
¿Es posible gobernar los teatros de ópera? Análisis del caso del Gran Teatro del Liceu de Barcelona

Is it possible to govern the opera houses? Case analysis of the Gran Teatro del Liceu of Barcelona

Joaquim Rius

Universidad de Barcelona
joaquim.rius@ub.edu

Resumen

Los teatros de ópera son organizaciones complejas por su misión de producir y exhibir espectáculos líricos de excelencia artística. Actualmente, en Europa la mayoría pertenecen al sector público y representan un instrumento central de la política cultural. Según las teorías de la nueva gestión pública, estos deberían poder ser gobernados como el resto de agencias públicas, no solo en el sentido económico, sino también en relación con su actividad, para poder establecer los resultados esperados a partir de los contratos programa. No obstante, estas teorías no siempre se corresponden con la práctica real. En este artículo se estudia el grado de cumplimiento de los contratos programa del Liceu y los condicionantes que dificultan avanzar en los objetivos de valor público.

Palabras clave: política cultural, contratos programa, teatros de ópera, valor público.

Abstract

Opera houses are complex organizations owing to their mission of producing and displaying dramatic works of artistic excellence. Nowadays most of those are publicly-owned, representing a major instrument of cultural policies. According to the New Public Management theories, these organizations should be governed just like the rest of public agencies, not only in an economic sense but also in relation to their activity, in order to establish the expected results from their performance contracts. Nevertheless, these theories do not always square with the real practice. This article focuses on the degree of compliance of the Liceu's performance contracts as well as the determining factors that hinder progress in the goals of public value.

Keywords: cultural policy, performance contracts, opera houses, public value.

INTRODUCCIÓN¹

El gobierno de las grandes instituciones culturales en general y, en especial, de los grandes teatros de ópera, ha sido objeto de creciente atención por parte de los investigadores de la economía de la cultura y de las políticas culturales. Se trata, dentro del sector cultural, de las organizaciones más complejas, con mayor dimensión presupuestaria y más fuertemente subvencionadas (Gomà, 2004). Este hecho las convierte en tema de debate por parte de los representantes políticos y de los medios de comunicación, en relación con la utilidad y la legitimidad de la subvención pública. Una atención que crece en especial cuando incurren en cuantiosos déficits presupuestarios. En estos casos se desarrolla un debate público sobre la conveniencia o no de seguir aportando fondos públicos a los teatros de ópera o sobre la necesidad de incrementar los controles a la gestión y de definir mejor sus objetivos (Towse, 2001). No obstante, estos debates se realizan sin analizar las posibilidades reales de gobernar estas instituciones culturales, a partir de las investigaciones que se han desarrollado en este campo.

La investigación sobre la gestión de las organizaciones artísticas ha avanzado mucho en los últimos treinta años (Evrard y Colbert, 2000). Se ha prestado especial atención a estudiar el rol de la financiación pública de grandes teatros, óperas o museos en aspectos fundamentales como la viabilidad económica (Baumol y Bowen, 1966) o en su influencia sobre la actividad artística (Krebs y Pommerehne, 1995). Menos atención ha recibido la relación entre los responsables políticos y la dirección de las organizaciones artísticas que reciben financiación pública. Algunos estudios han analizado la complejidad de definir y consensuar los nuevos proyectos de las grandes organizaciones operísticas (Urfalino, 1990), los problemas para establecer los objetivos y la evaluación de las instituciones operísticas existentes en un marco complejo de gobernanza (Towse, 2001). Asimismo, también han sido analizados los diferentes esquemas de gobernanza que se establecen entre el Estado y las grandes instituciones operísticas, y se ha destacado la importancia de la autonomía artística y de gestión para la consecución de espectáculos de alta calidad artística y de valoraciones positivas por parte del público (Krebs y Pommerehne, 1995).

Como señalan Zimmer y Toepler (1999), el grado de implicación del Estado en la política cultural, en general, y particularmente las grandes instituciones artísticas se explican no solo por las características económicas de las artes escénicas, sino principalmente por las configuraciones institucionales que se han desarrollado de forma distinta en los países desarrollados. En la Europa continental, la configuración institucional desde la posguerra defiende que el

1. El autor quiere agradecer a los revisores anónimos sus sugerencias y correcciones. Asimismo quiere dar las gracias a Oriol Picas, Santi Martínez y Joan Subirats por sus consejos en el análisis del caso y la estructura del artículo. Finalmente, queremos también mostrar nuestro reconocimiento a los entrevistados por su amabilidad en concedernos y colaborar con las entrevistas. El autor es consciente de que desde el momento de su redacción, el 2012, al de su publicación en el Gran Teatre del Liceu ha habido cambios sustanciales en su dirección y ha experimentado un agravamiento de su crisis financiera, de actividad o institucional. No obstante, entendemos que estos cambios son precisamente consecuencia de los factores estructurales que el artículo analiza y por lo tanto las conclusiones a las que se llega siguen siendo válidas en lo esencial.

Estado tenga un rol preponderante en la gestión de teatros de ópera, en calidad de principal financiador. A su vez, podemos deducir de este enfoque que esta configuración institucional ha comportado durante la segunda parte del siglo XX una situación paradójica: una gran dependencia económica de las administraciones públicas combinada con un alto grado de autonomía en la formulación de la actividad. Una configuración legitimada por el capital simbólico del campo artístico propio de la modernidad cultural (Bourdieu, 2002) y por la tradición que se establece a nivel internacional a mediados del siglo XIX de unas instituciones culturales de élite orientadas a la excelencia artística, del que los teatros de ópera son una de los elementos principales (Martorella, 1982). La mencionada configuración institucional de la Europa continental, que se puede, a grandes rasgos, encontrar en el sur de Europa, ha definido el rol de los gobiernos como meros “proveedores de fondos” sin legitimidad para intervenir en la gestión de estas instituciones culturales. Tal situación ha perdurado hasta finales del siglo XX, en el que se ha observado una tendencia a una mayor voluntad de control por parte de los políticos electos (V. Dubois, 2010; V. B. Dubois Clément *et al.*, 2012).

Para corregir esta situación, en algunos países se ha modificado el modelo de gestión de los teatros líricos a fin de incrementar su eficiencia y potenciar la captación de fondos privados (Leon, 2004). En el caso de Italia, estos intentos han fracasado en su mayor parte y solamente los teatros más importantes han conseguido reducir las aportaciones públicas (Fontana, 2010). Estas reformas solo han afectado a la gestión económica y no han implicado un replanteamiento de los objetivos y de las actividades de los teatros de ópera. Según Fontana (*ibídem*), las reformas de gestión sin la modificación de la misión tradicional de producir y exhibir óperas de alta calidad ha llevado a la mayor parte de las instituciones líricas italianas a una profunda crisis financiera e institucional.

Otra dificultad para estudiar el gobierno de los teatros de ópera, se halla en que este se conceptualiza desde el punto de vista del propio equipamiento, y no en el sentido tradicional de la palabra gobierno. Normalmente, el gobierno de las instituciones culturales es entendido como un sistema de gobernanza compartida: “*the way in which power within the institution is shared among the estate*” (Agid y Tarondeau, 2007: 4; Agid y Tarondeau, 2007). Esta definición sería sinónima a la de tutela y no implicaría capacidad de modificación de la misión o de las líneas de actividad, que se dan por implícitas. En nuestro caso, por gobierno nos referimos no solamente a garantizar una correcta gestión económica, sino a la capacidad de decidir las líneas estratégicas y de fijar los resultados esperados en función de las prioridades del programa de gobierno. Unas prioridades que, de forma creciente, se dirigen a potenciar el valor público² de las agencias artísticas (Moore y Moore, 2005).

2. El concepto de “valor público” fue creado por Mark H. Moore (1995) y aplicado por este a las agencias artísticas públicas (Moore y Moore, 2005). En este artículo, el uso del término “valor público” hace referencia al valor que los ciudadanos/as otorgan a una organización artística o a su actividad. John Holden (2006) advierte que el valor público de una organización artística puede ser intrínseco (valor para el sector cultural), institucional (valor para el campo político) o instrumental (valor en forma de *outcomes* económicos o sociales). Aunque es un concepto en debate sobre su aplicabilidad en el campo cultural (Lee, Oakley y Naylor, 2011) es en todo caso una noción en uso en la política cultural a nivel internacional y está teniendo un efecto real en sus objetivos (Belfiore y Bennett, 2007; Barbieri *et al.*, 2011). Otros autores han utilizado la noción

Se ha investigado poco sobre el poder de decisión que tienen realmente los responsables políticos sobre las actividades y la gestión de las grandes instituciones artísticas, y sobre los condicionantes económicos y de gestión que limitan esta capacidad de gobierno, especialmente en el caso de las óperas. En este artículo se defiende que, si bien los contratos programa³ constituyen una potente herramienta de gobierno, de planificación estratégica y de definición del modelo de gestión, el poder de decisión es, en la práctica, limitado, si no se operan cambios estructurales en el modelo de gobierno y de gestión de estas instituciones.

