



Seminario

**Nuevos retos y estrategias
de las Políticas Culturales
frente a la Globalización**

Xavier Cubeles

**Políticas culturales y el proceso de
mundialización de las industrias culturales**

“En la era industrial, la lucha geopolítica se centraba en el control colonial, y después neocolonial, de los recursos naturales y la mano de obra locales. La cuestión de la posesión y los derechos de propiedad fue el objeto definitorio de la contienda entre los distintos pueblos y países. En la nueva era, la lucha geopolítica se centra en la cuestión del acceso a la cultura global y local, y a los canales de comunicación que transmiten los contenidos culturales de forma comercial. Los nuevos intermediarios culturales, al servicio de las multinacionales, desempeñan un papel crucial como vigilantes de un mundo en el que el acceso determina los parámetros de la experiencia de vida de millones de personas.”

Jeremy Rifkin ¹

1. Introducción

La intensa evolución de las industrias culturales a lo largo del presente siglo, y muy especialmente durante las últimas décadas, ha planteado (y plantea) importantes y difíciles retos a los responsables de las políticas culturales. Este hecho se produce, sobretodo, en aquellos territorios donde el espacio cultural y comunicativo ha sido “ocupado” progresivamente por la difusión de producciones culturales originarias de otros países (sobretodo de los Estados Unidos, y en el campo del audiovisual), mientras que al mismo tiempo, se ha constatado la dificultad de dinamizar una producción cultural propia en estos sectores. Ante este escenario, se ha planteado la necesidad de definir políticas culturales orientadas a corregir esta situación mediante, por un lado, la protección del espacio cultural propio respecto del exterior y, por otro lado, el fomento de la creación cultural en el interior. Sin embargo, la eficacia de estas políticas culturales no ha sido siempre suficientemente satisfactoria ya que, con las medidas llevadas a cabo, en muchos casos no se han conseguido plenamente los objetivos deseados.

Para evaluar el estado actual de las políticas culturales ante el proceso de mundialización de las industrias culturales, es necesario considerar, paralelamente, la evolución seguida estos últimos años por parte de la intervención pública y, también, por parte de los agentes empresariales del sector. El análisis de los principales factores de desarrollo de ambas esferas de actuación, constituye la base a partir de la cual se puede evaluar el grado de “acierto” de las políticas culturales en este sector y, en su caso, reflexionar sobre aquellos aspectos de estas políticas que pueden ser objeto de una reorientación o mejora en el futuro.

En concreto, la presente ponencia se estructura en los cuatro puntos siguientes:

1. Cuestiones clave de carácter general sobre el proceso de mundialización.
2. La mundialización en la esfera del negocio privado: las industrias culturales.
3. La mundialización en la intervención pública: las políticas culturales.

¹ RIFKIN, J. (2000), p. 245.

4. Consideraciones finales sobre la eficacia de las políticas públicas y el desarrollo de las industrias culturales.

2. Cuestiones clave de carácter general sobre el proceso de mundialización

Hay dos cuestiones clave relativas al proceso de mundialización a las que hay que hacer una referencia preliminar, con la finalidad de proporcionar un marco general para el posterior análisis específico del tema objeto de la presente ponencia.

En primer lugar, es necesario plantear un breve apunte sobre el papel que protagonizan las empresas transnacionales (el sector privado) y los Estados (el sector público) en el desarrollo del proceso de mundialización en general, y las interrelaciones existentes entre ambas esferas. En este sentido, hay que tener en cuenta que el impulso del desarrollo tecnológico y de la competitividad de las empresas a escala mundial se ha producido, en buena medida, gracias a la intervención de los poderes públicos. “Las acciones del gobierno no se limitan a gestionar el comercio [a escala mundial]; también pueden proporcionar el respaldo necesario para el desarrollo tecnológico y la formación de los recursos humanos, las bases fundamentales para que funcione la economía informacional. [...] Los subsidios gubernamentales y los créditos blandos (para I+D, formación, exportaciones), han sido cruciales para situar a las empresas en la competencia global. Por ejemplo, la intervención activa de los gobiernos japonés y surcoreano ha sido decisiva para fomentar la competitividad de sus empresas”.² También, en el caso de los Estados Unidos, el Estado “tuvo una participación masiva en los gastos de investigación y desarrollo de las compañías electrónicas y aeroespaciales, motores de las tecnologías de la información y de la comunicación”.³

