

## CAPÍTULO VIII

# Economía pública y cultura. ¿De verdad la financiación pública de la cultura contribuye a la equidad?

Javier Suárez Pandiello  
Santiago Álvarez García

“No obstante cada cierto tiempo (o sea, semanalmente), salen voces mucho más autorizadas que la mía asegurando que «la muerte del teatro» (se refieren al teatro que se escribe y cobra hoy, no a Shakespeare o a Sófocles, que gozan de buenísima salud) tendría consecuencias desastrosas para la cultura, solo comparables a la desaparición de una lengua o de una rara especie animal, exigiendo al Estado los costes del salvamento. Esa batalla no ha visto uno nunca que la empeñe nadie en la salvación de, por ejemplo, la filosofía”.

Andrés Trapiello, *Madrid*.

En este capítulo reflexionamos sobre las razones que “deben” llevar a la intervención pública en un sector cultural en una economía de mercado, los problemas que la no intervención puede generar en términos de eficiencia y, especialmente, de equidad, los instrumentos disponibles para efectuar esas intervenciones y los efectos distributivos o que eventualmente produciría el empleo de esos instrumentos. Para ello, detallamos los fallos del mercado susceptibles de aparecer en el sector cultural y ejemplificamos las posibles medidas públicas para su corrección. Tratamos además de alertar sobre el peligro de que las intervenciones correctivas pudieran a su vez originar “fallos del sector público” como consecuencia de los conflictos de intereses a los que están expuestos los agentes encargados de las correcciones (políticos y burócratas) y de los vinculados a las acciones colectivas propiciadas por los grupos de interés.

*Palabras clave:* economía pública, equidad, financiación pública, subvenciones.

*JEL classification:* D63, H22, H50, Z10.

## 1. INTRODUCCIÓN

La provocadora cita de Andrés Trapiello que encabeza este capítulo nos sirve para caricaturizar uno de los asuntos más controvertidos que se pueden encontrar en la actualidad en materia de economía de la cultura, esto es, ¿hasta dónde deberían llegar las intervenciones públicas en el ámbito cultural?, o, dicho de otro modo, ¿qué papel deben jugar los poderes públicos en la determinación de las políticas culturales?

Ciertamente, la pregunta, sea cual sea la manera de formularla no tiene una respuesta única. Casi por definición, todo aquello que tiene implicaciones normativas (que incluye la expresión “debería...”) está sujeto a controversia, a juicios de valor, a jerarquías entre prioridades y, en última instancia, a la plasmación de diferencias ideológicas, de modo que lejos de nuestra intención, sentar cátedra sobre un asunto que ha hecho correr ya no ríos, sino océanos de tinta entre filósofos, economistas, politólogos, gestores culturales y humanistas en general.

Como economistas que somos, abordaremos en este capítulo nuestra visión sobre el papel del sector público en el terreno cultural, de una manera necesariamente panorámica por razones de espacio, con la esperanza de que el tiempo invertido por el lector en revisar nuestros argumentos no sea considerado tiempo perdido proustiano. A fin de cuentas, como decía en una de sus novelas Amin Maalouf “¿No es la paradoja de nuestra cultura que al convertirse en dueña del espacio se haya hecho esclava del tiempo?” (Maalouf, 2007).

Pues bien, vamos a ello. Desde la visión más convencional de una economía de mercado, de tintes individualistas, son las decisiones de los agentes económicos (unidades de consumo y unidades de producción, o, familias y empresas), los intereses personales y, por tanto, la iniciativa privada quienes determinan la asignación de recursos escasos a partir de la competencia sobre la base de la ordenación de preferencias y la gestión de la tecnología. En este contexto, se suelen justificar las intervenciones públicas a partir de tres tipos de argumentos<sup>1</sup>:

En primer lugar, por la constatación de que existen situaciones en las que las fuerzas competitivas del mercado no garantizan una asignación *eficiente* de los recursos por “fallar” algunos de los requisitos claves para ello. Así, la existencia de bienes de “consumo conjunto”, en los que no es posible excluir de los beneficios del bien en cuestión a quienes no estén dispuestos a satisfacer el precio requerido para ello, y donde, por tanto, el requisito de “rivalidad” desaparece, impide la realización automática de los ajustes adecuados entre la oferta y la demanda. Esta ausencia de rivalidad se da en los casos de bienes públicos y de propiedad común y también en aquellos en los que se produce lo que los economistas llamamos “externalidades” (positivas o negativas), eso es, interdependencias entre las funciones de producción o consumo de diversos agentes no susceptibles de ser reconducidas por el sistema de precios. Del mismo modo, otra fuente de eventuales ineficiencias es la existencia de asimetrías en la información, donde una parte de los agentes del mercado se encuentra en posición privilegiada respecto a la otra y, en consecuencia, puede obtener beneficios extraordinarios de su posición que devienen en poderes de monopolio. En estos casos se espera que los gobiernos intervengan, bien produciendo directamente aquellos bienes

<sup>1</sup> Véase para un desarrollo más amplio cualquier manual de economía pública, como por ejemplo Stiglitz y Rosengard (2016) o Albi *et al.* (2017).

y servicios que el mercado por sí mismo es incapaz de suministrar en sus cantidades óptimas, o mediante prácticas regulatorias tendentes a corregir los “fallos detectados”.

En segundo lugar, se atribuye a los poderes públicos la misión de garantizar la equidad en la distribución de los recursos. Aunque, a diferencia de la eficiencia, el concepto de equidad es menos nítido a los ojos de los economistas, en la medida en que se trata más de un asunto de carácter ético o filosófico que económico, y por tanto más sometido, como decíamos antes, a consideraciones normativas, existen ciertos grados de consenso en lo que respecta a la necesidad de intervenciones públicas de carácter redistributivo cuando se observan limitaciones en la igualdad de oportunidades de acceso a servicios públicos esenciales o situaciones flagrantes de desigualdad de resultados, más allá de las evidentes discrepancias sobre cuál debería ser el alcance concreto de esas intervenciones.

Por último, existe también un consenso generalizado en que es misión del sector público tratar de corregir los desequilibrios coyunturales de carácter macroeconómico y sentar las bases que faciliten un crecimiento económico sostenible. Así, políticas fiscales y monetarias (estas últimas muy restringidas en países como el nuestro, integrado en organismos supranacionales, con competencias en la materia) tendentes a limitar la inflación y reducir el desempleo, y políticas de creación y mantenimiento de infraestructuras y preservación del medio ambiente son evidentemente materias de interés prioritario para todo tipo de gobiernos.

Llegados a este punto, la pregunta es ¿dónde encaja aquí la cultura?, o, en otros términos, ¿hay sitio para políticas culturales de carácter público? Una vez más, la respuesta no puede ser única, sino que depende en buena medida tanto de consideraciones generales de tipo filosófico (¿qué entendemos por cultura?), como, en última instancia, la posición que adoptemos respecto a su consideración como “bien económico” que nos debería iluminar acerca de su encaje en la economía pública (¿quién debe promover o dirigir las políticas culturales?).

Sobre todos estos asuntos reflexionaremos un poco en las páginas que siguen. Para ello, la estructura del capítulo será como sigue:

En el siguiente apartado repasaremos muy por encima algunas ideas sobre lo que podemos denominar cultura, su alcance y las diversas formas de organizar y promover las políticas culturales, con especial acento en sus implicaciones en materia de equidad.

A continuación, exploraremos las conexiones entre la cultura definida conforme a los postulados del apartado anterior y los denominados “fallos del mercado” que vendrían a justificar la intervención del sector público en el campo de las políticas culturales. Alertaremos también en este apartado de la eventual incurrancia en lo que se vienen a llamar “fallos del sector público”, esto es, distorsiones adicionales que se podrían originar desde las acciones de gobierno por tratar de corregir fallos de mercado.

Finalmente, evaluaremos algunos instrumentos especialmente indicados para la intervención pública en materia cultural, una vez más, enfatizando sus efectos esperados sobre la equidad.

Un breve apartado de recapitulaciones y conclusiones dará fin al capítulo.

## 2. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE CULTURA?

Una definición canónica de la cultura es la que hace la Unesco (1996), cuando la presenta como un “conjunto distintivo de una sociedad o grupo social en el plano espiritual, material, intelectual y emocional comprendiendo el arte y literatura, los estilos de vida, los modos de vida común, los sistemas de valores, las tradiciones y creencias”. Ciertamente con una conceptualización tan amplia como la que nos ofrece el organismo competente de las Naciones Unidas, bajo el paraguas del término *cultura* cabe acoger infinidad de manifestaciones de la actividad del género humano, en la medida en que va mucho más allá de las expresiones de creatividad y abre un inabarcable debate sobre el eventual carácter cultural de aspectos cotidianos de la vida diaria perfectamente asumidos en el seno de ciertas sociedades y considerados aberraciones intolerables en otras. Pensemos por ejemplo si cabe incluir en la mencionada definición de la Unesco asuntos como el esclavismo, la ablación de clítoris, el maltrato animal, las teocracias o cualquier forma de supremacismo consagrados en buena parte del planeta. En la literatura contemporánea podemos encontrar infinidad de ejemplos que cuestionan razonadamente las implicaciones éticas de esta visión omnicomprendiva. Valga como ejemplo esta cita del escritor libanés afincado en Francia Amín Maalouf, cuando dice que “...ser complaciente con la tiranía o el sistema de castas, con los matrimonios concertados, la ablación, los crímenes «de honor» o el sometimiento de las mujeres, ser complacientes con la incompetencia, con la incuria, con el nepotismo, con la corrupción generalizada, con la xenofobia o el racismo, so pretexto de que proceden de otra cultura diferente, eso no es respeto, opino yo, es desprecio encubierto, es un comportamiento de apartheid, aunque se haga con las mejores intenciones del mundo”. (Maalouf, 2009).

Sin llegar tan lejos, otros debates de este tipo ponen en cuestión aspectos como la valoración de “otras culturas” desde nuestras perspectivas occidentales<sup>2</sup>, el conflicto inherente a lo que se ha dado en llamar “guerra de civilizaciones”<sup>3</sup> o el nexo entre lo individual y lo colectivo en la consolidación de manifestaciones culturales<sup>4</sup>.

Obviamente, una discusión a fondo de estos asuntos nos metería de lleno en lo que llama Iréne Vallejo “la religión de la cultura” (Vallejo, 2021), lo cual excede con mucho del propósito de este capítulo, en el que lo que nos interesa es clarificar el papel de los poderes públicos en la gestión cultural y más en concreto, su contribución a la consecución de objetivos de equidad.

