



2.1 Políticas públicas y cultura

por [Luis Ben Andrés](#)

La política es el espacio en que se tratan de resolver los conflictos sociales. La cultura, como fenómeno social, no es ajena a este espacio de resolución. Por otro lado se analiza la existencia de las políticas públicas y su relación con el sector de la cultura sobre todo a través de dos de las más representativas: economía y ordenación del territorio.

1. La política pública

La politología considera *la política como una práctica o actividad colectiva, que los miembros de una comunidad llevan a cabo. La finalidad de esta actividad es regular conflictos entre grupos. Y su resultado es la adopción de decisiones que obligan —por la fuerza, si es preciso— a los miembros de la comunidad* (VALLÉS, 2011). La vocación de la política es actuar como garantía de integración social y de solución de conflictos en el seno de las sociedades humanas. Los conflictos sociales tienen su origen en las diferencias sociales y en las desigualdades, es en este sentido que la política debe actuar para responder a las incertidumbres generadas y a la posibilidad de que los conflictos deriven en situaciones de inestabilidad y violencia. Y aunque la política no puede siempre solucionar los conflictos trata al menos de preservar una relativa cohesión social que garantice la convivencia. La cultura, como hecho social que es en esencia, es un espacio de conflictos y de intereses que muchas veces se contraponen y se enfrentan. En este sentido primigenio de lo político también la cultura es susceptible de ser un hecho político.

Pero lo que nos interesa en este capítulo es el conocimiento de las políticas públicas y la cultura. Acercarnos a las políticas públicas en general, analizar brevemente las principales políticas que desarrollan los gobiernos para más adelante, en los capítulos siguientes, profundizar en políticas sociales y en las estrictamente culturales.

Los gobiernos, todos, deciden o no deciden sobre los problemas, conflictos y necesidades de las sociedades a las que se deben. La combinación de estas decisiones y no-decisiones es lo que constituye una política pública (VALLÉS, 2011). Este mismo autor nos ofrece una definición más completa de política pública a la que concreta como *un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tiene como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas —lo cual les confiere la capacidad de obligación—, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el que han participado una pluralidad de actores públicos y privados.*

Los elementos que nos interesan destacar y comprobar si se adecuan al sector de la cultura son:

- Decisiones adoptadas de manera formal por instituciones públicas. No hay duda de la existencia de instituciones culturales en los Estados contemporáneos y a todos los niveles. Ministerios de Cultura, consejerías, concejalías, institutos públicos, centros de arte, etc. En todas estas instituciones se toman decisiones que afectan a la vida cultural de la comunidad.
- Muchas de estas decisiones tienen un carácter obligatorio. Pago de impuestos sobre consumo cultural, multas y penalizaciones por no cumplir ciertas normativas, etc.

- La intervención de diversos actores en los procesos de elaboración de las políticas públicas. Los que en otro capítulo de este manual serán concretados y analizados como *agentes culturales*.

Según el tipo e intensidad con que se ejerce una política pública podemos distinguir cuatro tipos (VALLÉS, 2011):

- **Políticas regulativas.** La limitación o coerción se ejerce directamente sobre los individuos. Un ejemplo serían las normas de seguridad viaria. En el caso de la cultura estaríamos en tal caso ante las normas de propiedad intelectual.
- **Políticas distributivas.** La limitación se aplica indirectamente a los individuos. El ejemplo sería el de un servicio público gratuito como es el caso del acceso al sistema de bibliotecas públicas.
- **Políticas redistributivas.** Suponen aplicar alguna ventaja a algún individuo alterando la posición inicial de otros. Por ejemplo la adjudicación de una concesión de explotación de un equipamiento cultural determinado. Igualmente sería el caso de aquellas políticas destinadas a facilitar el acceso a bienes y servicios culturales a individuos o grupos desfavorecidos (becas de estudios artísticos para jóvenes de escasos recursos, entradas a espectáculos a precios más económicos para desempleados)
- **Políticas institucionales.** Creación y gestión de instituciones, procedimientos, etc. Por ejemplo un Consejo de las Artes.

Tras estos breves apuntes sobre las políticas públicas nos centraremos en dos grandes áreas de las mismas: Economía y ordenación del territorio.