Con todo, antes de analizar la capacidad de gobierno mediante los contratos programa, empezaremos por destacar la importancia creciente de las grandes organizaciones artísticas como instrumentos de la política cultural, y la progresiva presión para que adopten el modelo de agencialización y contractualización a fin de potenciar sus resultados y legitimar la financiación pública. A continuación, estudiaremos el caso del Gran Teatro de Liceu⁴ como un ejemplo avanzado y significativo de las potencialidades, las dificultades y límites en la aplicación en el sector cultural de las herramientas de modernización de la gestión de las organizaciones del sector público englobadas en la llamada Nueva Gestión Pública (NGP)⁵. Como veremos, las administraciones públicas han intentado en el Liceu reorientar la actividad de un teatro de ópera, una institución cultural del siglo XIX, a fin de cumplir el conseguir un mayor impacto cultural, social y educativo, en un proyecto en buena medida pionero en España. Analizaremos por qué los condicionantes económicos y de gestión del teatro lírico limitan la capacidad de modificar los objetivos y la actividad en el marco de los sucesivos contratos programa que se han firmado entre las administraciones

de valor público para analizar el desempeño de las políticas culturales y sus agencias (Bailey y Richardson, 2010; Scott, 2010) y han destacado que este puede conceptualizarse como contribuciones al bienestar social, a partir de datos de participación cultural, de las opiniones de los usuarios o del compromiso educativo de las organizaciones culturales.

3. Los contratos programa son un instrumento de gestión pública para suscitar los comportamientos deseados en el marco de estructuras administrativas descentralizadas. Más específicamente, los contratos programa son un pacto entre los responsables políticos y la dirección de las agencias públicas para delimitar responsabilidades, fijar las expectativas de resultados y establecer los medios económicos durante un ciclo de gestión plurianual (OCDE, 1999).
4. El nombre oficial del teatro lírico barcelonés es Gran Teatro del Liceu, pero es conocido como el Liceu. En este artículo utilizaremos el nombre Gran Teatro del Liceu, sus siglas GTL y Liceu como equivalentes para referirnos a la misma institución.
5. La metodología de estudio de caso ha acreditado las últimas décadas sus potencialidades en el análisis de realidades sociales complejas en las que la multidimensionalidad del objeto de estudio o la dificultad de obtener datos fiables aconsejan una aproximación en profundidad a partir de la utilización de una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas y la triangulación de los datos para verificar su solidez (Ragin y Becker, 1992). En el caso de la esfera cultural y en concreto de las instituciones culturales, la metodología del estudio de caso ha sido profusamente utilizada especialmente en el contexto de la sociología y la ciencia política francesa con un notable éxito (Perret y Saez, 1996). No obstante, esta ha sido raramente utilizada en el contexto español a pesar de que la complejidad y la dificultad de obtención de datos en este terreno así lo aconsejarían. En todo caso, el análisis de caso del GTL permite un análisis en profundidad de este caso que si bien, al ser referido al caso de un teatro de ópera con una trayectoria singular, no pretende ser representativo del conjunto de las instituciones culturales catalanas o españolas, sí que pretende ser un caso de estudio significativo de las dificultades y los límites de la aplicación de las reformas basadas en la NGP en el campo de las políticas y las instituciones culturales.

públicas titulares y la dirección de la institución cultural. Finalmente, intentaremos delimitar hasta qué punto es posible gobernar el Liceu y cuál es la contribución de los contratos programa al establecimiento de objetivos para maximizar el valor público de la institución artística.

El artículo se basa en los resultados de la investigación sobre el sistema de la política cultural en Cataluña (financiada por el Ministerio de Ciencia e Innovación Ref. CSO2008-05910/SOCI). Esta incluye un análisis de contenido de los documentos de gobierno de las agencias culturales, el estudio detallado de sus presupuestos, así como entrevistas a los responsables de las administraciones culturales y a los responsables de la gestión económica y artística del Liceu de Barcelona⁶.

POLÍTICAS CULTURALES Y GRANDES INSTITUCIONES CULTURALES

En Europa, desde finales de los años noventa, se va tomando conciencia en el ámbito de la políticas culturales de la importancia de las grandes instituciones artísticas públicas⁷ y de la débil capacidad de intervenir realmente en su gobierno y gestión (Coppinger *et al.*, 2007). Es por ello por lo que se ha venido insistiendo en la mejora de sus mecanismos de control y evaluación, entre los que encontramos el contrato programa. Varios son los factores que explican este fenómeno.

En primer lugar, podemos constatar el crecimiento del número de grandes organizaciones culturales dependientes de la financiación pública, y de la tendencia al crecimiento de su presupuesto. Cataluña, en otra escala, ha pasado en diez años de 7 a 14 grandes organizaciones artísticas que reciben financiación pública, que actualmente absorben un 46% del capítulo IV

-
6. Para la elaboración de este artículo se ha recogido y analizado la documentación disponible sobre el GTL en los archivos de la Subdirección General de Equipamientos Culturales y del Gabinete Técnico del Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya. La documentación analizada ha sido la siguiente: los presupuestos de las administraciones públicas titulares, los presupuestos anuales del GTL, las memorias de actuación del GTL, así como los estudios elaborados por el propio GTL (Gomà, 2004, Marco y Gomà, 2004). Asimismo, se han analizado los diferentes contratos programas firmados entre el GTL y las administraciones públicas titulares. Por otra parte, se ha entrevistado a los siguientes responsables de la política cultural barcelonesa: el Honorable. Consejero de Cultura, Sr. Ferran Mascarell (16-11-2012), el Sr. Lluís Noguera, ex Secretario General del Departamento de Cultura (8-11-2012), el Sr. Oriol Picas, ex Jefe de la Oficina de Difusión Artística de la Diputación de Barcelona, (3-12-2012), el Sr. Jordi Martí, (7-12-2012), ex Regidor de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona), el Sr. Jaume Ciurana, Regidor de Cultura y Educación del Ayuntamiento de Barcelona (10-12-2011) y la Sra. Marta Clari, Gerente del Área de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona (14-12-2012). Finalmente, se ha entrevistado a los máximos responsables políticos, económicos y artísticos del GTL en 2012: el Sr. Joan Francesc Marco, director general del GTL (17-12-2012), el Sr. Joan Matabosch, director artístico del GTL (18-12-2012) y la Sra. Ana Serrano, directora económica-financiera del GTL (18-12-2012).
 7. Bajo la etiqueta de “grandes organizaciones artísticas públicas” englobamos a los equipamientos culturales patrimoniales (museos, bibliotecas o archivos), del sector escénico y musical (teatros y auditorios) o bien complejos multifuncionales, con una entidad jurídica propia (pública o privada), con un dimensión presupuestaria y de personal relativamente grande (a nivel orientativo, dos millones de euros de presupuesto y más de 20 personas empleadas) que son de titularidad pública o reciben más del 50% de las aportaciones de las administraciones públicas y forman parte, por lo tanto, del sector público conforme a las normas de contabilidad pública de la Unión Europea (SEC).

de subvenciones para actividades del Departament de Cultura y emplean a cerca de 1.400 personas (Martínez y Rius, 2010).

Además debemos destacar la gran concentración del gasto en un grupo reducido de instituciones culturales y, particularmente, en los teatros de ópera. En Francia, la Ópera Nacional de París representa, ella sola, el 10% (Coppinger *et al.*, 2007). En Inglaterra, la Royal Opera House representa un 9% del total (Arts Council England, 2010). Y en Cataluña, el Gran Teatro del Liceu recibe el 7% (J. Rius, 2010).

En segundo lugar, a estas grandes organizaciones se les ha encomendado objetivos que van más allá de la realización de su actividad artística tradicional en un proceso que se ha interpretado como una instrumentalización de la política cultural (Belfiore, 2004; Gray, 2007). Algunas de estas organizaciones se han concebido como agentes de una política de regeneración urbana, mecanismos de integración social o de promoción económica de un territorio, un modelo que tuvo su origen en Gran Bretaña (Bianchini, 1993) pero que a partir de los años ochenta se ha implementado a otras ciudades grandes y medianas, como Barcelona (García, 2004; Degen y García, 2012). Ello amplía la misión de estas instituciones puesto que los nuevos objetivos se suman a los antiguos y les otorga una mayor centralidad dentro de las políticas públicas. Pero, al mismo tiempo, ello comporta una mayor complejidad en su gobierno y somete a la dirección de la organización a la tensión de cumplir con diversos objetivos (culturales, sociales, económicos, etc.) que no son fáciles de compatibilizar (Gray, 2008).

Paralelamente, existe una creciente presión para que las administraciones públicas y sus organismos dependientes aumenten la eficiencia, la eficacia y adopten una orientación hacia resultados evaluables que contribuyan a la solución de determinados problemas de los ciudadanos (Serra, 2007). En este sentido, a las organizaciones artísticas, por una parte, se les critica su anclaje en los objetivos marcados por una minoría elitista, que no cuenta con la participación de la ciudadanía, y, por otra, se les reclama crear mayor valor público (Holden, 2006). También se considera cada vez más necesario justificar la contribución de las grandes organizaciones culturales al bienestar de los ciudadanos en comparación con otros servicios públicos habitualmente considerados más esenciales, como la sanidad o la educación (Lewis, 1990).