---

<sup>2</sup> “En Europa tienen la costumbre de escribir de la gente del desierto que son unos subdesarrollados, incluso secularmente atrasados. A nadie se le ocurre pensar que no se puede emitir tales juicios sobre unos pueblos que, en las condiciones más adversas para el hombre, han sabido sobrevivir durante milenios y crear el tipo de cultura más preciada, por ser práctica, una cultura que ha permitido existir y desarrollarse a pueblos enteros, mientras que caían y desaparecían de la tierra para siempre muchas civilizaciones sedentarias”. (Kapusinski, 2008).

<sup>3</sup> “Cuando veo a toda esa gente degenerada que va llenando nuestras ciudades, todos esos jóvenes que se americanizan, todos esos intelectuales que se empeñan en inculcarnos en una cultura que no es la nuestra, pretendiendo hacernos creer que por narices un Verlaine vale por diez Chawki, que un Pulitzer pesa como cien Akkad, que Gide era un genio y Tewfik el Hakim una nulidad, que Occidente es trascendente y lo árabe regresivo, hago expresamente lo que Goebbels con Thomas Mann: “desenfundo mi pistola”. (Khadra, 20016).

<sup>4</sup> “En algún momento de aquellos años la cultura dejó de ser algo que una persona adquiría con su esfuerzo personal y se convirtió en el ámbito colectivo en el que se nacía; ya no era un proyecto, sino un destino; una vuelta a la comunidad de origen y no una solitaria emancipación; recluirse en los límites en vez de asomarse al mundo”. (Muñoz Molina, 2013).

En este sentido, vamos a acotar el concepto de cultura respecto a la definición de la Unesco, de manera que pasaremos de puntillas sobre todo aquello que genéricamente afecta a los “estilos de vida” y nos centraremos en las manifestaciones más vinculadas con la creatividad (arte en toda su extensión, literatura y sus industrias asociadas y patrimonio histórico-artístico).

Así visto, dado que nos interesa poner el foco en las intervenciones públicas, un paso siguiente a dar podría consistir en diferenciar entre lo que tradicionalmente se ha dado en llamar “cultura de masas” y la denominada “cultura de élites” (o *cultura cultivada*).

A menudo la idea de “cultura de masas” ha sido planteada en la literatura como algo peyorativo o, si se quiere, puesto en un escalón inferior a la “verdadera cultura”, la cultura cultivada. Véase como ejemplo esta larga y ya antigua cita: “en las culturas de masas la gente se vuelve deshumanizada, insípida, llevada por la ansiedad; es explotada, engañada, abandonada, envilecida y sus vidas son estandarizadas, vulgarizadas y manipuladas por la cultura de masas, que es una amenaza a nuestra autonomía, y esta situación es exacerbada por cosas como la ficción anémica, películas vulgares, dramones patéticos, creando en el público una angustiada vida vacía de sentido y trivializada, así como alienación (respecto del pasado, del trabajo, de la comunidad y, posiblemente, de uno mismo), la que lleva a esa horrorosa realidad, el hombre-masa. La cultura masiva es papilla y caldo cultural que “cretiniza” nuestro gusto, brutaliza nuestros sentidos (pavimentando el camino al totalitarismo), de modo que todo lo que nos gusta es kitsch” (Rosenberg, 1957)<sup>5</sup>.

A nuestro juicio, sin embargo, la diferencia no habría que buscarla tanto en sus contenidos como en su alcance. En otras palabras, manifestaciones culturales que en determinados países o territorios pueden ser consideradas “elitistas”, en la medida en que solamente una muy pequeña proporción de la población se muestra interesada en ellas y que normalmente se concentra, como veremos más adelante, en estratos de renta alta, pueden en otros lugares ser vistas como más generalizadas, bien, simplemente, porque los gustos o preferencias de la población sean distintos o porque desde los poderes públicos se hayan preocupado de promover esa generalización mediante la aplicación de campañas *ad hoc* o mediante su inclusión explícita en el sistema educativo nacional. Piénsese por ejemplo en el caso de la asistencia a conciertos de música clásica, actividad considerada mayoritariamente como “elitista” en España y en cambio mucho más generalizada en los países del este de Europa. De este modo, y sin perjuicio de un análisis posterior más profundo, de entrada, parecería que sería objetivo deseable para las administraciones públicas tratar de estrechar la brecha entre las “masas” y las “élites” en lo que respecta a la capacidad de acceso a las principales manifestaciones culturales.

<sup>5</sup> Esa especie de “complejo de superioridad” que apunta la cita de Rosenberg respecto a la cultura de élites se ha visto también reflejada hasta la caricatura en algunas obras literarias recientes. A título de ejemplo en una divertida sátira sobre la Alemania actual, especulando sobre un eventual retorno de Adolf Hitler en los tiempos actuales el escritor Timus Verner hace decir a uno de sus personajes que “por lo visto se podía estar seguro de que hoy los lectores seguían considerando de alto nivel cultural solo lo que les resultaba casi ininteligible, y que deducían lo esencial, por conjeturas, del tono de fondo claramente positivo”. (Verner, 2014). Con un carácter más demoledor, si cabe, pueden verse los textos contenidos en la conocida recopilación de Woody Allen publicada en España con el título *Cómo acabar de una vez por todas con la cultura*.

Un último aspecto que queremos destacar antes de entrar en el análisis de los eventuales fallos de mercado vinculados con los bienes y servicios culturales, como justificación clásica de las intervenciones públicas en el sector tiene que ver con la concreción práctica de quién “debería” responsabilizarse en última instancia de lo que llamamos “política cultural”. En un breve y celebrado artículo que, pese al paso del tiempo, no ha perdido un ápice de su vigencia, el sociólogo Vidal Beneyto reflexionaba sobre el concepto mismo de política cultural y lo que desde la economía llamaríamos agentes implicados en su desarrollo (individuos, empresas y sector público). Empezaba fuerte su análisis el autor al afirmar que “la expresión política cultural sigue siendo criticada como una pura «contradictio in terminis», que despierta los fantasmas de los más hoscos autocratismos (Hitler, Stalin, Mussolini) o, en el mejor de los casos, nos remite al caos y a la represión de la revolución cultural china o nos retrotrae al viejo paternalismo del despotismo ilustrado. Pues ¿cómo cabe conciliar la espontaneidad y la autenticidad propias del comportamiento cultural con el encorsetamiento y las rigideces que caracterizan toda gestión pública? ¿Cómo hacer compatibles la diversidad y la imprevisibilidad de la primera con las reglamentaciones y los controles de la segunda?”<sup>6</sup>.

A partir de ahí, se detenía a distinguir entre los aspectos políticos, sociales y comunitarios del hecho cultural que, a su juicio, no deberían identificarse exclusivamente con la visión que los gobiernos tengan de los mismos, concluyendo que, de alguna manera, los mecanismos de comunicación que fundamentan la cultura de masas estarían haciendo en la práctica que el presunto dirigismo cultural no sea patrimonio exclusivo de los poderes públicos (sean estos o no derivados de la voluntad popular manifestada en las urnas), sino que, en buena parte puede ser fruto de otro poder no político *stricto sensu*, sino derivado de la influencia de agentes privados materializada en políticas empresariales. En palabras de Vidal Beneyto, “no creo pecar de patriomasoquismo si afirmo que la política cultural que preside los destinos de la producción mass-mediática de Gulf and Western es posible que tenga hoy más influencia mundial que la del Estado del que soy ciudadano”<sup>7</sup>.

En este sentido, a menudo se distingue maniqueamente entre dos formas esenciales de plantear las políticas culturales:

De un lado, hay quienes entienden que la actividad cultural (sobre todo si la circunscribimos al ámbito de la creatividad como estamos haciendo) es algo esencialmente privado, que, por tanto, no debería estar sometida a más límites que los propios de la inspiración de sus actores (artistas, escritores, creadores en general) y las normas básicas de convivencia. Desde este punto de vista, la interferencia de los poderes públicos debería ser mínima y circunscribirse, en su caso, al apoyo institucional al mecenazgo privado.

Alternativamente, otros consideran que, en la práctica, fundamentar el desarrollo de la cultura exclusivamente en las labores de mecenazgo privado restringiría el desarrollo de las

<sup>6</sup> Cfr. Vidal Beneyto (1981), p. 124.

<sup>7</sup> Ibid. p 125. Sobre los orígenes del papel de la comunicación en la expansión cultural y en la formación de referentes y diseminación en el espacio de las actividades culturales resulta sumamente ilustrativo el reciente ensayo de Orlando Figes (2020) sobre la consolidación de una “cultura europea” contada a través de las vidas de tres personajes del siglo XIX.

expresiones culturales exclusivamente a aquellos ámbitos en los que existiera concordancia de intereses, gustos o preferencias entre los mencionados actores y sus patrocinadores, empobreciendo, por tanto, la actividad cultural global. Desde esta óptica, sería misión de las administraciones públicas garantizar la igualdad de oportunidades y promover mediante políticas activas el desarrollo de todo tipo de actividades culturales.

En la siguiente sección vamos a profundizar un poco sobre los argumentos económicos que están detrás de esta dicotomía.

### 3. FALLOS DEL MERCADO EN EL SECTOR CULTURAL

La existencia de fallos de mercado, que impiden que la libre actuación de los agentes económicos conduzca a una asignación eficiente de recursos, justifica la aplicación de políticas públicas que mejoren el bienestar de la sociedad.

Siguiendo a Albi (2003, pp. 53-62), podemos identificar cinco fallos de mercado en el sector cultural: inexistencia de mercados, presencia de bienes públicos, externalidades, fallos de información y mercados no competitivos.

A continuación, pasamos a exponer brevemente el alcance de los mismos.

#### *a) Inexistencia de mercados*

Para que un sistema de mercado asigne los recursos de forma socialmente eficiente, tiene que haber mercados para todos los bienes y servicios que desean consumir los ciudadanos. Cuando el mercado no suministra un bien o servicio, a pesar de que existan demandantes que están dispuestos a pagar por él un precio superior a su coste de provisión, se produce una situación de “mercados incompletos” que se traduce en una ineficiencia asignativa.

En el caso de las industrias culturales, el elevado coste de muchas actividades, unido a la incertidumbre sobre los resultados económicos de las mismas, limita el desarrollo de proyectos o de empresas cuando el riesgo de que no sean rentables es muy elevado.

En estos supuestos, el papel del sector público consistiría bien en asumir directamente la producción de los bienes o bien en apoyar a las industrias culturales, mediante subvenciones o por medio de avales o seguros públicos, para disminuir el riesgo sobre los resultados y los costes en los que incurren.