Por lo tanto, “la industria y el Estado son fuerzas primordiales en el desarrollo de la comunicación”⁴ a escala global. Así, la mundialización debe ser considerada como un proceso conducido “por los negocios transnacionales y el Estado, que transforma los espacios a través de los cuales circulan recursos y productos, incluyendo la comunicación y la información”.⁵

En segundo lugar, hay que señalar que el proceso de mundialización se desarrolla en un escenario caracterizado por la existencia de Estados nación, hecho que condiciona fuertemente su evolución presente y futura: “Es evidente que las reglamentaciones y políticas gubernamentales determinan las fronteras y estructuras internas de la economía global. No existe, y no existirá en el futuro previsible, un mercado mundial totalmente abierto para el trabajo, la tecnología, los bienes y los servicios, mientras haya Estados naciones (o asociaciones de Estados naciones, como la Unión Europea), y mientras los gobiernos estén para fomentar los intereses de sus ciudadanos y empresas de los territorios bajo su competencia en la competencia global. Además, la nacionalidad de las

² CASTELLS, M. (1997), p. 133.

³ MATTELART, A. (1998), p. 58. En este sentido, el autor destaca la importancia que han tenido los presupuestos del Departamento de Defensa de Estados Unidos para el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en este país. Contrariamente, también señala que en la antigua Unión Soviética no se planteó la obtención de aplicaciones civiles en sus sistemas de defensa: “El sistema de poder soviético, basado en la retención de información, [estuvo] marcado por la lógica prioritaria y exclusiva de la política de defensa”. (MATTELART, A. (1998), p. 60).

⁴ MOSCO, V. (1996), p. 204.

⁵ MOSCO, V. (1996), p. 205.

empresas no carece de importancia para su comportamiento, como muestra la corriente investigación del *Centro sobre Compañías Transnacionales* de Naciones Unidas”.⁶

Consecuentemente, el análisis de las políticas relativas a las industrias culturales no debe realizarse en un contexto donde los poderes públicos tienen un papel neutral o residual, sino que, por razón de su activa intervención y de su estructuración en Estados nación, éstos tienen una incidencia directa o, como mínimo, indirecta sobre el desarrollo de estas actividades.

3. La mundialización en la esfera del negocio privado: las industrias culturales⁷

El fuerte desarrollo de las industrias culturales a lo largo del siglo XX ha supuesto una progresiva y creciente producción de bienes y servicios de contenido simbólico e ideológico en la esfera del negocio privado. Esta creciente participación del sector empresarial en el ámbito de la cultura puede ser considerada como una de las transformaciones más relevantes del siglo que ahora finaliza, de manera que actualmente estos mercados ocupan una posición muy destacada en relación con la creación y difusión de imaginarios colectivos, y con la producción y difusión de conocimientos e información.

La evolución de las industrias de la cultura en un mercado de escala mundial se produce, fundamentalmente, en función de los cinco grandes ejes que se señalan a continuación:

- La transnacionalización de las empresas.
- La concentración empresarial y la estructuración de redes.
- La tendencia a la centralización territorial.
- La estandarización de los medios de comunicación y de los contenidos culturales.
- El proceso de convergencia digital de los mercados.