Por lo tanto, las políticas culturales, en general, y, en concreto, la gestión de las organizaciones culturales están crecientemente sujetas al escrutinio de los responsables políticos, al poder legislativo o a la opinión pública (Towse, 2001). De hecho, son cada vez más las voces que piden concebir, ejecutar y evaluar las políticas culturales como las otras políticas públicas⁸ para acabar con la singular situación de las políticas culturales en las que los objetivos y la actividad se definían de forma autónoma por parte de las direcciones artísticas. Existe, pues, una presión para que se apliquen unos mecanismos de dirección y evaluación de los resultados de las grandes organizaciones culturales equiparables (o al

8. Cada vez va tomando más actualidad la reflexión —muchas veces anunciada, pero nunca del todo abordada— sobre la legitimidad del gasto cultural en relación con otras políticas públicas. Por ejemplo, Lewis (1990) afirma que “el dinero gastado en cultura ha de ser, como en cualquier otra área, justificado frente a otras áreas de gasto [...] Sin un incremento sustancial en todas las áreas de gasto público, es socialmente irresponsable gastar dinero en arte y cultura, si no puede ser rigurosamente justificado” (Lewis, 1990: 10).

menos parecidos) a los de las universidades, centros tecnológicos, hospitales o servicios sociales. Este déficit ha sido detectado en países de diferentes tradiciones administrativas como Gran Bretaña (ibídem), Francia (Coppinger *et al.*, 2007) o en la comunidad flamenca de Bélgica (Bouckaert *et al.*, 2002), con lo cual se convierte en una problemática común a diversos países europeos.

La aparición de los contratos programa se sitúa en esta doble voluntad de alinear los objetivos de las agencias públicas con unas políticas públicas orientadas a incrementar el bienestar de los ciudadanos y a legitimarlas mediante la evaluación del retorno social de estas. Una aparición que se enmarca en los procesos de agencialización impulsados por la Nueva Gestión Pública (NGP).

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, LOS PROCESOS DE AGENCIALIZACIÓN Y LOS CONTRATOS PROGRAMA DE LAS GRANDES ORGANIZACIONES ARTÍSTICAS PÚBLICAS

Desde hace cincuenta años, se viene destacado la crisis del modelo burocrático de la Administración pública y se ha hecho evidente la necesidad de su reforma (Serra, 2007). El conjunto de políticas y programas de transformación se ha llamado Nueva Gestión Pública (NGP). Dentro de la NGP se engloban diferentes instrumentos para transformar la Administración pública: la evaluación por resultados, la agencialización, la dirección por objetivos, la externalización de los servicios, los programas de calidad y los contratos programa (Pollitt *et al.*, 2006). Los contratos programa son un instrumento de gestión pública para suscitar los comportamientos deseados en el marco de estructuras administrativas descentralizadas. Más específicamente, son un pacto entre los responsables políticos y la dirección de las agencias públicas para delimitar responsabilidades, fijar las expectativas de resultados y establecer los medios económicos durante un ciclo de gestión plurianual (OCDE, 1999).

En efecto, el proceso de agencialización y contractualización de las relaciones entre las administraciones públicas y las grandes organizaciones culturales ha empezado a extenderse por toda Europa. Es más, pueden verse algunos procesos de aplicación de los contratos programa en el sector cultural en Inglaterra o en Francia (Rius y Rubio, 2013). En Cataluña, a partir de la década de 1990, se empezaron a aplicar los contratos programa en las universidades y en los medios de comunicación públicos (Brugué y Gallego, 2003). Un proceso que se empezó a ampliar a los grandes equipamientos culturales catalanes de titularidad pública (como el Teatro Nacional de Catalunya o el Teatre Lliure) con el fin de reforzar el control público y la capacidad de gobierno por parte de las administraciones públicas (Rubio y Rius, 2012), y que según los planes del Departamento de Cultura debería abarcar en un plazo de cuatro años a todas las agencias y grandes instituciones culturales (Mascarell, 2012)⁹.

9. Es significativo a este respecto la diferencia entre las grandes instituciones culturales de Barcelona y Madrid. En este último caso, en un reciente estudio se ha podido constatar que las grandes instituciones culturales

Una de las primeras instituciones culturales en tener un contrato programa fue el Liceu, una institución con una larga trayectoria histórica y de gran importancia para la política cultural y que, como veremos a continuación, sirve de caso de estudio para mostrar los límites de los contratos programa como herramientas de gobierno en el sector cultural.

TRAYECTORIA Y EVOLUCIÓN DEL GTL: DEL LICEU DE LAS ÉLITES AL LICEU “DE TODOS”

El Liceu no ha sido desde su origen una entidad de titularidad pública. Al contrario, durante un siglo y medio fue un ente privado, lo que explica, en parte, la complejidad de su gobierno por parte de las administraciones públicas. De hecho, el Liceu fue creado el 1847 por iniciativa de miembros destacados de la burguesía barcelonesa y la construcción de su edificio de las Ramblas fue financiada mediante acciones mercantiles de la Sociedad del Gran Teatro del Liceu que comportaban la propiedad de las mejores butacas del teatro. La explotación del teatro fue encomendada a diversas empresas concesionarias. Estas tenían la obligación de ofrecer un determinado número de representaciones y a cambio recibían los ingresos de la venta de las localidades no adscritas a la sociedad.

Este modelo de gestión perduró hasta finales del siglo XX, un momento en el que los grandes teatros de ópera de los países avanzados ya eran o bien públicos, o bien recibían cuantiosas subvenciones del Estado (Martorella, 1982). Entre tanto, el Liceu atravesó diversos episodios traumáticos como un incendio en 1861, un atentado anarquista que causó 20 muertos en 1893 o su incautación por parte del gobierno durante la Guerra Civil, en 1936. Ya en la transición a la democracia, el Liceu se convirtió en objeto de crítica de los sectores progresistas que diagnosticaban la decadencia del modelo y lo tachaban de obsoleto y elitista (Alier, 1978). Estas críticas, junto con la baja calidad de las obras, provocó una deserción del público y una creciente tensión entre los propietarios y la empresa de gestión en relación con los criterios de programación, que la empresa quería orientar hacia lo comercial y popular (Moya-Angeler, 1978). Una situación que amenazó la continuidad del teatro y que forzó al Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya, recién constituido en 1980, a intervenir y a crear el Consorcio del Gran Teatre del Liceu. Este contaba también con la participación del Ayuntamiento de Barcelona y de la Sociedad del Gran Teatro del Liceu —que detentaría la titularidad del inmueble hasta 1994—. Posteriormente, se sumaron la Diputación de Barcelona (1985) y el Ministerio de Cultura (1986). La entrada de las instituciones públicas se realizó con el objetivo, entonces preponderante en la política cultural catalana, de recuperar la normalidad cultural alterada por

dependientes del Ministerio de Cultura siguen bajo una modalidad de gestión pública directa, en la que no se ha aplicado ninguna reforma de gestión acorde con la Nueva Gestión Pública. Un inmovilismo que se ha atribuido a la falta de permeabilidad general de la política cultural a las orientaciones potenciadoras del valor público de la cultura y a la ausencia de un marco legal que facilite los procesos de agencialización y *accountability* (Rubio y Rius, 2012).

la dictadura franquista, y con el fin de equiparar las instituciones culturales barcelonesas a las europeas (J. Rius, 2005) sin alterar las líneas de actividad del teatro lírico, que continuó siendo la de producir espectáculos de ópera.

El 1994 un incendio destruyó completamente el auditorio, excepto la fachada y las salas anexas. Inmediatamente se generó un fuerte consenso entre las élites económicas, culturales y políticas sobre la necesidad de reconstruirlo rápidamente (Pla, 2000)¹⁰, sin que ello generara un debate sobre el modelo de institución cultural y su rol dentro del sistema cultural barcelonés. El consenso en relación con la importancia del Liceu se reflejó en la constitución de la nueva Fundación Gran Teatre del Liceu, integrada por las cuatro administraciones públicas mencionadas anteriormente, que aparcaron, en este caso, sus importantes enfrentamientos sobre las competencias en cultura (Font, 1991).

La presión de la sociedad civil motivó que se constituyera inmediatamente una comisión intergubernamental que consiguió reconstruir en cinco años la totalidad del edificio, con una reinauguración, en 1999, de gran solemnidad¹¹. El edificio del GTL pasó de 12.000m² a 32.000 m² y costó 88,3 millones de euros de inversión, aportados mayoritariamente por las administraciones públicas, lo que conllevó que la propiedad del edificio pasara a ser público¹². No obstante, las aportaciones privadas también fueron relevantes y representaron un 25% del gasto total, con lo que se anticipaba el nuevo modelo de gestión de la institución, la Fundación del GTL, en el que las empresas patrocinadoras tienen voz y voto en el Patronato y en la Comisión Ejecutiva a través del Consejo de Mecenazgo¹³. Este Consejo sirve de nexo con las grandes empresas (principalmente del sector de la construcción, las finanzas o los grandes medios de comunicación) que aportan desde entonces cuantiosos fondos a la Fundación GTL. Un modelo de gestión que acerca el Liceu al modelo híbrido —ni público ni privado— de institución cultural (J. Rius, 2012).