2. Políticas públicas económicas

La intervención en lo referido a la economía del Estado en determinados ámbitos de la vida de las personas, los ciudadanos y a las instituciones públicas o privadas se justifica en función de criterios de eficiencia, equidad o estabilidad, o de una combinación de los mismos (SAMUELSON, 1988). Al menos esa es la argumentación que se hace desde el ámbito de la economía política, una argumentación basada en la necesidad que tienen las sociedades de corregir los desfases o fallos que en ocasiones experimentan los mercados. Un autor como Samuelson nos recuerda que *no debemos olvidar que la "mano invisible" puede llevar a veces a la economía por la senda equivocada (...) las economías de mercado experimentan fallos, como el monopolio y las externalidades; son propensas a estallidos recurrentes de inflación y desempleo; y, finalmente, la distribución de la renta que se observa en ellas puede resultar inaceptable para los votantes*. Estas palabras, escritas con anterioridad a la actual crisis, son la base en que se fundamenta la legitimidad del Estado para intervenir en la economía, la necesidad de corregir las tendencias nocivas que un mercado dejado a su libre funcionamiento puede ocasionar para la vida en común. Obviamente se trata de una postura que admite muchos matices y variantes, desde una intervención mínima en la que la regulación estatal sea exigua para evitar esos males sin atenuar las libertades económicas de los ciudadanos, hasta políticas más intervencionistas y de regulación con altos niveles de planificación y dirección desde lo público en busca de una mayor equidad. En la actualidad nos movemos entre esas dos tendencias, de hecho las propuestas para resolver la actual situación de crisis basculan entre ambas posiciones en sus versiones más o menos radicales. Hasta ahora los Estados modernos han sido una mezcla de mercado con impuestos, gasto y regulaciones. En el futuro más inmediato nos encontramos ante un escenario de incertidumbres en el que múltiples batallas quedan por decidir qué modelo de paradigma económico nos dejará la actual crisis. Brevemente, las políticas estatales de regulación, como indicamos al principio, son:

- **La eficiencia.** La acción del Estado en cuanto a la eficiencia se refiere está enfocada a intentar corregir fallos como la formación de monopolios. Para los economistas existe un riesgo en el sistema de mercado que es el de la *competencia imperfecta* una situación en la que no existe un número

suficiente de empresas o un grado de rivalidad que garantice que ninguna pueda influir en el precio de bienes y servicios. Si nos centramos en el campo de la cultura, de su economía, tenemos un buen ejemplo de análisis en la distribución cinematográfica en España. Según los datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para 2011, último año con estadísticas del sector, se estrenaron en nuestro país 199 películas de producción nacional, 178 de EE.UU., 36 de Francia, 28 del Reino Unido, 36 de Alemania, 4 de Polonia, 2 de Austria y varias cifras similares hasta encontrar una de Rumania. A vista de espectador no observamos que en las carteleras de nuestros cines haya esa proporción entre cine español y cine norteamericano, la impresión es de una hegemonía del cine de EE.UU. sobre el español y sobre el europeo en general apabullante. La causa más referida es que la distribución de cine en España está en manos de empresas extranjeras, las cuales potencian la distribución del cine norteamericano (IZQUIERDO, 2007). Otro caso en el que el papel del estado es imprescindible o al menos muy necesario, es el de la producción de bienes públicos. Los bienes públicos son *las actividades económicas —que proporcionan grandes o pequeños beneficios a la comunidad— que no conviene dejar a la iniciativa privada* (SAMUELSON, 1988). Ejemplo de ellos serían la protección medioambiental, la defensa y la seguridad ciudadana, el apoyo a la ciencia pura y, por supuesto, amplios sectores de la cultura y el patrimonio.

- **La equidad.** En el caso de la equidad el papel del estado suele consistir en impulsar programas públicos destinados a la redistribución de la renta, tanto en lo territorial como en lo social. El mercado tiende a poner los bienes en manos de quienes pueden pagar más por ellos y en ese sentido generar grandes desigualdades. En ese caso, *cuando a una sociedad democrática no le gusta la distribución de los votos monetarios existente en un sistema de mercado de laissez faire, puede adoptar medidas para modificar el resultado mediante una política redistributiva* (SAMUELSON, 1988). Como veremos en el [capítulo 2.3](#) las políticas de democratización de la cultura se basan en este principio de redistribuir y hacer accesibles a la mayoría determinados bienes, productos y servicios culturales.
- **La estabilidad.** El estado suele poner en marcha *políticas de estabilización* que buscan atenuar los efectos de los ciclos económicos negativos tratando de paliar el desempleo y la inflación. Tradicionalmente los gobiernos suelen acudir a dos tipos de poderes para tratar de atenuar estos efectos cíclicos de las economías de mercado. Poderes fiscales y monetarios. El sector de la cultura, en su vertiente económica, se rige al igual que los demás en sus aspectos fiscales en la medida que se encuentra sometido a impuestos. Sin embargo en determinados estados se tiende a favorecer a los productos culturales con tipos impositivos bajos para favorecer el acceso de la población a los mismos en aras a su consideración de "excepcionales" y la creencia de que contienen valores que deben ser protegidos. Igualmente influye su consideración, en muchos aspectos como es el patrimonio, como *bienes públicos*. Un caso es el IVA, un impuesto indirecto al consumo, aplicado a los espectáculos en directo, a los productos culturales y al cine que varía según los países traten de potenciarlos y como vemos en la tabla siguiente:

El IVA en Europa

País	Tipo
España	21,0%
Portugal	13,0%
Francia	5,5%
Alemania	7%
Reino Unido	20%
Italia	10%
Irlanda	9%