#### *b) Existencia de bienes públicos*

Un bien público es un bien de consumo conjunto, caracterizado porque no existe rivalidad en su consumo, es decir, una vez provista una determinada cantidad del bien, puede

ser consumida simultáneamente por todos los usuarios sin que el consumo de un usuario reste unidades de consumo a los demás. Algunos bienes públicos se denominan congestionables, porque la no rivalidad se limita a un determinado número de usuarios, hasta que se alcanza el límite de su capacidad o se origina congestión en su utilización. Por debajo de ese nivel de congestión, el coste de ser consumido por un usuario adicional es nulo, aunque, como es lógico, existe un coste de provisión de unidades adicionales del bien.

Por otra parte, dentro de los bienes públicos hay que distinguir entre aquellos que no son excluibles, es decir, en los que no se puede impedir su consumo por los usuarios que no pagan por ellos, y los que son excluibles, que serían los bienes públicos en los que se puede limitar el consumo a los usuarios que pagan un precio.

Evidentemente, un bien público en el que no existe posibilidad de exclusión de los consumidores que no pagan, nunca será provisto por el sector privado. En el caso en el que es posible exigir un precio a los usuarios y excluir a los que no lo pagan, la provisión por el mercado no sería eficiente, ya que se estaría privando de su consumo a usuarios adicionales a coste cero, y el bien se produciría y consumiría en una cantidad inferior a la socialmente óptima.

Los bienes que forman parte del patrimonio histórico, como un yacimiento arqueológico, una ciudad Patrimonio de la Humanidad, o un monumento, reúnen las características de no rivalidad en el consumo, aunque en determinados momentos puedan sufrir problemas de congestión. Aunque en menor grado, dado que las posibilidades de congestión son mayores, lo mismo sucede en el caso del patrimonio cultural inmobiliario, las exposiciones y los museos, en los que un visitante adicional no supone ningún incremento en los costes. Incluso podríamos extender las características de los bienes públicos a los conciertos de música o los espectáculos artísticos, hasta el límite del aforo del local en el que se desarrollan.

### *c) Presencia de externalidades*

Existen efectos externos cuando la producción o el consumo de un bien afecta, de forma positiva o negativa, al bienestar de otros agentes económicos o de la sociedad en su conjunto, sin que estos efectos tengan incidencia en el sistema de precios. En estos casos, productores y consumidores ajustarán su oferta y demanda de los bienes en función de los costes y beneficios individuales que les proporcionan, sin tener en cuenta los beneficios y costes para otros agentes o colectivos derivados de su actuación.

Por lo tanto, cuando un bien produce externalidades, se producirá y consumirá en exceso, si son negativas, y por debajo del nivel socialmente óptimo cuando son positivas. La actuación del sector público, en estos casos, consiste en valorar el coste social de estas actividades e internalizarlo, de forma que se refleje en su precio.

En el campo de la cultura existen varios supuestos de externalidades positivas, tanto en la producción como en el consumo. En el primero de estos ámbitos deben considerarse los

beneficios económicos que tiene la producción de actividades culturales en el área en la que se localiza, tanto como elemento de atracción turística, como por servir de tracción para otros sectores de actividad, o por su contribución a la atracción de empresas y trabajadores a una comunidad. Esto explica el papel que desempeñan las industrias y los proyectos culturales en los planes de desarrollo regional y local y en los de renovación urbana de las ciudades. Otro factor a considerar es la contribución de la cultura y el patrimonio como fuente de prestigio y de identidad nacional.

Por el lado del consumo hay que tener en cuenta cómo incide la cultura en la educación y formación de los ciudadanos, que es uno de los argumentos que se utilizan con mayor frecuencia para justificar la intervención pública en el sector.

Un segundo argumento a considerar es que el arte y la cultura producen a las generaciones presentes un beneficio derivado tanto de su conservación y transmisión a las generaciones futuras, como de la consideración de su “valor de opción”, es decir, del valor que representa el conocimiento de que se podrá acceder a su consumo en el futuro<sup>8</sup>.

#### **d) Los fallos de información**

Nos hemos referido anteriormente a la dificultad para acotar el concepto de cultura y a la distinción entre la denominada “cultura de masas” y la “cultura de élites”. Es un hecho que el gusto por la cultura es adquirido y que las preferencias culturales dependen en gran medida del conocimiento que cada uno tenga sobre estos bienes y servicios.

Esto hace que la demanda cultural dependa en gran medida de la oferta. La formación de las preferencias del consumidor se realizará en función del contacto que tenga con las actividades culturales, no estando en condiciones de adquirir el gusto por aquellas sobre las que le falte información. Por ello, se podría hablar hasta cierto punto de la existencia de un cierto grado de *demand inducida* por la opinión de críticos o por la generación de modas y estados de opinión. Estaríamos afrontando por tanto problemas de información asimétrica, derivados, por una parte, de la limitada capacidad de elección (por desconocimiento o conocimiento limitado de la oferta) y por otra, por la escasa cualificación de los consumidores para diferenciar la calidad del producto. En última instancia, y llevado el argumento hasta sus últimas consecuencias, estaríamos cuestionando que, en un contexto competitivo con decisiones descentralizadas, los consumidores fueran capaces de elegir libremente las cantidades a consumir estimando correctamente sus costes de oportunidad, lo cual podría resultar ciertamente exagerado<sup>9</sup>.

La intervención pública a partir de ese fallo de mercado debe orientarse en un doble sentido. En primer lugar, de fomento de la formación cultural para favorecer el “gusto por

<sup>8</sup> El valor de opción se correspondería con el precio que los no usuarios de bienes culturales están dispuestos a pagar a cambio de tener la opción de poder utilizarlos en el futuro.

<sup>9</sup> Salvando las distancias, sería tanto como atribuir a la publicidad efectos narcotizantes que impiden a los individuos formarse correctamente su jerarquía de preferencias.

la cultura o gusto artístico”. En segundo lugar, como en este caso la oferta se anticipa a la demanda, es decir, que es necesario que transcurra un período de tiempo desde que se oferta un bien o servicio cultural hasta que se produce la demanda efectiva del mismo, el sector público debería garantizar que exista una oferta cultural diversificada a disposición del público, corrigiendo las limitaciones de la misma. Este es un argumento muy controvertido, ya que la promoción de ciertas actividades culturales por parte del sector público contraviene el principio de soberanía del consumidor y puede desembocar en la imposición de los gustos de los decisores públicos.

### e) *Mercados no competitivos*

Un problema muy habitual en las industrias e instituciones culturales es que, a menudo, funcionan como monopolios naturales. La existencia de unos elevados costes fijos, que en la mayoría de los casos son irre recuperables, limita el número de oferentes y hace que se produzcan economías de escala, es decir que los costes medios sean decrecientes para cualquier nivel de producción.

Ejemplos de esta situación son los museos, los teatros o las orquestas de música clásica, los cuales tienen que afrontar unos elevados costes fijos de construcción y mantenimiento, mientras los costes variables de su actividad son muy reducidos, lo que provoca que los costes medios por unidad de *output* sean decrecientes. De hecho, como ya se ha expuesto en relación con los bienes públicos culturales, el coste de incorporar usuarios adicionales es nulo mientras no se alcance el nivel de congestión.

En un monopolio natural, la asunción de la actividad por parte del sector público, o la regulación de la actividad desarrollada por el privado, sirve para garantizar un nivel adecuado de oferta y de calidad del servicio y para limitar los precios.

En todo caso, y sin llegar al extremo de los monopolios naturales, abundan en el sector cultural las situaciones en las que pocas grandes corporaciones gozan de un poder de mercado que inhabilita en la práctica el ejercicio de la competencia, incorporando serias barreras a la entrada a eventuales agentes no establecidos. Piénsese por ejemplo en el caso de las grandes compañías de Hollywood y su papel en la industria cinematográfica.

Hasta aquí hemos repasado someramente un catálogo de fallos del mercado como fundamento de la intervención pública en el ámbito de la cultura, cuya característica común es la de provocar ciertos niveles de ineficiencia en la asignación de recursos. Para completar el cuadro, debemos prestar ahora atención a sus efectos distributivos, dado que como se apuntaba en la introducción de este capítulo, entre las funciones que tiene atribuidas el sector público se encuentra garantizar una distribución equitativa de recursos que el mercado no procura, aunque este funcione de manera eficiente.

Como señalamos al principio de este capítulo, frente al consenso existente entre los economistas sobre lo que entendemos por eficiencia, el concepto de equidad tiene un

componente normativo esencialmente ético y vinculado al de justicia, el cual, en su aplicación económica, es todo menos objetivo, en la medida en que su materialización concreta difiere ampliamente entre culturas, entre sociedades e, incluso entre individuos. De hecho, el análisis de la equidad vinculado a la redistribución y la evaluación de los efectos económicos de las políticas redistributivas han ocupado un lugar muy importante en la literatura económica. En lo que respecta a su componente interpersonal el debate incluye posiciones que van desde la concepción libertaria y antirredistributiva de pensadores como Nozick (1974) y la Escuela Austriaca, hasta el igualitarismo latente en las filosofías de base marxista o rousseauniana, pasando por diversas filosofías social-liberales encarnadas en autores como Harsanyi (1977) o Rawls (1971)<sup>10</sup>.

Con todo, a efectos de lo que nos interesa en este capítulo, la actividad redistributiva vinculada con las políticas culturales puede analizarse tanto desde la perspectiva más genérica de las consecuencias de las políticas públicas sobre la distribución de la renta, como en relación con otras intervenciones más concretas dedicadas a garantizar la igualdad de oportunidades o un nivel mínimo de consumo de bienes y servicios esenciales.

En relación con la primera de estas perspectivas, las políticas culturales se enfrentan a la crítica de sus negativas consecuencias distributivas, derivadas del nivel de renta de los principales beneficiarios de las mismas. Estos efectos distributivos dependen de la forma en que se repartan los costes y beneficios de estas políticas entre los ciudadanos, en función de su nivel de renta. La gran mayoría de la literatura empírica sobre el tema encuentra evidencia de que el consumo de cultura es más intensivo en las capas de mayor renta de la sociedad. También en las más “educadas”, lo cual no debería resultar sorprendente, dada la alta correlación entre renta y nivel educativo.

Tabla 1.