-
10. Muestra del alto nivel de consenso entre las élites económicas y políticas sobre la necesidad de reconstruir el Liceu fue la presentación del manifiesto *Liceu 97*, solo tres meses después del incendio, a través del cual se reclamaba agilizar los pactos entre los propietarios del Liceu y las administraciones públicas. Este manifiesto fue firmado por las patronales catalanas, las asociaciones musicales y destacados clubes sociales y deportivos de la élite barcelonesa (Ateneo barcelonés, Círculo Ecuestre, Junta Directiva del Fútbol Club Barcelona, etc.).
 11. El nuevo edificio del GTL fue inaugurado en octubre de 1999 con la presencia de 150 autoridades, entre las que estaban los Reyes de España, el presidente de la Generalitat de Cataluña, el ministro de Educación y Cultura español, el alcalde de Barcelona y una representación de la élite económica y cultural barcelonesa.
 12. El reto de la gestión de la reconstrucción del Liceu fue triple: a) generar el consenso de tres administraciones públicas gobernadas por tres partidos políticos diferentes (Administración General del Estado, gobernada por el Partido Popular —derecha estatal—, Generalitat de Cataluña, gobernada por *Convergència i Unió* —derecha nacionalista— y Ayuntamiento de Barcelona y Diputación de Barcelona en manos del Partido Socialista de Catalunya —centro izquierda catalanista—); b) expropiar las fincas vecinas al Liceu e indemnizar a sus residentes para ampliar la caja escénica y así permitir el cambio rápido de decorados, mejorar la acústica y adaptarse a las normativas de seguridad y, c) negociar con la sociedad propietaria del Liceu las condiciones de la cesión de la propiedad al Consorcio público del Gran Teatre del Liceu.
 13. En general, el coste total de la reconstrucción fue estimado por su director Josep Caminal en 88,3 millones de euros, a lo que hay que añadir la deuda histórica que arrastraba la sociedad de propietarios, que elevaba la cifra de gasto total a 141 millones de euros. De estos, 10,8 fueron pagados por el seguro del edificio, 25,4 millones por aportaciones privadas y el resto, 102 millones, por las aportaciones públicas, lo que representa un gasto público por habitante de 16 euros (cf. *La Vanguardia*, 31 de octubre de 1997, p. 6).

La reinauguración del GTL se escenificó bajo el lema “El Liceu de todos” (en oposición al Liceu de las élites que había representado hasta entonces) como mecanismo de legitimación de la fuerte inversión pública que había supuesto su reconstrucción y ampliación. Entonces, la voluntad fue la de democratizar los públicos de la institución operística (Caminal, 2004), lo que significó la apertura de nuevas líneas de actividad dedicadas a ampliar la diversidad social de los públicos (entre otros, con sesiones golfas o en el *foyer* con precios más bajos que las sesiones de temporada), o sus actividades de mediación cultural (como, por ejemplo, el programa educativo, “El petit Liceu”, dirigido a público infantil)¹⁴.

Desde su reconstrucción y desde la definitiva conversión del Liceu en una gran organización artística pública, esta ha constituido una de las “joyas de la corona” de la política cultural barcelonesa y catalana, en parte, por la dimensión histórica, patrimonial y simbólica que representa para Barcelona y Cataluña. Pero, sin duda, su importancia se debe también a su capacidad de generar un alto nivel de actividad artística: la temporada 2009-2010 programó 23 obras, de las que se escenificaron 124 funciones y se vendieron aproximadamente unas 300.000 entradas, lo que lo convierte en el segundo equipamiento escénico-musical que más ciudadanos convoca de toda Cataluña (ADETCA, 2010).

El Liceu destaca también por su dimensión presupuestaria: su presupuesto pasó de 34 millones de euros en la temporada 1999-2000, a 55,7 diez años más tarde, en la temporada 2009-2010, cifra que representa una cuarta parte del presupuesto global del resto de equipamientos culturales de Cataluña¹⁵. En lo relativo a las aportaciones públicas, el Liceu ha pasado de recibir 19,9 millones en la temporada 200-2001, a 28,5 millones de euros en la temporada 2009-2010. En global, los últimos diez años ha percibido alrededor de 253 millones de euros, siendo la institución cultural catalana que más dinero público ha absorbido, a gran distancia respecto a las demás¹⁶.

14. No existen datos sobre la democratización del Liceu en cuanto a un aumento de la diversidad socioeconómica de su público. En todo caso, la voluntad de democratizar el teatro lírico ha chocado con una de las características del público del Liceu: la “fidelidad” de sus públicos tradicionales. El hecho de que la mayor parte de las localidades sean vendidas con abono anual supone una barrera objetiva a la captación de nuevos públicos, situación que la institución ha querido evitar mediante la transmisión digital de algunas funciones de sus óperas a universidades o cines.

15. En cuanto al presupuesto, las cinco organizaciones artísticas con más ingresos totales (incluyendo taquilla, ayudas privadas y públicas, otros ingresos adicionales) son: el Liceu (55,6 millones de euros), seguido a gran distancia del Museo Nacional de Arte de Cataluña (26,5 millones de euros), el Auditorio (21,0 millones de euros), el Teatro Nacional de Cataluña (16,0 millones de euros) y el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (13,3 millones de euros).

16. Las cinco organizaciones culturales que más aportaciones públicas han recibido en 2009 son el Liceu (28,4 millones de euros), el Museo Nacional de Arte de Cataluña (20,2 millones de euros), el Auditorio de Barcelona (16,9 millones de euros), el Teatro Nacional de Cataluña (11,5 millones de euros) y la Biblioteca de Cataluña (10,8 millones de euros).

LOS CONDICIONANTES ECONÓMICOS Y DE GESTIÓN AL GOBIERNO DEL LICEU

Hemos podido observar la relevancia social del Liceu como institución histórica, el consenso político sobre la necesidad de apoyarlo con fondos públicos y su importancia dentro de los presupuestos culturales. No obstante, si gobernar una institución supone, además de proveer fondos, decidir también sus líneas estratégicas, orientar los resultados esperados, exigir eficacia y eficiencia o bien reorientar la misión, el Liceu, como gran teatro lírico, tiene unos importantes condicionantes económicos y de gestión que limitan esta capacidad de gobierno.

LOS CONDICIONANTES DE LOS GASTOS: LOS COSTOS FIJOS Y DE PERSONAL

En primer lugar, en el Liceu nos encontramos con una estructura de costes fijos muy importante, superior al 60%. Estos, junto con las amortizaciones y los gastos de financiación, dejan poco margen de maniobra para la actividad, que se sitúa en tan solo un 28%. La mayor parte de estos gastos estructurales se deben al gasto de personal. El Liceu tiene una plantilla de 474 personas, que representan un gasto total de más de 26 millones de euros. Además, en los últimos años ha habido un incremento del 35% del personal: se ha pasado de 352 personas en 2002 a 474 en 2010 (Departament de Cultura, 2012). En el marco de una política de mejora de la calidad artística, el mayor incremento se ha debido al área artística, que incluye un coro y una orquesta permanente. Esta área y la técnica representan el 80% del personal de todo el GTL y suponen el 79% del gasto en recursos humanos. Si lo comparamos con otras instituciones operísticas europeas, vemos que la dimensión de la orquesta está ligeramente por debajo, mientras que el coro se sitúa un poco por encima de la media (Marco y Gomà, 2004)¹⁷.

En general, no se puede decir que el Liceu sea un teatro de ópera con un presupuesto muy elevado en comparación con otros teatros líricos europeos. El Liceu cuenta con aproximadamente la mitad de presupuesto de las grandes óperas europeas como la Ópera Nacional de París, la Royal Opera House o la Scala de Milán¹⁸. Así, si se compara con teatros líricos de otras ciudades de talla equiparable a Barcelona, según un estudio de 2004, su presupuesto estaba por encima de los otros teatros líricos, pero su ratio de

17. Mientras el Liceu cuenta con alrededor de 90 músicos orquesta, 70 personas en el coro, en otros teatros líricos europeos de dimensiones parecidas al de Barcelona como los de Ámsterdam, Bruselas, Génova o Ginebra, la media en 2004 era de 112 personas en la orquesta y de 54 para en el coro (Marco y Gomà, 2004).

18. Por citar los casos más conocidos, la Ópera Nacional de París cuenta con un presupuesto de 154,9 millones de euros, la Royal Opera House, con 101,7 millones de euros, o la *Scala de Milán*, con 96,6 millones de euros (Gomà, 2004).

costes por funciones y coste por espectador estaba solo ligeramente por encima de la media¹⁹.

Puede decirse que el GTL tiene una estructura de costes fijos elevada, pero comparable a la que presentan otros teatros líricos equivalentes, y que la mayor parte del gasto se dedica al personal artístico, indispensable para su línea de actividad principal: producir ópera con un alto nivel de calidad. Por lo tanto, la estructura de costes se puede optimizar, pero difícilmente se puede modificar sustancialmente, sin afectar a la calidad de su actividad artística.

