation at UNESCO Pacific Cultural Directors Forum, (Wellington, August 2001).
- Wakin, D., 2005, 'Scalia Defends Government's Right to Deny Art Funds', *New York Times*, September 22, 2005, <http://www.nytimes.com/2005/09/23/nyregion/23juilliard.html>.
- Warnock, M., and Wallinger, M., eds., 2000, *Art for all? : their policies & our culture*, London : Peer, 2000
- Watanabe, M., 1998, *Mobilizing Resources for Cultural Activities, Preparatory Paper VII to the UNESCO World Conference on Culture*, Stockholm.
- West, C., and Smith, C., 2005, "'We are Not a Government Poodle": Museums and Social Inclusion under New Labour', *International Journal of Cultural Policy*, vol. 11(3); 275-288.
- Wiesand, A. and Söndermann, M., 2005, *The "Creative Sector" - an Engine for Diversity, Growth and Jobs in Europe: An overview of research findings and debates prepared for the European Cultural Foundation*, European Cultural Foundation, <http://www.eurocult.org/pdfdb/news/creasec.pdf>.
- Wiesand, A., 1986, *Models of Financing Development in Cultural Policy and the Arts: A Comparative Pilot Survey*, UNESCO Division of Cultural Development Reports/Studies CC/CSP/CP/06, Paris.
- Wyszomirski, M., 1995, 'Federal Cultural support: Toward a New Paradigm?', *Journal of Arts Management, Law and Society*, Spring, Vol. 25(1);69-83.

Wyszomirski, M., 2003, *From the Cost of Culture to the Value of Culture: The Challenge of Moving Cultural Policy into the 21st Century*, keynote address at the Second World Summit on the Arts and Culture, Singapore, November 2003, <http://www.artsummit.org/summit2003/files/MargaretWyszomerski-NewConnectionsToSupportTheArts.pdf>.

Wyszomirski, M., and Mulcahy, K., 1995, 'The Organization of Public Support for the Arts', in K. Mulcahy and M. Wyszomirski, eds., *America's Commitment to Culture: Government and the Arts*, Westview Press, Boulder.

Zimmer, A., and Toepler, S., 1996, 'Cultural Policies and the Welfare State: The Cases of Sweden, Germany, and the United States', *Journal of Arts Management, Law and Society*, vol. 26(3); 167-193.

Zolberg, V., 1993, 'Remaking Nations: Public Culture and Postcolonial Discourse', in J. Balfe, ed., *Paying the Piper: Causes and Consequences of Art Patronage*, University of Illinois Press, Chicago.