**Gasto en bienes y servicios culturales por intervalos de ingresos mensuales del hogar**

Intervalo de ingresos mensuales del hogar	Valores absolutos (millones de euros)		% del gasto total en bienes y servicios		Gasto medio por hogar (euros)		Gasto medio por unidad de consumo (euros)		Gasto medio por persona (euros)	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Total	12.714,3	12.451,5	2,3	2,2	682,5	664,4	407,0	395,6	274,6	266,9
Menos de 1.000 euros	1.095,7	883,0	1,9	1,8	291,3	269,7	219,3	205,5	168,1	159,2
Entre 1.000 y 1.499 euros	1.568,4	1.652,1	2,0	2,1	438,4	461,8	287,3	307,3	203,8	219,4
Entre 1.500 y 1.999 euros	1.784,6	1.797,9	2,2	2,2	604,3	597,4	360,0	358,4	243,3	243,4
Entre 2.000 y 2.499 euros	2.027,5	2.070,8	2,4	2,1	773,1	660,3	435,0	375,2	287,0	248,2
Entre 2.500 y 2.999 euros	1.928,6	1.815,5	2,4	2,3	870,8	863,9	467,0	454,7	300,3	290,7
3.000 y más euros	4.309,5	4.232,3	2,5	2,3	1.231,7	1.161,6	611,9	581,5	382,7	365,1

Fuente: Anuario de estadísticas culturales 2020 (MCUD).

<sup>10</sup> Panoramas sobre estos temas pueden encontrarse en Zubiri (1984) y, más técnico, Ruiz-Castillo (1995).

Si analizamos el gasto que se realiza en España en bienes y servicios culturales en función del nivel de ingresos del hogar en los años 2018 y 2019, vemos que el gasto medio por hogar aumenta de forma importante a medida que crece la renta y que este aumento también se produce, aunque de una forma menos concluyente, en la participación que tiene el gasto en este tipo de bienes en el gasto en consumo total de los hogares, como se muestra en la tabla 1.

El mismo resultado se alcanza cuando se analizan las tasas de participación en actividades culturales en función del nivel de renta, que son significativamente mayores en el caso de los grupos con niveles de ingresos superiores, tal y como se refleja en la tabla 2.

Tabla 2.

**Personas que realizaron determinadas actividades culturales en el último año según los ingresos mensuales medios del conjunto de miembros del hogar**

<i>Actividad realizada en el último año</i>	<i>Total</i>	<i>Ingresos mensuales medios del hogar (euros)</i>					
		<i>Menos de 1.000</i>	<i>De 1.000 a 1.499</i>	<i>De 1.500 a 1.999</i>	<i>De 2.000 a 2.999</i>	<i>Más de 3.000</i>	<i>No sabe/ no contesta</i>
Total (miles)	39.452	5.140	5.228	4.137	3.970	2.468	18.510
Total (%)	100	13,0	13,3	10,5	10,1	6,3	46,9
Visitas a museos, exposiciones y galerías de arte	46,7	22,2	39,1	49,8	61,2	76,8	47,8
Museos	40,5	17,5	31,8	42,8	52,3	68,3	42,5
Exposiciones	29,8	14,4	25,5	33,9	43,3	57,8	27,8
Galerías de arte	16,0	7,9	13,2	17,2	22,3	30,6	15,5
Visitas a monumentos y yacimientos	50,8	26,2	44,8	56,5	66,8	80,8	50,6
Monumentos	49,3	24,8	42,6	55,5	65,1	78,9	49,3
Yacimientos arqueológicos	21,8	10,7	19,5	26,3	32,7	40,9	19,7
Asistencia o visita a archivos	7,1	2,7	6,1	7,9	11,7	16,7	6,1
Accesos a bibliotecas	26,8	14,9	24,1	30,2	37,1	43,6	25,8
Ir a una biblioteca	23,0	12,4	20,5	24,6	32,0	38,0	22,3
Accesos por internet	9,9	5,4	8,8	12,6	14,2	20,7	8,6
Lectura de libros	65,8	44,3	59,3	70,2	81,3	89,6	66,1
Libros relacionados con la profesión o estudios	33,5	16,2	26,2	35,7	45,4	61,6	33,6
Libros no relacionados con la profesión o estudios	59,5	40,5	53,1	62,7	72,8	82,0	60,0
Utilización en formato papel	61,9	42,6	56,2	65,8	74,4	82,7	62,6
Utilización en formato digital	20,2	8,6	14,2	24,0	30,8	41,6	19,2
Utilización directamente de internet	9,9	4,6	7,1	11,5	14,4	21,3	9,3

Tabla 2. (continuación)

**Personas que realizaron determinadas actividades culturales en el último año según los ingresos mensuales medios del conjunto de miembros del hogar**

Actividad realizada en el último año	Total	Ingresos mensuales medios del hogar (euros)					
		Menos de 1.000	De 1.000 a 1.499	De 1.500 a 1.999	De 2.000 a 2.999	Más de 3.000	No sabe/ no contesta
Asistencia a artes escénicas o musicales	46,8	27,5	42,7	53,9	64,5	76,6	43,9
Asistencia a artes escénicas	30,8	17,2	25,8	35,0	45,7	58,2	28,3
Teatro	24,5	12,5	19,6	27,3	37,1	48,5	22,6
Ópera	3,3	1,3	1,4	3,0	5,5	9,1	3,2
Zarzuela	1,5	1,2	1,5	1,6	2,0	3,5	1,2
Ballet/danza	8,0	5,3	6,3	9,9	11,9	15,2	7,0
Circo	7,3	3,9	6,6	8,1	11,7	16,3	6,1
Asistencia a artes musicales	34,2	18,8	30,8	41,7	48,6	57,6	31,6
Conciertos de música clásica	9,4	4,9	6,5	10,4	14,0	20,3	8,8
Conciertos de música actual	30,1	16,4	27,9	37,6	43,4	50,1	27,4
Asistencia al cine	57,8	32,8	51,9	64,6	72,8	80,0	58,7

Fuente: Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales en España 2018-2019 (MCUD).

A tenor de estos datos podemos concluir que una política que se articule tanto a través de subvenciones como por medio de recortes impositivos al consumo cultural, va a tener como beneficiarios principales a personas con un alto nivel de ingresos, por lo que sus consecuencias redistributivas pueden ser regresivas en menor o mayor grado. Esta conclusión no invalidaría la necesidad de aplicar las políticas culturales, sino que cuestionaría los instrumentos elegidos para su desarrollo.

Sin embargo, las consideraciones de equidad no se agotan en los efectos sobre la distribución de la renta.

Uno de los principales argumentos en defensa de la intervención del sector público en la provisión de los bienes culturales es su consideración como bienes de mérito o bienes preferentes, siguiendo la definición de Richard Musgrave de 1959. Un bien preferente es un bien de consumo privado, que satisface necesidades consideradas prioritarias, bien por sus aspectos positivos o porque se consideran esenciales para una vida digna, por lo que deben ser provistos por el sector público de forma gratuita o mediante una subvención. Esta idea de los bienes preferentes responde a una concepción paternalista por parte del sector público, que considera que su nivel de provisión por el mercado no sea óptimo desde un punto de vista político, por lo que interviene para cambiar la asignación de los mismos, lo que produce un incumplimiento del principio de soberanía del consumidor.

Esta intervención pública se puede justificar con distintos argumentos. El primero sería su vertiente distributiva, que llevaría a garantizar el acceso a un nivel mínimo de los mismos. El segundo se relaciona con la existencia de unas preferencias no acordes con el bienestar

del consumidor debido, como ya indicamos, a la falta de información o de una información incorrecta, que es corregida por la actuación del sector público. El tercer argumento se deriva de la existencia de externalidades positivas en su consumo, que provocan que los consumidores no valoren los beneficios sociales derivados de su consumo.

Aunque los bienes de mérito responden a una valoración subjetiva, pueden calificarse como tales la educación, la sanidad, la vivienda y, en lo que en este trabajo nos ocupa, también el acceso a la cultura. En este ámbito, justificaría especialmente las intervenciones públicas destinadas a formar hábitos de participación por medio de la educación artística y el conocimiento y la valoración de los bienes culturales en la población a edades tempranas. Como han puesto de manifiesto Baumol y Bowen “la audiencia extraordinariamente reducida de las artes es una consecuencia no de un interés limitado, sino del hecho de que a un segmento muy grande de la comunidad se le ha negado la oportunidad de aprender a apreciarlas”<sup>11</sup>.

Muy relacionado con este concepto se encuentra el de equidad categórica, desarrollado por el Premio Nobel de Economía James Tobin en 1970. Tobin plantea una distribución igualitaria de cierto tipo de bienes preferentes, que llevaría incluso a imponer un nivel mínimo de consumo de estos, como sucede por ejemplo en el caso de la enseñanza obligatoria.

Finalmente, las políticas públicas culturales pueden justificarse en relación con su contribución a la igualdad de oportunidades de acceso a la cultura. Roemer concibe la igualdad de oportunidades como “la nivelación del terreno de juego” (Romer, 1998, p. 73), es decir, como la eliminación de aquellas circunstancias diferenciales de los individuos, de las que no se les considere responsables, que afecten a su capacidad para alcanzar o tener acceso a la ventaja que buscan. Esta concepción llevaría, en el campo de la cultura, a la adopción por parte del sector público de las medidas necesarias para garantizar a todos los ciudadanos las mismas oportunidades de participación igualitaria en las actividades culturales.

No podemos concluir este apartado sin remarcar que, aunque los fallos de mercado justifican la intervención económica del sector público, en este caso en relación con las actividades culturales, su existencia puede considerarse una condición necesaria, pero no suficiente, para la intervención pública, en la medida en que es necesario valorar en qué medida las políticas públicas pueden corregirlos y alcanzar una asignación de recursos más eficiente y equitativa. Así, a los fallos del mercado se contraponen a menudo los denominados fallos del sector público, algunos de los cuales han sido ampliamente estudiados y catalogados y cuyo origen puede buscarse en las acciones de burócratas (entendidos como funcionarios públicos), políticos y grupos de interés.

En su obra clásica  *Mercados o Gobiernos, elegir entre alternativas imperfectas*, Wolf (1995) resume en cuatro estos fallos, que él denomina de “no mercado”. En primer lugar, la probabilidad de que los recursos se asignen de forma ineficiente por la falta de vinculación entre el coste de realizar una determinada actividad y los ingresos que la financian, que

---

<sup>11</sup> Baumol y Bowen (1966, p. 379). Fullerton (1991, p. 72), plantea que este argumento sirve para defender el papel de la educación en una economía sin consumidores perfectamente informados, pero no constituye en sí mismo una justificación para que el sector público favorezca la oportunidad de disfrutar del arte.

no proceden del sistema de precios sino en su mayoría de los impuestos. El segundo es la existencia de *internalidades*, es decir, de objetivos propios de los gestores públicos que determinan la actividad que realizan. El tercero consiste en la existencia de externalidades derivadas de los efectos secundarios de las políticas públicas. Finalmente, la actuación del sector público puede provocar desigualdades distributivas, tanto en forma de renta como de poder o privilegio.

Llegados a este punto, dedicaremos la siguiente sección a sistematizar y comentar con algún detalle los principales instrumentos de los que disponen los poderes públicos para tratar de alcanzar sus objetivos en materia cultural.