LOS CONDICIONANTES DE LOS INGRESOS: LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS PROPIOS

A partir de un total de ingresos, en la temporada 2009-2010, de 55,7 millones de euros, el porcentaje de ingresos propios es de un 51% del total, muy por encima de la media de los otros teatros y auditorios del área de Barcelona, que es de un 32% (Diputació de Barcelona, 2008). Ello se debe, en parte, a la capacidad de captar patrocinios y a una fuerte entrada de ingresos proveniente de las taquillas del teatro.

En cuanto a los patrocinios, el Liceu es la organización catalana que recoge mayores aportaciones del sector privado. El porcentaje que representa en relación con el total de ingresos, un 16%, muestra que el compromiso de la sociedad civil con el Liceu es muy elevado. Esta cifra es mucho mayor a la de otros teatros europeos de la misma talla, en los que los patrocinios no superan de media el 5% (Gomà, 2004). Por lo que respecta a los ingresos por taquilla, estos disponen de poco margen para su incremento. La tasa de ocupación de sus 2.300 localidades es, en las diez últimas temporadas, superior al 90% (ADETCA, 2010). Por otra parte, destaca la fidelidad de su público, puesto que la tasa de venta anticipada en forma de abono anual es de un 60%. A partir de esta realidad, todo intento de incrementar los ingresos por taquilla supondría aumentar la actividad, es decir, programar más obras y funciones. Esta estrategia, si bien conseguiría incrementar los ingresos, también tendría el riesgo de aumentar los costes en mayor medida que los ingresos, al tener que pagar horas extras al personal técnico y artístico que, como hemos visto, supone una de las mayores partidas de gasto del GTL.

Ya en 2004 se detectó esta problemática: una mayor actividad redundaba en un crecimiento de los ingresos y del presupuesto, pero generó déficits de alrededor de un millón de euros durante las temporadas de 2003-2004 y 2004-2005, que debieron ser asumidos

19. La comparación entre seis teatros de ópera (Gran Teatre del Liceu, Carlo Felice de Génova, Monnaie de Bruselas, Ópera Nacional de Lyon, Gran Teatro de Ginebra y Ópera de Ámsterdam) mostraba que de media las funciones tenían un coste de 260.000 euros. El Liceu se situaba en un coste de 306.000 euros, es decir, un 18% por encima de la media. En cuanto al coste por espectador la media era de 240 euros y el Liceu estaba en 276 euros, un 15% por encima de la media (elaboración propia a partir de datos de Marco y Gomà, 2004).

por las administraciones públicas con aportaciones extraordinarias²⁰. Por otra parte, la estrategia de aumentar los ingresos mediante la taquilla chocaría rápidamente con el límite físico de no poder ampliar un auditorio (que, no obstante, es de los mayores de Europa) y de no poder programar más días al tener el escenario ocupado²¹.

Costes e ingresos del Liceu: un frágil equilibrio

Desde el punto de vista de gestión, se ha visto que el GTL tiene poco margen de ajuste en los costes de la actividad o de los recursos humanos, y la capacidad de incremento de los recursos propios es limitada puesto que se encuentra por encima de la media en todos los indicadores de este apartado. Por lo tanto, la mejora de gestión del GTL es posible, pero no aumentaría su eficiencia significativamente, uno de los ejes de mejora que normalmente se plantean en los contratos programa (Brugué y Gallego, 2003), a no ser que se modificara la misión del teatro lírico o su ambición de situarse dentro de las redes internacionales de teatros de ópera de calidad.

Por otra parte, las administraciones públicas juegan el rol de financiador principal, pero, al mismo tiempo, tienen un margen de maniobra limitado a causa del importante nivel de autofinanciación del Liceu. En este sentido, los patrocinadores que participan en los órganos de gobierno del GTL deben ser tenidos en cuenta en el gobierno de la institución, ya que un descenso de sus aportaciones representaría un aumento correlativo de las aportaciones públicas (que ya de por sí representan un porcentaje significativo de las subvenciones) o un aumento de los precios de las entradas.

También debe considerarse la opinión del público ya que, a diferencia de otros teatros públicos, aporta una gran cantidad de ingresos. Un aumento del coste de los abonos o de las entradas, una modificación de la línea de actividad o una bajada de la calidad de las obras que implique una menor asistencia de público puede generar importantes déficits. Por otra parte, un encarecimiento de las entradas previsiblemente conduciría a una reducción de la diversidad social de su público, lo que constituiría una vuelta atrás, es decir, al modelo del Liceu para las élites, que supondría a la larga un déficit de legitimidad para justificar las aportaciones públicas.

En definitiva, el Liceu puede ser gobernado como cualquier agencia pública, pero las administraciones públicas deben tener en cuenta las específicas rigideces de una institución operística, con un equilibrio frágil y difícilmente alterable a corto plazo entre subvenciones, patrocinios e ingresos de taquilla.

20. En palabras del director del Liceu en 2004: "El problema es precisamente que el Liceu va demasiado bien. ¿Quién se podía imaginar que íbamos a tener tanta demanda tras la reconstrucción? Hemos ido incrementando fuertemente la actividad con el objetivo central de dar respuesta a esa presión social, que sigue existiendo, sobre todo en los títulos de gran repertorio. Y en la próxima temporada aún hacemos un nuevo esfuerzo en esos sentido, pero lo cierto es que difícilmente se podrá hacer ya más" (Caminal, 2004).

21. En la temporada 2009-2010 se programaron más de 120 funciones propias y 30 eventos externos (conciertos y actos de empresas) que junto con los días de montaje y desmontaje de los espectáculos ocuparon la casi totalidad de los días disponibles.

LOS INSTRUMENTOS DE GOBIERNO: LA SUPERVISIÓN DIRECTA Y LOS CONTRATOS PROGRAMA

Analizados los condicionantes de gestión, cabe, a continuación, plantearse si existen otras dificultades para gobernar una agencia pública, en concreto las que pertenecen a un sector altamente especializado como es el de las artes líricas. Existe un consenso entre los especialistas en agencialización en el hecho de que para gobernar una agencia pública es necesario disponer, en primer lugar, de información suficiente y, por lo tanto, de mecanismos estables de captación de esta información (OCDE, 1999). En segundo lugar, hace falta establecer fórmulas para elaborar las estrategias a medio y largo plazo (Coppinger *et al.*, 2007). Y, en tercer lugar, hace falta establecer mecanismos para poder hacer un seguimiento de la implementación de los objetivos fijados (Verschuere, 2006). No obstante, estas tres condiciones no se dan de forma natural, ya que, de entrada, como indica la teoría del principal y el agente, existe una asimetría de información del segundo respecto al primero (Stiglitz, 1987).

En general, las grandes organizaciones culturales tienen una complejidad económica y organizacional considerable, que desborda en muchos casos las competencias de los responsables políticos y el tiempo que pueden dedicar a su supervisión. En la práctica, la tutela de las administraciones públicas se limita a la supervisión directa *ex ante*, con la presencia de los responsables políticos en las reuniones de la junta directiva de la institución cultural y a un control anual basado en la presentación de las cuentas auditadas (Coppinger *et al.*, 2007). Esto sitúa la tutela en una dinámica reactiva y no propositiva o estratégica, más centrada en las cuestiones presupuestarias que en la definición y orientación de la actividad²² y en el control *ex post* de los resultados (Verschuere, 2006).

En el caso del Liceu, a nivel teórico, las administraciones públicas tienen el control de la organización. La titularidad y los votos en el Patronato y la Comisión Ejecutiva se distribuyen en el porcentaje que establecen los estatutos de la organización y guardan una relación proporcional a las aportaciones económicas: el Ministerio de Cultura (45%), la Generalitat de Cataluña (40%), el Ayuntamiento de Barcelona (10%) y la Diputación de Barcelona (5%). Las administraciones públicas nombran al director general, que a su vez

22. No es de extrañar, por lo tanto, que en una institución cultural de Barcelona como el Palau de la Música se haya producido un desfaldo superior a los 3.000 millones de euros, durante 25 años sin que desde los responsables públicos se haya detectado o denunciado. La situación solo fue investigada por la Agencia Tributaria tras algunas denuncias anónimas sobre fraude fiscal y ha producido un gran escándalo social y político en Cataluña. No obstante, en el debate público posterior, numerosos especialistas del sector musical denunciaron que el mal funcionamiento de la institución cultural no era solamente de índole económica, sino que también afectaba en cuanto a la programación musical, puesto que el Palau de la Música desde hacía décadas solamente apostaba por artistas consolidados y comerciales, abdicando de su misión como sede social de la coral decana de Cataluña, el Orfeó Catalá. Puede decirse, pues, que la falta de un marco de control y de tutela de la actividad como el contrato programa permitió esta falta de control presupuestario y la consecuente falta de orientación hacia la creación de valor cultural y público.