Como podemos ver en estas breves líneas, las políticas públicas económicas también afectan al sector de la cultura. La realidad es que nos encontramos con lo que los economistas denominan un sistema de economía mixta en el que el mercado determina precios y producción pero en el que el Estado mantiene aún un importante papel regulador. En palabras de Samuelson (1988) *Dirigir una economía sin el Estado y sin el mercado es como tratar de aplaudir con una mano.*

3. Políticas del territorio

Se suele sostener que las políticas de ordenación del territorio son distintivas del Estado del bienestar y que surgen como éste en los países europeos y occidentales tras la Segunda Guerra Mundial (HILDENBRAND, 1996) En 1983 se aprueba la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* que indicaba que *las profundas modificaciones acaecidas en las estructuras económicas y sociales de los países europeos y sus relaciones con otras partes del mundo exigen una revisión de los principios que rigen la organización del espacio con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto plazo, sin tener en cuenta de forma adecuada los aspectos sociales, culturales y los de medio ambiente.* Observamos como la variable cultura en esas fechas era considerada en lo referido como un aspecto a tener en cuenta en estas políticas públicas. De hecho en la actualidad en la mayoría de los planeamientos públicos territoriales a cualquier escala (nacional, regional, subregional o local) el papel de la cultura y el patrimonio ha ido creciendo en importancia y relevancia. Los planes territoriales suelen surgir a instancias de las instituciones públicas y ante la necesidad de dar respuestas a los problemas que plantean los territorios de cara a su desarrollo integral. Suelen tener una visión de tipo global y trabajan desde la práctica pluridisciplinar. Se plantean desde cuatro ámbitos temáticos (HILDENBRAND, 1996):

1. El sistema de ciudades.
2. El sistema relacional. Redes de transporte, energía, comunicaciones, etc.
3. El sistema socio-productivo.
4. El sistema físico-ambiental.

En cualquiera de estos ámbitos la cultura, en diversos grados y aspectos, tiene algo que decir. Las industrias culturales forman parte del sistema productivo, el patrimonio es parte esencial del territorio físico, las redes de conocimiento tiene un componente cultural importante y, por último, ya nadie entiende a las ciudades sin sus variables culturales desde los monumentos que dan centralidad, los equipamientos que dan servicios, los agentes culturales que dan vida y sobre todo no se entiende la ciudad sin su potencial de creatividad.

Las políticas públicas territoriales se marcan objetivos que aspiran al medio y al largo plazo y este es un hecho en el que coincide con las políticas culturales. La cultura se basa, en ciertos aspectos, en los hábitos de las personas. Por ejemplo si pretendemos fomentar la lectura, un hábito cultural, no podemos pensar en acciones cortoplacistas, las políticas de fomento de la lectura están ligadas a plazos temporales mayores.

Por otro lado se puede afirmar que para la vida de las ciudades la ordenación territorial, en el sentido amplio que manejamos, es una política pública esencial. Algunos urbanistas ligan la problemática de la planificación urbana al espacio público (BORJA, 2003) como factor de construcción de ciudad y ciudadanía con las connotaciones culturales que históricamente tiene el espacio público.

Para la Reflexión

- Lee el artículo *Industrias Culturales y ciudades creativas* de Ramón Zallo. Fue su ponencia a las segundas Jornadas sobre Ciudades Creativas organizadas por la Fundación Kreanta en Barcelona los

días 26 y 27 de noviembre de 2009. En el mismo encontramos una muy seria y profunda reflexión sobre aspectos relacionados entre cultura, economía y territorio. ramonzallo.com

- Este artículo trata de la relación cultura y urbanismo aunque su enfoque se centra más en museos y monumentalidad. abreelojo.com
- En este vídeo comprobamos como un alcalde explica y sustenta una política pública urbana que busca un objetivo de equidad. Enrique Peñalosa, alcalde de Bogotá (1998-2000) ted.com

Documentos

1. **Boletín Informativo de Cine.** Año 2011. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. www.mcu.es
2. **CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.** Consejo de Europa. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. www5.uva.es

Bibliografía

BORJA, Jordi. *El espacio público: ciudad y ciudadanía.* Zaida Muxí (col.). Barcelona: Diputació; Electa, 2003. 415 p. ISBN 84-8156-343-9.

HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *Política de ordenación del territorio en Europa.* Sevilla: Universidad; Consejería de Obras Públicas y Transportes, [1996]. 541 p. ISBN 84-472-0315-8.

IZQUIERDO CASTILLO, Jessica. *Distribución y exhibición cinematográfica en España: un estudio de situación del negocio en la transición tecnológica digital. Tesis doctoral* [en línea]. Javier Marzal Felici; Francisco J. Gómez Tarín (dirs.). Universitat Jaume I, Castellón, 2007. 655 p. Disponible en: www.tdx.cat

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. *Economía.* Madrid: McGraw-Hill, 1986. 1100 p. ISBN 978-84-7615-122-8.

VALLÈS, Josep M^a. *Ciencia política: una introducción.* 8^a ed. Madrid: Ariel, 2010. 423 p. ISBN 978-84-344-1717-5.