#### 4. SOBRE LOS INSTRUMENTOS PARA LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR CULTURAL

Hablando de instrumentos, las opciones que tienen las administraciones públicas para intervenir en la gestión de la cultura no difieren en exceso de las que podemos analizar para la mayoría de las actividades en las que se requiere la presencia pública en una economía de mercado. Así, dependiendo de la naturaleza de los objetivos planteados con las intervenciones, estas irían desde los compromisos tangenciales para la modificación de conductas a través de políticas con impacto indirecto y a largo plazo en el sector, hasta acciones directas de reasignación de recursos a políticas culturales concretas.

En el primer caso, estaríamos hablando de asuntos tales como la regulación de las políticas educativas, por ejemplo, la configuración de currículos en los niveles básicos de educación, donde se empiezan a conformar los componentes esenciales de la personalidad de los individuos, los sistemas de valores que van a guiarles a lo largo de sus vidas y, en última instancia, a orientar sus preferencias generales. En la medida en que se prioricen convenientemente entre los contenidos curriculares aspectos formativos de carácter humanístico vinculados con la creatividad y su expresión a lo largo de la historia y no queden relegados frente a otros de carácter más técnico e instrumental, se estaría abonando el terreno para la demanda futura de bienes y servicios de carácter cultural, entendido esto en los términos en los que lo venimos definiendo a lo largo de este capítulo. Ciertamente, esta sería una elección política que debería ser meditada y, en su caso, mantenida en el tiempo, pues compromete críticamente el modelo de sociedad que se estaría construyendo para las siguientes generaciones. No es necesario, sin embargo, adherirse a planteamientos radicales y maniqueos, como los que a menudo se plantean en debates mediáticos que pretenden ponernos en la tesitura de elegir entre la formación de individuos “sensibles y cultivados” frente a individuos “técnicos y productivos”, como si no fuese posible combinar adecuadamente esas distintas características. Como dice Nuccio Ordine en su celebrado “manifiesto” *La utilidad de lo inútil*, “en el universo del utilitarismo, en efecto, un martillo vale más que una sinfonía, un cuchillo más que una poesía, una llave inglesa más que un cuadro: porque es fácil hacerse cargo de la eficacia de un utensilio mientras que resulta cada vez más difícil entender para qué pueden servir la música, la literatura o el arte”. No obstante, subraya el propio Ordine, “crear contraposiciones entre saberes humanísticos y saberes científicos (...) habría deslizado

inevitablemente el debate hacia las arenas movedizas de una polémica estéril. Y, sobre todo, habría confirmado un total desinterés por la necesaria unidad de los saberes” por lo que se preocupa especialmente en “reivindicar el carácter fundamental de las inversiones que generan retornos no inmediatos y, sobre todo, no monetizables”. (Ordine, 2013, pág. 12 y ss.).

Con todo, ya decía Keynes que “en el largo plazo estamos todos muertos” y, por lo tanto, más allá de la necesidad de crear “conciencia cultural” desde el sector educativo, a los poderes públicos se les demanda a menudo intervenciones directas y concretas para el cumplimiento de objetivos más inmediatos y tangibles. Veamos, por tanto, un breve catálogo de instrumentos y algunas de sus potencialidades en el terreno cultural.

### *a) Regulación*

Empezando por lo más general, las administraciones públicas son las únicas que tienen la posibilidad de dictar normas con distintos rangos al objeto de delimitar las “reglas de juego” a las que se deben adaptar los agentes que operan en el sector. Ejemplos de medidas regulatorias aplicables al sector cultural serían, las relativas a la protección de los derechos de propiedad intelectual, la normativa para la preservación de patrimonio o las reglas para el funcionamiento de las industrias culturales.

La concreción de cada norma tendrá indudablemente implicaciones distributivas, susceptibles de ser valoradas en términos de equidad. A título de ejemplo en el ya mencionado ensayo de Figes (2020) se ofrece un interesante repaso de cómo la consolidación de las leyes de protección de los derechos de autor a mediados del siglo XIX contribuyó eficazmente a establecer bases más estables para las relaciones entre autores y editores en los sectores de la música y los libros. Ya en aquellos tiempos se ponía de manifiesto cómo la tecnología determinaba en buena medida los efectos distributivos que surgían del mercado (el fenómeno de la piratería no nace con el mundo digital de hoy) y cómo la existencia de una apropiada regulación parecía ya entonces imprescindible<sup>12</sup>.

Otras normas con implicaciones redistributivas evidentes son las que tienen por objeto evitar prácticas restrictivas a la competencia, asunto este en el que últimamente se viene desplazando el centro de gravedad desde los Estados Unidos (de donde es originaria la legislación antimonopolio) hacia la Unión Europea, como lo demuestra el diferente interés

---

<sup>12</sup> “El mayor peligro para el negocio era la piratería, la reimpresión masiva de ediciones no autorizadas, que fue una boyante tecnología de impresión lo convirtieron en un proceso barato y rápido. La publicación de libros pirata era un negocio internacional y, en última instancia, en ausencia de una legislación internacional, incontrolable. Con su amplia y porosa frontera, Francia era un país particularmente vulnerable. En Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Suiza y Austria había decenas de editores cuyo negocio consistía en reimprimir libros franceses a bajo coste y enviarlos de regreso a Francia. Los holandeses y los austriacos imprimían ediciones piratas de los libros alemanes para exportarlos a los estados germanos (que también pirateaban los libros de otros estados). La editorial Galignani de París reimprimía los libros ingleses y los enviaba a través del canal de la Mancha para su reventa a precios bajos. Los estadounidenses los pirateaban a escala industrial. Imprimían varias novelas a la vez en forma de periódicos de gran formato conocidos como «mamuts», que se vendían en grandes cantidades a ambos lados del Atlántico”. (Figes, 2020, págs. 198 y ss.).

puesto de manifiesto en investigar las infracciones en esta materia cometidas por gigantes de la tecnología como Facebook, Apple o Amazon.

En sentido contrario, siempre en lo que respecta a sus implicaciones redistributivas, se comportan las normativas nacionalistas (entendido el término en sentido amplio) que pretenden proteger manifestaciones culturales propias de un territorio (llámese lengua, folklore, literatura, arte,...) mediante el establecimiento, por ejemplo, de cuotas de pantalla (películas europeas, doblajes obligatorios...) o cuotas específicas por razones tales como políticas de género o aquellas que eventualmente beneficien a minorías étnicas o religiosas. Sin entrar a valorar la necesidad u oportunidad de tales regulaciones para el cumplimiento de sus objetivos primordiales, lo que aquí nos interesa resaltar es que tales regulaciones llevan implícitas en ellas efectos redistributivos, cuya valoración en términos de equidad (progresividad) son cuanto menos ambiguos.

### **b) Subsidios y beneficios fiscales**

El sector público puede estimular la producción de bienes y servicios culturales por el sector privado mediante la concesión de subsidios y beneficios fiscales. Las dos alternativas suponen un coste para la administración concedente, si bien en el primer caso estamos en presencia de un gasto público directo, una transferencia monetaria, y en el segundo ante una pérdida de recaudación derivada de una reducción en el pago de impuestos para los beneficiarios, que se denomina frecuentemente *gasto fiscal* para manifestar la equivalencia, al menos en términos monetarios, entre ambas.

Los beneficios fiscales se pueden definir como los gastos públicos realizados a través del sistema tributario, orientados a la consecución de un determinado objetivo económico y social. En la práctica, se materializan por medio de cambios en la estructura de los distintos impuestos, con el fin de disminuir la carga tributaria que soporta un determinado colectivo de contribuyentes o que recae sobre algunas operaciones, por medio de la regulación de distintos supuestos de exenciones de tributación, reducciones en la base imponible, aplicación de tipos impositivos reducidos, y deducciones y bonificaciones en las cuotas tributarias.

En un sentido más restringido, aquí vamos a considerar los beneficios fiscales articulados mediante exenciones o bonificaciones, que suponen un subsidio implícito a las personas y empresas que realizan actividades culturales, por su equivalencia con las transferencias directa de recursos. Más adelante nos ocuparemos de otras actividades realizadas por el sector público a través del sistema impositivo.

En todo caso, estas políticas suponen una forma de provisión de las actividades culturales por parte del sector público, en la medida en que asume una parte de su coste, sin necesidad de asumir directamente su producción<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Volveremos más adelante sobre la importante distinción entre provisión y producción.

Como instrumento de intervención pública, las transferencias resultan especialmente indicadas en la corrección de algunos de los fallos de mercado que se producen en el ámbito de la cultura, como los mercados incompletos en el supuesto de producciones con altos costes, la internalización de efectos externos positivos, al asumir el sector público el coste adicional necesario para alcanzar un nivel de producción y consumo socialmente eficiente, o para corregir las pérdidas de eficiencia provocadas en los casos de monopolio natural, igualando el precio que pagan los consumidores al que tendrían que abonar en un mercado competitivo.

Por otra parte, pueden ser utilizadas para compensar a los propietarios de bienes culturales por el coste derivado de algunas políticas regulatorias adoptadas por las administraciones públicas, como por ejemplo la obligación de conservación o las restricciones a la venta de determinados bienes que se catalogan como integrantes del Patrimonio Histórico Artístico.

Sin embargo, su utilización no está exenta de problemas, ya que no resultan ajenas a los fallos del sector público que también hemos mencionado en páginas anteriores. En concreto, pueden ser utilizadas para imponer las preferencias del sector público en relación con la cultura, al discriminar entre actividades subvencionadas y no subvencionadas; su eficiencia depende del conocimiento por parte de la autoridad concedente de los costes de la actividad que quiere subsidiar, lo que, a menudo, es difícil por la existencia de asimetrías informativas; frecuentemente son capturadas por grupos de interés o de presión, por lo que responden a los intereses de determinados colectivos que disfrutan de ellas y, finalmente, como veremos a continuación, sus efectos sobre la equidad son bastante discutibles, al menos en buena parte de los casos<sup>14</sup>.

Para establecer una taxonomía de las subvenciones podemos utilizar distintos criterios de clasificación.

En una primera aproximación, podemos clasificarlas en función del nivel de administración pública que las concede, diferenciando las otorgadas por el gobierno central de las concedidas por los niveles regionales de gobierno, en el caso de España las comunidades autónomas, y las que corresponden a los gobiernos locales como provincias y municipios.

Esta distinción es especialmente relevante en el ámbito que nos ocupa, no solamente por las diversidades lingüísticas o culturales que se producen dentro de un país, sino también porque los beneficios derivados de buena parte de las actividades culturales se encuentran limitados espacialmente. Así sucede con los edificios y los conjuntos patrimoniales, los museos y los espectáculos culturales en vivo que son disfrutados fundamentalmente por las personas que residen en su entorno geográfico.