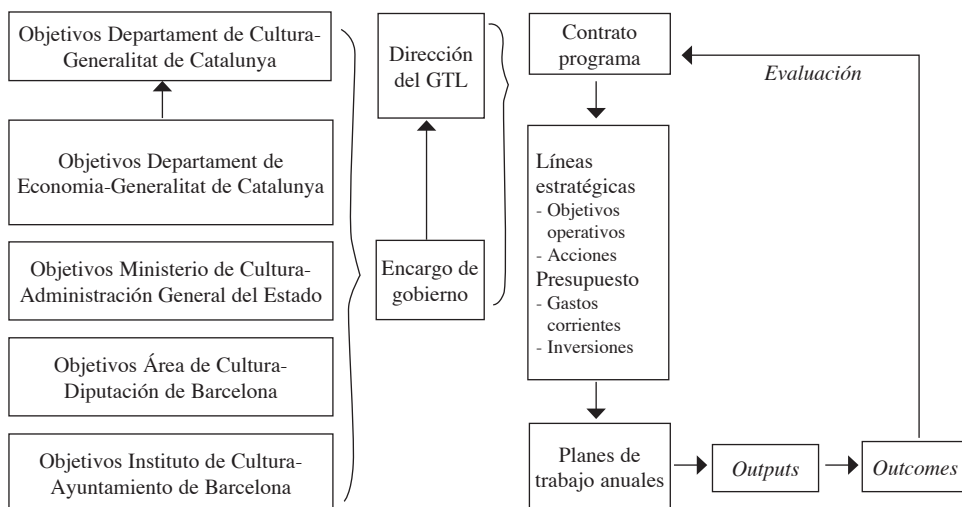
nombra al director artístico, a partir de la propuesta de una comisión de asesoramiento artístico.

No obstante, la dificultad de coordinar la acción entre cuatro administraciones públicas diferentes, con niveles de implicación desigual, comporta que una vez nombrada la dirección, en la práctica, las administraciones públicas participen muy poco en la elaboración de los planes anuales y aún menos en la elaboración de las estrategias a medio y largo plazo. Al no existir una comisión de coordinación entre administraciones, separada de las reuniones del Patronato o de la Comisión Ejecutiva, los representantes públicos siempre se reúnen en presencia y a iniciativa de los directivos del GTL. Ello demuestra que no existe un órgano que explicita el encargo de las administraciones titulares. En consecuencia, si a los condicionantes económicos y de gestión que se han estudiado se une la fragmentación y la debilidad organizativa de la tutela ejercida por las administraciones públicas, puede concluirse que, sin los contratos programa, la capacidad de gobierno de la institución cultural es muy reducida.

Por todo ello, las administraciones públicas han intentado desde finales de la década de los noventa convertir los contratos programa del Liceu en verdaderas herramientas de gobierno estratégico a largo plazo. Un proceso que, al igual que en otros países, ha conllevado mayor complejidad de la esperada y ha requerido mejorar en cada negociación la calidad y profundidad de los textos, para lograr que supongan una mejora efectiva de esta tutela y del control que deberían ejercer las administraciones para garantizar el valor público aportado por estas organizaciones (Bouckaert *et al.*, 2002).

GRÁFICO 1.

ESQUEMA DE GOBIERNO A PARTIR DEL CONTRATO PROGRAMA ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL GRAN TEATRO DEL LICEU



Fuente: elaboración propia.

El modelo ideal de contrato programa se basa en la definición, por parte de las principales administraciones públicas titulares, del encargo según el programa de gobierno²³. Este encargo se negocia con la dirección de la agencia (la gerencia y la dirección artística) y aparece reflejado en el contrato programa. En su articulado se desarrollan los objetivos estratégicos, los objetivos operativos y los resultados que se espera alcanzar por parte del agente en el periodo de duración del contrato programa (habitualmente cuatro años), a partir de unas aportaciones públicas y de un presupuesto. Los planes de trabajo anuales fijan la implementación de los programas y las actividades (*outputs*) que producen unos resultados (*outcomes*) que serán evaluados por una comisión de seguimiento y producirán incentivos o penalizaciones, según su grado de cumplimiento. No obstante, como se verá a continuación, este esquema teórico solo ha sido parcialmente aplicado en los dos primeros contratos programa firmados por el Liceu. El tercero, en cambio, es el que más se aproxima a este diseño ideal.

LOS CONTRATOS PROGRAMA DEL LICEU COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO

El primer contrato programa del Liceu fue elaborado y firmado en 1998, poco antes de la reinauguración del teatro en 1999, reconstruido después del incendio de 1994. Este, más que constituir un documento definidor de objetivos estratégicos, se centraba en fijar las cuantías de las aportaciones de las administraciones públicas a cuatro años vista, elemento que dominó la negociación. De hecho, los acuerdos presupuestarios se acompañaban solamente de un recordatorio de la misión del Liceu, definida en los estatutos, y de la formulación de unos objetivos de actividad genéricos y fácilmente alcanzables²⁴.

Esta laxitud se intentó corregir en 2004, cuando se negoció y firmó el contrato programa para el periodo de 2006 a 2009. En el segundo contrato programa se especificaban, por primera vez, los objetivos y los programas de actuación del teatro, junto con unas orientaciones en relación con la gestión de recursos humanos, a cambio de pactar un incremento de las aportaciones públicas. El contrato programa se organizaba en torno a cuatro apartados: objetivos y programas, política presupuestaria, recursos humanos y mecenazgo. En cuanto a los objetivos y programas, se establecían planes ambiciosos para diversificar la actividad, buscar sinergias con otros agentes del sector público (como el Teatro Real de

23. El “encargo” sería el equivalente al *cahier de charges* en terminología administrativa francesa o bien, en su equivalente inglés, al *public service agreement*, es decir, una definición de los objetivos de la agencia pública en función de los objetivos del programa de gobierno.

24. El contrato programa del 1998 formulaba 17 objetivos sin una definición estratégica a medio plazo de cuál debía ser la misión del equipamiento. En realidad su articulado se parecía más a un plan interno de mejora (o a una “lista de deseos”) que a la formulación del encargo de gobierno y a su traslación operativa. Por otra parte, la única definición concreta de *output* esperado era la de programar entre 8 y 12 óperas, lo que en sí mismo es una medida de sentido común y no una acción que aporte un mayor valor público (cf. Caminal, 2000).

Madrid) y utilizar los medios de comunicación y las nuevas tecnologías para llegar a nuevas audiencias, en particular, los jóvenes universitarios.

No obstante, el contrato programa tenía diversas debilidades, en comparación con lo que debería ser el esquema ideal presentado anteriormente o el modelo utilizado por el Departamento de Economía del Gobierno autónomo catalán y que se aplica a las agencias públicas de otros departamentos²⁵. En primer lugar, el contrato programa no partía del encargo del principal, en este caso de las cuatro administraciones públicas, respecto a la contribución del teatro lírico al cumplimiento de los objetivos de sus respectivas políticas culturales. Ante la ausencia del encargo, del que en teoría se deberían derivar los objetivos del contrato programa, los objetivos fueron fijados según las necesidades y los deseos internos del agente, el GTL. En segundo lugar, respecto a la planificación, el contrato programa no planteaba unos objetivos estratégicos orientados a mejorar la gestión e incrementar los *outcomes*, sino que se formulaba más como un plan de trabajo de optimización de los procesos internos de la organización. Y en tercer lugar, no establecía unos indicadores de cumplimiento o un mecanismo de incentivación o penalización económica según el grado de implementación de las medidas pactadas.

El resultado de ello es que, a pesar que las administraciones públicas incrementaron las aportaciones en un 19% (porcentaje acumulado entre 2006 y 2009), en el informe de cumplimiento se reconoció no cumplir parcial o totalmente 15 de las 22 actuaciones previstas. Algunas de las razones aducidas para no cumplir el plan fue la falta de presupuesto específico para las actuaciones (como el programa de descentralización territorial), una falta de adecuación del programa al contexto de gestión (la imposibilidad de centralización del servicio de almacén o compras con otros equipamientos culturales públicos) o bien el rechazo para cumplir acciones que, según el GTL, formaban parte de la autonomía de gestión de la propia organización (como es la política de contratación de personal). A pesar de ello, los responsables políticos no hicieron un informe desfavorable ni un análisis de la gestión del teatro, ni se derivó ninguna consecuencia respecto a las posteriores aportaciones públicas al teatro.

Ahora bien, este elevado nivel de incumplimiento sí dio pie, entre las administraciones públicas y el GTL, a la idea de que era necesario mejorar la concepción y la redacción del contrato programa posterior. En el tercer contrato programa 2010-2013²⁶, se ha avanzado en la definición de nueve objetivos estratégicos, tres de los cuales hacen referencia a la programación (garantía de la diversidad en la programación, promoción del patrimonio

25. Nos referimos al modelo de contrato programa elaborado por el Programa de financiación estructurada del Departamento de Economía de la Generalitat de Catalunya. Este modelo se ha aplicado a diferentes agencias públicas dependientes del gobierno autónomo catalán como la Agència de Residus de Catalunya (ACR), el Consorci del Centre Tecnològic i Forestal de Catalunya (CCTFC) o la Entitat Autònoma del Diari i de Publicacions (EADOP).