La descentralización de las políticas culturales facilita su adaptación a las diferencias en las preferencias de los ciudadanos sobre la provisión de estos bienes cuando difieren entre áreas geográficas, pero plantea importantes problemas desde el prisma de la equidad. Así, resulta evidente que una región rica podrá subvencionar y promover una oferta cultural más

---

<sup>14</sup> Nuevamente remitimos a los manuales de hacienda pública citados en este capítulo a los lectores interesados en profundizar en estas cuestiones.

amplia y diversificada que otra con menor nivel de renta, exigiendo a sus ciudadanos un menor esfuerzo fiscal. También que los habitantes de las regiones con mayor oferta cultural podrán acceder a la misma con un menor coste que el que se produce cuando los residentes en otras zonas tienen que hacer frente a los gastos de desplazamiento para visitar un museo, un yacimiento arqueológico o asistir a un concierto o a una representación de teatro en otra región o localidad.

La equidad en el acceso a la cultura requeriría, por una parte, mayores transferencias de recursos por parte del gobierno central hacia aquellas regiones menos desarrolladas, y por otra una compensación de los costes diferenciales de acceso para los ciudadanos.

Una segunda clasificación distinguiría en función de los beneficiarios de las subvenciones. Por una parte, podemos diferenciar entre las que se realizan a los oferentes de bienes culturales y los demandantes. Por otra, entre las que se dirigen a personas físicas, como artistas o propietarios de bienes que forman parte del patrimonio cultural, las percibidas por empresas y entidades no lucrativas que desarrollan actividades culturales, y las recibidas por otros niveles de Administración Pública para financiar sus políticas culturales.

Atendiendo principalmente a las consideraciones de equidad, las subvenciones a artistas individuales, en forma de becas o premios, bien a su trabajo en general o bien condicionadas a la realización de una obra en concreto, puede justificarse en las etapas formativas, como la becas y ayudas al estudio o la investigación emergente en general. Sin embargo, resultan más difíciles de explicar cuando se trata de artistas con una carrera profesional desarrollada, ya que nada indica que su nivel de ingresos sea inferior al de otras personas.

Lo mismo sucede con los subsidios recibidos por los propietarios de bienes patrimoniales o culturales que, en general, suelen tener unos ingresos o un nivel de riqueza relativamente elevado. Como hemos reseñado anteriormente, en estos casos, tanto subvenciones como exenciones fiscales se justifican solamente cuando existe alguna regulación que impone cargas sobre los mismos, como deberes de conservación, restricciones a la venta u obligaciones de exposición al público de los bienes.

En cuanto a las subvenciones a las empresas culturales, tengan o no ánimo de lucro, pueden clasificarse, atendiendo a su naturaleza económica, en corrientes y de capital. Las transferencias de capital tienen como destino la inversión en bienes patrimoniales, como la construcción de un teatro, y las corrientes la financiación parcial del funcionamiento de las actividades culturales.

Dentro de las transferencias corrientes se debe distinguir entre las generales que tienen carácter incondicionado, es decir, que pueden destinarse a cubrir cualquier gasto necesario para el desarrollo de la actividad sin que exista ninguna condición explícita para su recepción, y las condicionadas, que requieren que se alcance algún objetivo específico por parte del receptor, como una determinada audiencia o un número mínimo de visitantes.

Finalmente, las transferencias condicionadas pueden ser compensatorias, cuando se gradúa su importe en función de un parámetro determinado, por ejemplo, cuando su cuantía

se determina como un porcentaje de los ingresos obtenido en el desarrollo de la actividad, o de las donaciones obtenidas cuando el receptor es una entidad sin ánimo de lucro, y no compensatorias, cuando se percibe una cuantía fija una vez cumplida la condición establecida para su concesión.

Sin entrar a valorar los efectos económicos de los distintos tipos de subvenciones<sup>15</sup>, debemos considerar sus efectos distributivos. En este sentido, los subsidios a las empresas culturales, con independencia de que tengan o no ánimo de lucro, se enfrenta a la crítica de que terminan beneficiando tanto a las personas que desarrollan la actividad, en forma de mayores sueldos de los que podrían percibir en su ausencia, como a los demandantes en forma de una reducción en los precios.

Si en las actividades culturales subvencionadas participan mayoritariamente personas con niveles de ingresos elevados, como muestran las tablas 1 y 2 que hemos comentado anteriormente, el patrón redistributivo de los subsidios es regresivo. Esto sucede en actividades como la ópera en las que, a pesar de las subvenciones públicas, el coste de las entradas sigue siendo muy elevado.

Una forma de corregir este problema sería trasladar el subsidio de la oferta a la demanda. Peacock (1994) propone la aplicación de un sistema de bonos, que supone que una parte de las entradas se vendan a precios comerciales, es decir, no subvencionados, y otra se ponga a disposición de grupos de consumidores a los que las autoridades entregan un bono que pueden canjear por una entrada gratuita o a un precio reducido. Estos bonos se repartirían entre demandantes con menores niveles de ingresos (Peacock, 1994, p. 159).

### *c) Tributación*

Más allá de beneficios fiscales materializados en exenciones, deducciones o bonificaciones que suponen subsidios implícitos a quienes (personas físicas o jurídicas) realizan actividades culturales, las normas tributarias deberían caracterizarse por su respeto al principio de generalidad, lo cual significa que quienes se ganan la vida con la cultura deberían pagar sus impuestos (directos e indirectos) en igualdad de condiciones que quienes ejercen cualquier otro tipo de actividad en otros sectores. Esto, que parece una obviedad que no merecería la pena ni siquiera mencionar, no les resulta tan obvio a algunos, que, no contentos con la percepción directa de subvenciones para sus actividades, pretenden y (presionan para ello) conseguir determinados tratos especiales favorables, como forma de corrección de los fallos de mercado anunciados. Las reivindicaciones en este ámbito son muchas y de intensidad variable, de modo que vamos a comentar solo dos especialmente llamativas, una por el lado de las fuentes de renta (IRPF) y la otra por el lado de los usos (IVA).

En materia de imposición directa, se ha reivindicado en ocasiones la consideración de rentas irregulares para las derivadas de actividades que, ciertamente no tienen en muchos casos el carácter de recurrencia que se da en otros sectores.

<sup>15</sup> En Albi (2003, pp. 69 a 75) se desarrolla esta cuestión.

Básicamente, el problema aquí consiste en que el principal impuesto directo de carácter personal (IRPF), grava las rentas de forma progresiva, esto es, aplica tipos marginales crecientes con el volumen de rentas que determinan, en última instancia, tipos medios también crecientes. Esto, obviamente, no tiene nada de particular. No es más que la plasmación práctica de principios generalmente aceptados en la teoría de la hacienda pública, según los cuales quien más gana, manifiesta una capacidad económica mayor y por tanto debería contribuir más al sostenimiento de las cargas públicas. Más aún, en la medida en que el “sacrificio” que le supone a una persona de renta alta renunciar a, digamos, diez euros de sus retribuciones es menor que el que le supone a alguien de renta baja (de acuerdo con la hipótesis reconocida de utilidad marginal decreciente de la renta), parece justificada la exacción de tipos marginales (los que se aplican a las últimas unidades de renta ganadas) crecientes.

El problema, como casi siempre, no es conceptual, sino de índole práctica. La cuestión es cuánto o hasta qué tope deben crecer los tipos marginales aplicables o, en román paladino, cuánto más deben pagar los que más ganan respecto a los que obtienen menos. Si la diferencia en términos relativos no es muy alta (si los tipos marginales máximos son moderados y los escalones o tramos a los que se aplica cada tipo marginal son amplios) el problema no debería ser de gran importancia. Otra cosa sería si los tramos son estrechos y los tipos marginales crecen hasta niveles muy elevados.

En el caso que nos ocupa, muchos de quienes viven de la cultura (profesionales y artistas) obtienen rentas muy irregularmente distribuidas en el tiempo y eso con un IRPF de las características comentadas tiene implicaciones relevantes respecto a la cuantía de impuestos que deben satisfacer a lo largo del ciclo vital. Piénsese por ejemplo en un artista plástico (un pintor o un escultor) que invierte su tiempo y su dinero en la adquisición de materiales y en la realización de sus obras, pero cuyos ingresos dependen críticamente de los resultados de la comercialización de estas. Imaginemos que nuestro artista este año ha tenido fortuna, ha realizado una exposición de éxito y ha conseguido vender todas sus obras a buen precio, lo que le ha reportado unos importantes ingresos por los que ha tributado, situándose en el escalón más alto de la tarifa impositiva (sus últimos euros ganados han tributado al tipo marginal máximo). En principio, nada habría que oponer. Ha ganado mucho y ha pagado mucho como corresponde al sistema progresivo vigente. Imaginemos ahora, que ha pasado el tiempo y que, tras el éxito de su exposición, nuestro artista viene pasando por un período de crisis de creatividad tal que durante los últimos cinco años no ha conseguido vender obra alguna. Se dirá: bien, no ha vendido, no ha ingresado, tampoco habrá pagado IRPF. Todo en orden, pues. Si el año que viene recupera su inspiración y su éxito, volverá a tener buenos ingresos y volverá a pagar impuestos altos.

Sin embargo, lo que aparentemente no es un problema evaluado año por año, sí lo es si lo consideramos en términos de ciclos más largos. El hecho de acumular altas rentas en un período corto de tiempo empuja la renta de nuestro contribuyente a tipos marginales muy elevados y le hace pagar en ese período cantidades sustancialmente mayores (tipos medios más altos) que las que habría pagado de haber obtenido los mismos ingresos repartidos de una manera más homogénea a lo largo del tiempo. En nuestro ejemplo si sumáramos las rentas obtenidas en los dos períodos de “vacas gordas” y los dividiéramos entre siete (la

suma de esos dos años más los cinco de “crisis creativa”) y posteriormente hiciéramos el ejercicio de comparar lo efectivamente pagado los dos años buenos con lo que habría satisfecho de haber obtenido cada año (y tributado por ello) esa séptima parte, veríamos que efectivamente nuestro artista estaría siendo perjudicado (en su renta disponible a lo largo del ciclo vital) respecto a, digamos, un trabajador asalariado con contrato indefinido que hubiera obtenido sus mismos rendimientos.

El ejemplo puede parecer exótico, pero no lo es en absoluto. Son muchas las personas que se encuentran en situaciones similares en el sector cultural. Pensemos no solo en las artes plásticas, sino también en las artes escénicas, la música la literatura... campos todos ellos donde la irregularidad de ingresos es la norma y no la excepción. En consecuencia, parecería razonable, por consideraciones estrictas de equidad, que los impuestos personales sobre la renta de los diversos países incluyeran en sus normativas algún tipo de corrección para estos casos.

El otro aspecto que queremos tratar brevemente se relaciona con la imposición indirecta y lo que se viene denominando IVA cultural. Así como en el caso anterior revisábamos un problema vinculado directamente con la tributación de las rentas obtenidas por una parte de quienes ejercen sus actividades en el sector, ahora se trata de ver los efectos en términos de equidad para los usuarios de bienes y servicios culturales.

Conceptualmente, el impuesto sobre el valor añadido es un tributo indirecto que, gravando las transmisiones de bienes y servicios (cobrándose a los vendedores), está hecho para ser repercutido a los consumidores. Grava las ventas, pero quiere gravar al consumo. Suponiendo que cumpliera fielmente sus objetivos, esto es, bajo la hipótesis de repercusión completa en los precios<sup>16</sup>, se dice que es un impuesto esencialmente regresivo, aun cuando los tipos impositivos aplicables son proporcionales (aparentemente no varían con el nivel de renta). En la medida en que las propensiones media y marginal al consumo<sup>17</sup> son mayores en los niveles más bajos de renta (los ricos ahorran proporcionalmente más, al verse los pobres obligados a dedicar una mayor proporción de su renta a satisfacer sus necesidades primarias), esto significa que el tributo afecta proporcionalmente más a las rentas más bajas<sup>18</sup>.

De entrada, por lo tanto, desde el punto de vista de la equidad, podría decirse que sería bueno, habiendo otras alternativas, minimizar la utilización de este tipo de impuestos sobre

<sup>16</sup> En realidad, la incidencia real del impuesto entre vendedores y compradores no es tan obvia, sino que depende de una variedad de factores que deberían ser considerados, tales como el grado de competencia de los mercados y, fundamentalmente, lo que los economistas llamamos elasticidades de oferta y demanda. Véase para más detalles cualquier manual de Hacienda Pública, como los mencionados en la nota 1 anterior.

<sup>17</sup> Recordamos que la propensión *media* al consumo es la proporción de la renta total obtenida que se dedica a ser consumida y la propensión *marginal* al consumo es la proporción de la última unidad monetaria ganada que se consume.

<sup>18</sup> Alguien que gana el salario mínimo carece prácticamente por completo de capacidad de ahorro y, por lo tanto, sus propensiones media y marginal al consumo serán iguales (o muy próximas a uno). En el otro extremo, alguien que se encuentre en las primeras posiciones de la lista Forbes seguramente, permítasenos la caricatura, tendría serias dificultades para poder consumir todo lo que gana, de modo que su propensión marginal al consumo será próxima a cero.

el consumo. Sin embargo, este grupo de tributos cumplen otros objetivos que son positivamente valorados por las administraciones: incentivan el ahorro –de quienes pueden ahorrar–, son recurrentes (transacciones económicas se realizan cada día), relativamente fáciles de recaudar y, muy importante desde el punto de vista político, general *ilusión fiscal*, esto es, tienen un grado de perceptibilidad baja para los contribuyentes últimos (los consumidores), por cuanto su importe aparece oculto detrás del velo de los precios, lo que minimiza su rechazo.

En consecuencia, dado que ningún gobierno renuncia a obtener recursos de esta fuente, habitualmente estos mismos gobiernos intentan suavizar el carácter regresivo de los mismos estableciendo tipos reducidos para los bienes y servicios de primera necesidad (aquellos en los que se concentra la cesta de consumo de las personas de baja renta), tales como los de alimentación, vivienda o servicios educativos y sanitarios.

La pregunta ahora es ¿qué pasa con los servicios culturales? ¿Deben ser equiparados, como se demanda desde el sector, a esos bienes de primera necesidad, o por el contrario deberían ser gravados a los tipos generales que se aplican a la mayoría de los bienes y servicios? Sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo del tema<sup>19</sup>, y por referirnos solo al caso español, los datos contenidos en las tablas 1 y 2 presentados en la sección tercera de este capítulo no parecen proporcionar argumentos que justifiquen a corto plazo la reivindicación de un tipo reducido para los bienes y actividades culturales sobre la base de argumentos de equidad. Por el contrario, la información parece aseverar con bastante rotundidad que la gran mayoría de usuarios de bienes y servicios culturales se concentran en los estratos superiores de renta, de modo que, siempre bajo la hipótesis de repercusión completa al usuario, una reducción del tipo impositivo del IVA a estos servicios solo serviría para ahorrarles impuestos a los más ricos. De manera que, siempre en términos de equidad, para el estímulo del consumo de “cultura” entre las clases más desfavorecidas, sería preferible el uso de otros instrumentos que eventualmente serían más efectivos, como los ya mencionados anteriormente “bonos cultura” o, políticas educativas activas, estas últimas con rendimientos esperados, eso sí, más dilatados en el tiempo.

Con todo, haríamos mal si planteáramos políticas maximalistas en este ámbito, basadas en análisis superficiales que dan por hecho que se cumple la condición crítica de repercusión completa del tributo al consumidor. Si, tras un análisis detallado de los mercados culturales se comprobase que las condiciones de oferta y demanda en las que se opera no permitieran respaldar la mencionada hipótesis, un análisis de equidad riguroso debería además tener en cuenta los niveles de renta en los que se encuentran los oferentes del sector, asunto este que, eventualmente, podría modificar la recomendación de política económica a la vista de sus resultados.

#### **d) Producción pública de bienes y servicios culturales**

En materia de economía pública, cuando se trata de definir el alcance de “lo público” y su deseabilidad, es muy importante la distinción entre los conceptos de *provisión* y *producción*, asunto este que no siempre queda claro en los debates mediáticos que abundan en nuestros

<sup>19</sup> Véase Fernández Blanco *et al.* (2010) para una exposición un poco más detallada.

días, siendo el primero de los términos (provisión) el que tiene implicaciones distributivas más claras.

Cuando hablamos de provisión pública de un servicio estamos refiriéndonos básicamente a su financiación, de modo que diremos por ejemplo que la sanidad o la educación son servicios “provistos” públicamente en la medida en que son puestos a disposición de los usuarios libres de cargas directas o a precio notoriamente inferior al de mercado. Esto implica que su financiación es socializada. Son los impuestos de los ciudadanos (principio de capacidad de pago) los que soportan la mayor parte del coste del servicio y de existir mecanismos de copago (cargas directas sobre el usuario) estos afectarán a una pequeña parte de su coste. En el ámbito del sector cultural en el que nos estamos moviendo, podríamos decir que instrumentos como los mencionados en los dos apartados anteriores (subvenciones, beneficios fiscales o tipos impositivos más reducidos) contribuirían a la *provisión* pública de los bienes, servicios y actividades en general de carácter cultural, en la medida en que tienden a abaratar el coste del servicio para los usuarios y repartirlo entre el conjunto de los ciudadanos-contribuyentes con los efectos redistributivos ya esbozados.

Sin embargo, cuando hablamos de *producción* pública estamos dando un paso más, en la medida en que ahora el acento se pone en la gestión de los servicios y en la propiedad de los medios de producción, asunto este en el que lo relevante no son tanto los efectos redistributivos o de equidad (en principio, si mantenemos la *provisión* pública los usuarios podrían seguir recibiendo el servicio libre de cargas directas en el extremo), cuanto las consideraciones de eficiencia. Cuando por ejemplo nos referimos a centros educativos concertados o a prestaciones sanitarias derivadas a hospitales concertados estamos hablando de servicios que se *proveen* públicamente (el usuario no paga, lo hace el contribuyente), pero que se *producen* privadamente. Tanto los colegios como los hospitales son empresas privadas que compiten en el mercado y organizan a su conveniencia los factores productivos (contratan y despiden a trabajadores, realizan inversiones, conciertan operaciones financieras, etc.) y que, además, en lugar de cobrarles directamente sus servicios a los usuarios, estos les son abonados por el sector público.

La *producción* pública implica, en cambio, que la titularidad corresponde al sector público. En nuestros ejemplos, las escuelas y hospitales ahora son gestionados por administraciones burocráticas, los trabajadores son funcionarios públicos (o personal laboral) retribuidos directamente por las administraciones públicas y son estas quienes marcan prioridades y organizan en general las condiciones de los servicios.

En materia cultural, como no podía ser de otra manera, también cabe, ciertamente la producción pública de bienes y servicios y, de hecho, existen multitud de ejemplos que lo corroboran. Piénsese por ejemplo en los museos de titularidad pública, orquestas sinfónicas o bandas municipales de música, centros municipales de cultura, bibliotecas públicas, compañías de teatro o danza... En todos estos casos, en lugar de utilizar instrumentos como los apuntados hasta ahora, desde las administraciones públicas se opta por acometer directamente la gestión de los servicios y planificar sus actividades, entendiendo que es por esta vía por la que se cumplen de una manera más eficiente los objetivos culturales planteados.

Aunque en esta materia casi todo es discutible, algunos asuntos como la adquisición directa de bienes culturales que contribuyen a la consolidación del patrimonio histórico difícilmente podrían ser abordados sin la existencia de instituciones de titularidad pública con capacidad de gestión directa.

Hasta aquí llega este somero repaso a los principales instrumentos de intervención de que disponen las administraciones públicas para el desarrollo de sus políticas culturales. Dada la limitación de espacio que necesariamente tiene un capítulo como este, hemos querido centrarnos especialmente en sus efectos distributivos o de equidad. A continuación, pasamos a recapitular brevemente los principales asuntos abordados y las conclusiones extraídas.

## 5. BAJANDO EL TELÓN

“Si nos paramos a pensar en que somos seis mil millones de seres que hablan cientos de lenguas y profesan las más diversas religiones, que tienen un sinfín de culturas, de tradiciones y, sobre todo, de intereses (a menudo, encontrados); si además reparamos en lo inmensa que es la injusticia de este mundo, la verdad es que la mayor victoria colectiva de la humanidad radica en el hecho de que todavía existimos” (Kapusinski, 2008). Con esta demoledora y muy pesimista cita, el periodista polaco Ryszard Kapuscinski ponía sobre la mesa hace ya unos años argumentos para un debate que, lejos de ser nuevo, pues convive con la humanidad desde siempre, está en el centro de lo que hemos querido tratar muy someramente en este capítulo, esto es la relación entre cultura y equidad, que, en nuestro caso, abordamos desde la perspectiva de la economía pública y sus instrumentos de intervención.