26. El nuevo contrato programa fue aprobado en la Comisión Ejecutiva del GTL en 2010, pendiente de su aprobación definitiva por el Patronato y los órganos de gobierno de las administraciones públicas participantes en el Consorcio. No obstante, en su discusión ya quedó evidenciado que las administraciones vinculaban el compromiso con las aportaciones a la evolución de su déficit presupuestario (GTL, 2010).

lórico local y promoción de la nueva creación), dos a los públicos (difusión digital y programas educativos), mientras que el resto hace referencia a elementos de gestión²⁷. Estos objetivos se concretan en 23 objetivos operativos y 69 acciones, todas ellas con indicadores de cumplimiento durante los cuatro años de vigencia del contrato programa. Y si bien es cierto que gran parte de los objetivos se corresponden más a cuestiones de gestión que propiamente a una orientación por resultados, el contrato programa actual supone un paso en la concreción de objetivos de valor público.

CONCLUSIONES

No hay duda de que las grandes instituciones artísticas y, en particular, los grandes teatros de ópera son una pieza fundamental de las políticas culturales. Durante los últimos treinta años han crecido en número y dimensión, y representan un coste creciente para las finanzas públicas. Además, se han ampliado sus objetivos en terrenos como la promoción económica, la regeneración urbana o la dinamización sociocultural. No obstante, esta mayor importancia no se ha visto correspondida en la misma medida con un mayor conocimiento sobre las especificidades y condicionantes de su gestión y su gobierno (Towse, 2001).

Por otra parte, hemos visto cómo en la política cultural se están aplicando los instrumentos de racionalización y modernización de la gestión pública que se han implementado en otras áreas de las políticas públicas, como la educación superior o el sistema sanitario. Un proceso que tienen en la agencialización y en la formulación de los objetivos de valor público a partir de un contrato programa, uno de sus instrumentos más destacados (Brugué y Gallego, 2003).

No obstante, una de las características singulares de los teatros de ópera, en general, y del Liceu, en particular, es que no nacen de una voluntad de los gobiernos de implementar una política pública que posteriormente se agencializa o se somete a modelos de gestión privados para ganar eficiencia y eficacia. Al contrario, el proceso es el inverso y el GTL pasa del sector privado al público sin planificación previa, a causa de incidentes ajenos a la gestión pública, como el incendio del edificio. Su inclusión en el sector público se realiza para salvaguardar su misión tradicional y no se incluyen los objetivos propios de la política cultural hasta los años noventa, con la negociación de los contratos programa.

27. Los objetivos del contrato programa son, en este orden, 1) garantizar la diversidad de la programación, 2) promover el patrimonio lírico de Cataluña, 3) promocionar óperas de nueva creación, 4) desarrollar un centro de documentación, 5) potenciar la proyección del Liceu y fomentar la relación con los otros teatros, 6) mejora continua de la plantilla y de forma especial de los cuerpos artísticos del teatro, 7) fidelizar el público actual y captar nuevos públicos aprovechando las nuevas tecnologías para llegar a todos los sectores de la sociedad, 8) continuar y fomentar las actividades formativas dirigidas al público infantil y juvenil, y 9) mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión del teatro.

En la aplicación del contrato programa se han detectado diversas dificultades. En el caso del Liceu, la complejidad en su gestión (su particular estructura de ingresos y gastos) hace difícil que los responsables políticos puedan establecer un control pormenorizado de las cuentas y las realizaciones en cada línea de actuación. Asimismo, hay que destacar la débil capacidad de los responsables de la política cultural de generar orientaciones estratégicas a medio o largo plazo y la deficiente organización de la tutela y del control *ex post*.

El análisis planteado detecta también una fuerte dificultad en la plasmación de los objetivos de los gobiernos a las grandes organizaciones artísticas y a los teatros de ópera, especialmente a causa de las particularidades de la estructura de producción y difusión de las actividades operísticas. En el caso del Liceu, la estructura de los costes y los ingresos sitúa a las administraciones públicas en un escenario contradictorio: para estas representa una parte significativa de su presupuesto, pero no pueden tomar decisiones sin tener en cuenta a los patrocinadores y al público. Si a ello se añade la mencionada debilidad organizativa para formular objetivos y hacer un seguimiento de su cumplimiento, se dibuja un panorama en el que los responsables políticos tienen poca capacidad real de decisión, sin contar con la implementación de nuevos instrumentos de gobierno como los contratos programa.

Con todo, ¿puede decirse que los contratos programa han aumentado la capacidad de las administraciones públicas para gobernar el Liceu? Si se hace referencia al contrato programa actual, la respuesta es ambivalente: si bien este ha fijado objetivos concretos y medibles, el principal problema del contrato programa no está en lo que se establece, sino en todos los aspectos de la gestión de la institución que quedan fuera de la planificación. Si se calcula el porcentaje de gasto analíticamente por objetivo, nos encontramos que la actividad principal operística, aspecto que el contrato programa apenas regula, supone 14,3 millones de un total de 17,7 millones dedicados a actividades (un 81% del total). Por lo tanto, todos los demás objetivos considerados en el contrato programa y de mayor valor público (mediación, educación, protección del patrimonio lírico, etc.) suponen solamente una mínima parte del presupuesto de actividad, esto es, un 19%. Y si se extrapola al presupuesto global del Liceu, se puede afirmar que el contrato programa solamente afecta a un 6% del total.

Por ello, puede decirse que el gobierno de la ópera del Liceu se ha ejercido hasta el momento de una forma relativamente superficial. Solamente con un refuerzo de la capacidad organizativa de tutela y con control *ex post* consensuados por todas las administraciones públicas titulares, puede ser capaz de traducir los objetivos de la política cultural en objetivos realmente operacionalizables para el GTL.

A su vez, los contratos programa deben entrar en la definición de los objetivos que potencien su capacidad de generar actividad cultural de gran valor público que llegue a una diversidad cada vez mayor de ciudadanos. Se trata de asegurar que progresivamente un porcentaje cada vez mayor del presupuesto sea destinado a los objetivos que establecen los contratos programa, para evitar así que la mencionada dinámica de sobrevaloración artística (Urfalino, 1989) absorba los aumentos presupuestarios, como ha sucedido durante los

últimos quince años. Este es el escenario que potenciará realmente la capacidad de gobierno del Liceu.

Este cambio no se producirá solamente a partir de la adopción de modelos de gestión empresarial, reformas en el caso de los teatros líricos de recorrido muy corto y consecuencias indeseadas como muestra el caso de Italia (Leon, 2004; Fontana, 2010). Al contrario, un aumento de la capacidad de gobierno se producirá mediante la articulación de mecanismos estables de gobernanza multinivel de las administraciones públicas. Asimismo, la clarificación de su encargo al Liceu a partir de un contrato programa negociado políticamente y bien articulado a nivel técnico podría reforzar el vínculo de los responsables y los técnicos de las administraciones culturales con el conjunto del equipo humano del Liceu en pro de objetivos finales compartidos.

Finalmente, el contrato programa debe ser relevante a nivel sustantivo para constituir una herramienta de gobierno. Las administraciones públicas deben replantearse las prioridades en la misión del teatro lírico. Si la prioridad es producir óperas de excelencia artística equiparables a las grandes instituciones líricas internacionales (*Scala* de Milán, Royal Opera House, etc.) la mayor parte de los recursos seguirán siendo absorbidos por la actividad operística y la capacidad de gobierno seguirá siendo superficial. Si la prioridad es aumentar la participación en la cultura y la capacidad creativa de los ciudadanos como se plantea en Inglaterra (Arts Council England, 2009), la institución debe reorientar una parte significativa de sus esfuerzos y medios a los programas de mediación y participación.

Este es el escenario que puede potenciar el valor público del Liceu y que permitiría una mayor articulación entre los objetivos de la política cultural y los de la institución. En definitiva, casos como el del Liceu muestran que para avanzar en esta senda de reforma de la gestión pública no es suficiente con una aplicación rutinaria y estandarizada de las herramientas de la nueva gestión pública, sino que hace falta establecer unos mecanismos de control y gobierno a las realidades —en este caso complejas del sector de la ópera— en las que se implementan.

Referencias

- ADETCA. 2010. *Teatros de Barcelona. Estadísticas de las temporadas 2000-2010*. Barcelona: ADETCA (Associació d'Empreses de Teatre de Catalunya).
- Agid, Philippe y Jean Claude Tarondeau. 2007. "Governance of Major Cultural Institutions: The Case of the Paris Opera", *International Journal of Arts Management*, 10: 4-18.
- Alier, Roger. 1978. "El Liceu desde dentro y desde fuera", *Revista Destino*, 2109: 20-22.
- Arts Council England. 2010, *Annual review 2009*. London: Arts Council England.
- Arts Council England. 2009, *Annual review*. London: Arts Council England.
- Bailey, Jackie y Lance Richardson. 2010. "Meaningful measurement: a literature review and Australian and British case studies of arts organizations conducting "artistic self-assessment", *Cultural Trends*, 19: 291-306.