Ciertamente, el fenómeno cultural y la forma en la que la cultura contribuye al progreso de los países y al bienestar de la gente son asuntos recurrentes en la literatura académica desarrollada por parte de sociólogos, politólogos y economistas. Incluso en la literatura contemporánea (así, sin apellidos) es fácil encontrar continuas referencias a debates sobre su eventual función taumatúrgica en relación con el logro de objetivos de estabilidad, y convivencia pacífica, si bien tampoco faltan quienes relativizan esta función. Como ejemplo, el escritor libanés Amin Maalouf, quien en su ensayo *El desajuste del mundo* afirma que “por cada persona que navega atentamente de un universo cultural a otro, por cada persona que pasa como si tal cosa de la página web de *Al-Yazira* a la de *Haaretz* y del *Washington Post* a la agencia de prensa iraní, hay miles que solo «visitan» las de sus compatriotas o las de sus correligionarios, que solo beben de las fuentes que ya conocen, que lo único que buscan en sus pantallas es reafirmar sus certidumbres y justificar sus resentimientos”. En el mismo sentido, la reconocida dramaturga y actriz francesa Yasmina Reza le hacía decir a uno de los personajes de su obra teatral *Un dios salvaje*, “...tenemos la *ingenuidad* de creer en el poder pacificador de la cultura”<sup>20</sup>.

Con todo, nadie puede dudar de la relevancia del sector cultural a la hora de canalizar la expresión de las inquietudes de carácter espiritual, material, intelectual y emocional de la

<sup>20</sup> El énfasis es nuestro. La frase de Reza tiene, si cabe, más valor, si tenemos en cuenta que en ella confluyen características marcadamente multiculturales, por cuanto sus padres eran de ascendencia judía; su padre, medio ruso medio iraní y su madre, húngara.

sociedad, de acuerdo con la definición de la Unesco, y, especialmente, como catalizador en la formación de valores de una sociedad, ofreciendo una salida imprescindible a la ocupación de las horas de ocio de los ciudadanos. Ciertamente, estos consensos empiezan a resquebrajarse a medida que descendemos a lo concreto y tratamos de asignarle el apellido “cultural” a expresiones concretas del acervo de cada territorio. Así, por ejemplo, hay quien considera intocables ciertas tradiciones milenarias vinculadas a festejos populares y profundamente arraigadas que, sin embargo, para otros colisionan con valores más elevados de respeto a la dignidad humana o incurrir en prácticas de maltrato animal. Llevándolo a la caricatura, en un aclamado *best seller* de la novela negra española actual, un personaje utiliza este argumento: “Ahora el Matadero es un centro cultural... Protestan porque el interior de España se queda vacío, pero transforman su cultura en centros en los que, en lugar de matarse animales para comer, se hacen obras de teatro ridículas y sesiones de danza más ridículas todavía” (Mola, 2020).

Ciertamente, el debate esencialista sobre lo que es o no cultura nos habría llevado muy lejos y nos habría apartado de nuestro interés primordial como economistas. De ahí que en este capítulo hayamos pasado de puntillas por él para centrarnos en los asuntos vinculados a aspectos normativos sobre las intervenciones públicas en el sector.

Para darnos una idea de lo que supone el sector cultural en nuestra actividad económica, dentro del marco de economía de mercado en la que operamos, según datos del último *Anuario de Estadísticas Culturales*, publicado en noviembre de 2020<sup>21</sup>, las familias españolas se gastaron en 2019 unos 12.450 millones de euros en bienes y servicios de carácter cultural, lo que viene a suponer un 2,2 por 100 de su gasto total en bienes y servicios. El sector dio empleo en ese año a algo más de 700.000 personas, un 3,6 por ciento del empleo total del país, y el número de empresas recogidas en el *Directorio Central de Empresas (DIRCE)* cuya actividad económica principal es cultural a principios del 2019 era de 127.581 (el 3,8 por 100 del total de empresas recogidas en el mencionado Directorio).

En ese contexto, ¿qué se espera del sector público? Si nos quedáramos en las frías cifras, la misma fuente nos dice que en el año 2018, el gasto público en cultura fue en España de unos 5.350 millones de euros (un 0,45 por 100 del PIB), de los cuales casi dos terceras partes fueron gestionados por gobiernos locales (municipios, diputaciones provinciales consejos y cabildos insulares) y otra quinta parte por las comunidades autónomas, lo que nos da una idea del importante grado de descentralización de nuestras políticas culturales.

Sin embargo, tampoco era en el análisis detallado de los aspectos positivos (la realidad presente de las intervenciones) donde queríamos poner nuestro foco. El objetivo real era reflexionar sobre las razones que “deben” llevar a la intervención pública en un sector como el de la cultura en una economía de mercado, los problemas que la no intervención puede generar en términos de eficiencia y, especialmente, de equidad, los instrumentos disponibles para efectuar esas intervenciones y los efectos distributivos o que eventualmente produciría el empleo de esos instrumentos. De ahí que, tras unas breves consideraciones sobre el concepto

<sup>21</sup> <https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:52801035-cc20-496c-8f36-72d09ec6d533/anuario-de-estadisticas-culturales-2020.pdf>

de cultura, hayamos dedicado la parte nuclear de este capítulo a detallar los fallos del mercado susceptibles de aparecer en el sector cultural (bienes públicos, externalidades, restricciones a la competencia, asimetrías en la información...) y a ejemplificar las posibles medidas públicas para su corrección. Hemos tratado además de alertar sobre el peligro de que las intervenciones correctivas pudieran a su vez originar “fallos del sector público” como consecuencia de los conflictos de intereses a los que están expuestos los agentes encargados de las correcciones (políticos y burócratas) y de los vinculados a las acciones colectivas propiciadas por los grupos de interés.

Finalmente, en la medida en que manifestábamos especial interés por el análisis de los aspectos de equidad implícitos en las actividades culturales, dedicamos la última sección a repasar algunos efectos redistributivos que podrían derivarse del uso de los principales instrumentos a disposición de las autoridades públicas, esto es, instrumentos de regulación general, subvenciones, beneficios fiscales y demás instrumentos tributarios, así como, en última instancia el uso de instituciones para la producción pública de bienes y servicios culturales.

Para hacer más llevadera nuestra exposición, hemos ido aderezándola con diversas referencias extraídas de la literatura contemporánea, si bien no podemos tener la seguridad de haber cubierto plenamente nuestro objetivo. “Pero bueno, hay cultura y cultura, la que va sumando conocimientos y la más corriente, que suma carencias”. Así, lo expresaba el escritor argelino Boualem Sansal en su obra distópica *2084. El fin del mundo*. Confiemos en todo caso, por el bien de las generaciones venideras, en que la fecha se alargue y que, entre tanto, las acciones de los poderes públicos contribuyan como se les demanda a generalizar la cultura sobre bases equitativas.

## Referencias académicas

- ALBI, E. (2002). *Economía de las artes y política cultural*. Madrid. Ed. Instituto de Estudios Fiscales.
- ALBI, E., GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M., URBANOS, R. y ZUBIRI, I. (2017). *Economía Pública I y II*, 4ª edición renovada. Barcelona. Ed Ariel.
- BAUMOL, W. J. y BOWEN, W.G. (1996). *Performing arts- the Economic Dilema*. Nueva York: Twentieth Century Fund.
- FERNÁNDEZ BLANCO, V. M., PRIETO RODRÍGUEZ, J. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2010). Reducción del IVA cultural; de entrada NO. *G+C Revista de Gestión y Cultura*, 4, pp. 34-37.
- FIGES, O. (2020). *Los europeos*. Barcelona: Ed. Taurus.
- FULLERTON, D. (1991). On justifications for public support of the arts. *Journal of Cultural Economics*, 15(2), pp. 67-82.
- HARSANYI, J. (1977). Morality and the Theory of Rational Behaviour. *Social Research*, 44(4), pp. 623-656.
- NOZICK, R. (1974). *Anarquía, Estado y Utopía*. (Edición castellana de 2012). México: Fondo de Cultura Económica.
- ORDINE, N. (2013). *La utilidad de lo inútil*. Barcelona: Ed. Acantilado.
- PEACOCK, A. T. (1994). Welfare Economics and Public Subsidies to the Arts. *Journal of Cultural Economics*, 18, pp. 151-161.

- RAWLS, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. (Edición castellana de 1979). México:Fondo de Cultura Económica.
- ROEMER, J. E. (1998). Igualdad de oportunidades. *Isegoría*, 18, pp. 71-87.
- RUIZ-CASTILLO, J. (1995). Income Distribution and Social Welfare: A Review Essay. *Investigaciones Económicas*, XIX (1).
- STIGLITZ, J. E. y ROSENGARD, J. K. (2016). *La Economía del Sector Público*. 4ª Edición. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- TOBIN, J. (1970). On limiting the domain of inequality. *Journal of Law and Economics*, 13, pp. 263-277.
- UNESCO (1996). *El Patrimonio. Legado del pasado al futuro*. Disponible en: <http://www.unesco.org/whc/2giftes.htm>
- VIDAL BENEYTO, J. (1981). Hacia una fundamentación teórica de la política cultural, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, pp. 121-134
- WOLF, CH. (1995). *Mercados o Gobiernos, elegir entre alternativas imperfectas*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios Fiscales.
- ZUBIRI, I. (1984). Justicia Distributiva: Enfoques Nuevos a un Problema Antiguo. *Hacienda Pública Española*, 91, pp. 279-301.

## Referencias literarias

- ALLEN, WOODY (1996). *Cómo acabar de una vez por todas con la cultura*. Barcelona: Ed. Tusquets.
- KAPUSCINSKI, RYSZARD (2008). *El mundo de hoy*. Barcelona: Ed. Anagrama.
- KHADRA, YASMINA (2016). *Morituri (Trilogía de Argel I)*. Madrid: Alianza Editorial.
- MAALOUF, AMIN (2007). *El primer siglo después de Béatrice*. Madrid: Alianza Editorial.
- MAALOUF, AMIN (2009). *El desajuste del mundo*. Madrid: Alianza Editorial.
- MOLA, CARMEN (2020). *La nena (Serie Inspectora Elena Blanco 3)*. Madrid: Alfaguara.
- MUÑOZ MOLINA, ANTONIO (2013). *Todo lo que era sólido*. Barcelona: Ed. Seix Barral.
- REZA, YASMINA (2011). *Un dios salvaje*. Barcelona: Alba Editorial.
- SANSAL, BOUALEM (2016). *2084. El fin del mundo*. Barcelona: Ed. Seix Barral.
- TRAPIELLO, ANDRÉS (2020). *Madrid*. Barcelona: Ed. Destino.
- VALLEJO, IRÉNE (2021). *El infinito en un junco*. Madrid: Ed. Siruela.
- VERMES, TIMUS (2014). *Ha vuelto*. Barcelona: Ed. Seix Barral