- Barbieri, Nicolás, Adriana Partal y Eva Merino. 2011. "Nuevas políticas, nuevas miradas y metodologías de evaluación. ¿Cómo evaluar el retorno social de las políticas culturales?", *Papers*, 96: 477-500.
- Baumol, William J. y William G. Bowen. 1966. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. New York: Twentieth Century Fund.
- Belfiore, Eleonora. 2004. "Auditing Culture. The subsidised cultural sector in the New Public Management", *International Journal of Cultural Policy*, 10: 183-202.
- Belfiore, Eleonora y Oliver Bennett. 2007. "Rethinking the social impact of the arts", *International Journal of Cultural Policy*, 13: 135-151.
- Bianchini, Franco. 1993. "Remaking European Cities: the role of cultural policies", en Franco Bianchini y Michael Parkinson (eds.), *Cultural Policy and Urban Regeneration: the West European Experience*. Manchester: Manchester University Press, pp. 1-19.
- Bouckaert, Geert, Koen Verhoest y Joris Voets. 2002. *Beheersovereenkomsten binnen de culturele sector*. Leuven: Instituut voor de Overheid – Katholieke Universiteit Leuven.
- Bourdieu, Pierre. 2002. *Las reglas del arte: génesis y estructura del campo literario*. Barcelona: Anagrama.
- Brugué, Joaquim y Raquel Gallego. 2003. "Els contractes programa a l'Administració pública catalana", en Antoni Fernández Pérez, Xavier Muñoz Puiggròs y Xavier Sisternas Surís (eds.), *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer, pp. 292-308.
- Caminal, Josep. 2004. "El Liceu avisa que tocará techo", *La Vanguardia*, 20/02/2004: 38.
- Coppinger, Nathalie, Mélanie Joder, Charlotte Leca y Jean-Sébastien Dupuit. 2007. *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture*. Paris: Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- Degen, Mónica y Marisol García. 2012. "The Transformation of the Barcelona Model?: An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance", *International Journal of Urban and Regional Research*, 36: 1022-1038.
- Departament de Cultura 2012. *Estadístiques Culturals de Catalunya*. Barcelona: Departament de Cultura. Generalitat de Catalunya.
- Diputació de Barcelona 2008. *1ª edició del Cercle comparatiu intermunicipals d'espais escènics*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Dubois, Vincent. 2010. "Le modele français et sa crise: ambitions, ambigüités et défis d'une politique culturelle", en Diane Saint-Pierre y Claudine Audet (eds.), *Tendances et défis des politiques culturelles*. Québec: Presses de l'Université de Laval, pp. 17-52.
- Dubois, Vincent, Clément Bastien, Audrey Fryermuth y Matz, Kévin. 2012. *La politique, l'artiste et le gestionnaire. (Re)configurations locales et (dé)politisation de la culture*. Bellecombe-en-Bauges: Éditions du Coquant.
- Evrard, Yves y François Colbert. 2000. "Arts Management: A New Discipline Entering the Millennium?", *International Journal of Arts Management*, 2: 4-13.
- Font, Jordi. 1991. *Papers de política cultural*. Barcelona: Edicions 62.

- Fontana, Carlo. 2010. "Quale rilancio della lirica senza legittimazione sociale?", *Economia della cultura*, 20: 78-95.
- García, Beatriz. 2004. "Urban regeneration, arts programming and major events: Glasgow 1990, Sydney 2000 and Barcelona 2004", *International Journal of Cultural Policy*, 10: 103-118.
- Gomà, Ainhoa. 2004. *Estudi sobre inversió pública i privada en cultura i òpera*. Barcelona: Gran Teatre del Liceu.
- Gray, Clive. 2008. "Instrumental policies: causes, consequences, museums and galleries", *Cultural Trends*, 17: 209-222.
- Gray, Clive. 2007. "Commodification and instrumentality in cultural policy", *International Journal of Cultural Policy*, 13: 203-215.
- Holden, John. 2006. *Cultural Value and the Crisis of Legitimacy*. Londres: Demos.
- Krebs, Susanne y Werner Pommerehne. 1995. "Politico-Economic Interactions of German Public Performing Arts Institutions", *Journal of Cultural Economics*, 19: 17-32.
- Leon, Alessandro F. 2004. "Enti lirici: conseguenze della trasformazione in fondazione", en Alessandro F. Leon y Marcello Ruggieri (eds.), *Il costo del melodramma, Quaderno della rivista Economia della Cultura*. Bologna: Il Mulino, pp. 36-60.
- Lewis, Justin. 1990. *Art, Culture, and Enterprise: The Politics of Art and the Cultural Industries*. London: Routledge.
- Marco, Joan Francesc y Ainhoa Gomà. 2004. *Estudi sobre teatres d'òpera europeus*. Barcelona: Gran Teatre del Liceu.
- Martínez, Santi y Joaquim Rius. 2010. "Cultural planning and community sustainability: The case of the Cultural Facilities Plan of Catalonia (PECCAT 2010-20)", *Culture and Local Government*, 3:1-2: 71-82.
- Martorella, Roseanne. 1982. *The Sociology of Opera*. New York: Bergin Publishers.
- Mascarell, Ferran. 2012. "Compareixença de l'Honorable Conseller de Cultura Ferran Mascarell", *Comissió de Cultura del Parlament de Catalunya*, 11: 9-37.
- Moore, Mark H. y Gaylen W. Moore. 2005. *Creating Public Value Through State Arts Agencies*. Minneapolis: Arts Midwest.
- Moya-Angeler, Joaquín. 1978. "¿Muere el Liceu?", *Revista Destino*, 2109: 21-23.
- OCDE. 1999. *Performance contracting. Lessons from performance contracting case studies. A framework for public sector performance contracting*. Paris: OCDE.
- Perret, Jacques y Guy Saez. 1996. *Institutions et vie culturelles*. Paris: Documentation française.
- Pla, Ramón. 2000. "La formació d'un gran teatre d'òpera", *Barcelona Metròpolis Mediterrània*, 48: 23-48.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield y Amanda Smullen. 2006. *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organisations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ragin, Charles C. y Howard S Becker. 1992. *What is a case? :exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge England; New York: Cambridge University Press.

- Rius, Joaquim. 2012. "Política cultural e hibridación de las instituciones culturales. El caso de Barcelona", *Revista Española de Ciencia Política*, 29: 85-105.
- Rius, Joaquim. 2010. *Els Contractes programa dels equipaments culturals. Governança, eficiència i retorn social del sistema públic d'equipaments culturals de Catalunya*. Barcelona: Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació.
- Rius, Joaquim. 2005. *Un nou paradigma de la política cultural. Estudi sociològic del cas Barcelona*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona - École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Rius, Joaquim y Arturo Rubio. 2013. "The governance of national cultural organisations: comparative study of performance contracts with the main cultural organisations in England, France and Catalonia", *International Journal of Cultural Policy*, 19: 249-269.
- Rubio, Arturo y Joaquim Rius. 2012. "La modernización de la gestión pública de la cultura. Análisis comparado del caso de los equipamientos culturales de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 8: 79-92.
- Scott, Carol A. 2010. "Searching for the public in Public Value: arts and cultural Heritage in Australia", *Cultural Trends*, 19: 279-289.
- Serra, Albert 2007. "Gestió per resultats en les administracions públiques", en Francisco Longo y Tamyko Ysa (eds.), *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona: Escola d'Administració Pública, pp. 99-132.
- Stiglitz, Joseph E. 1987. "Principal and agent", en Steven N. Durlauf y Lawrence E. Blume (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, pp. 966-971.
- Towse, Ruth. 2001. "Quis custodiet? Or Managing the Management. The Case of The Royal Opera House, Covent Garden", *International Journal of Arts Management*, 3: 38-50.
- Urfalino, Philippe. 1990. *Quatre voix pour un opera*. Paris: Éditions Métailié.
- Urfalino, Philippe. 1989. "Les politiques culturelles: mécénat caché et académies invisibles", *L'Anne sociologique*, 3: 81-109.
- Verschuere, B. 2006. *Autonomy and control in armed length public agencies: exploring the determinants of policy*, K.U. Leuven.
- Zimmer, Annette y Stefan Toepler. 1999. "The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States", *Journal of Cultural Economics*, 23: 33-49.

Presentado para evaluación: 22 de febrero de 2013

Aceptado para su publicación: 18 de octubre de 2013

JOAQUIM RIUS ULLDEMOLINS, Universidad de Barcelona

joaquim.rius@ub.edu

Investigador potdoctoral en el Centro de Estudios de Cultura, Política y Sociedad (CECUPS), Universidad de Barcelona (UB). Es doctor en Sociología por la Universidad

Autónoma de Barcelona y la École des Hautes Études en Sciences Sociales. Su tesis doctoral, titulada “Un nuevo paradigma de la política cultural”, ha sido el origen de diversos artículos en revistas académicas. Los intereses de investigación de Joaquim Rius se han centrado en el estudio de las profesiones culturales, la política cultural y su rol en los procesos de clusterización cultural. Ha realizado y publicado diversos estudios y artículos sobre la gestión de los equipamientos culturales y su articulación compleja con la política cultural.