3.1. La transnacionalización de las empresas: con el objetivo de conseguir la generación de unas mayores economías de escala, las industrias culturales tienden a incrementar su mercado o ámbito territorial de actuación. La capacidad de estas empresas por proyectarse internacionalmente es (y ha sido) desigual, ya que el tamaño del mercado en el que originariamente éstas han emergido (limitado sobretudo por las fronteras del Estado nación propio o del área cultural / lingüística propia), condiciona las posibilidades de internacionalización de dichas actividades: un mayor tamaño de los mercados favorece las posibilidades de generación de unas mayores economías de escala, atrae una cantidad superior de recursos privados y públicos al sector, y permite que la

⁶ CASTELLS, M. (1997), p. 125.

⁷ Se entiende por industria cultural aquellos sectores de actividad que, como consecuencia del progreso tecnológico, pueden difundir sus productos en mercados de gran escala gracias a la posibilidad de reproducirlos de forma mecánica o electrónica. Por ejemplo, el libro, el audiovisual, los fonogramas, etc. Así, en esta ponencia no se hace referencia a otros sectores culturales de carácter artesanal (como las artes plásticas, las artes escénicas, etc.). Respecto a éstos, señalar solamente que “hasta la fecha, los intentos por parte de los tradicionales productores de cultura de mantener su actividad con ayuda de subvenciones no han sido vistos como un factor negativo para el desarrollo del libre mercado. La razón es que todo ello tiene lugar dentro del sector no-lucrativo”. (SMITHUIJSEN, C. (1996), p. 181).

balanza comercial con el exterior tenga un resultado más positivo.⁸ Así, por ejemplo, la mayor dimensión del mercado interior de Estados Unidos respecto al de los diferentes países de Europa, ha supuesto una desigual capacidad de producción y distribución de películas cinematográficas, desde el inicio del desarrollo de esta industria.⁹

3.2. La concentración empresarial y la estructuración de una economía de redes:¹⁰ con la idea de controlar los procesos de producción y difusión cultural, se crean grandes corporaciones empresariales. Actualmente, por ejemplo, todo parece indicar que “los únicos que pueden avanzar en un escenario de desreglamentación y de mundialización del audiovisual son los grandes gigantes de la comunicación, los cuales tienen un gran *savoir-faire*, un rico catálogo de programas atractivos, y poderosos medios financieros”.¹¹

Sin embargo, esta concentración empresarial presenta algunas particularidades a tener en cuenta relativas a su estructura organizativa. Las industrias culturales, como el conjunto de la economía informacional, se organizan, “en torno a centros de mando y control, capaces de coordinar, innovar y gestionar las actividades entrecruzadas de las redes empresariales”.¹² Más aún, “las industrias de la cultura de Hollywood tienen una larga experiencia con el tipo de organizaciones basadas en una estructura de red y, por esta razón se están convirtiendo en el prototipo para la reorganización del resto del sistema de producción capitalista según esta orientación reticular”.¹³ Concretamente, “la producción de cada película reúne a un equipo de compañías de producción especializadas y contratistas independientes, cada una experta en su campo y con su propio personal cualificado. Conjuntamente, todas esas partes conforman una empresa - red de corta vida cuyo período vital se limita a la duración del proyecto”.¹⁴

Así, los mercados de contenidos de información se estructuran a un doble nivel: por un lado, los grandes gestores del proceso de producción y difusión de contenidos que han conseguido una función de liderazgo en los mercados, es decir, que tienen la capacidad de generar nuevas producciones y de asegurar su difusión. Por otro lado, un denso tejido de pequeñas empresas “independientes” y de trabajadores autónomos que, en general, tienen una capacidad de producción y difusión muy limitada ya que su actividad está condicionada, en gran medida, por la demanda de las grandes corporaciones. La flexibilidad de la organización del proceso de producción, permite ordenar las particulares competencias y habilidades productivas descomponiendo (externalizando actividades a empresas “independientes”) y recomponiendo

⁸ Ver, para más información, BARÓ, E., CUBELES, X. (2000), p. 69-72 y 173.

⁹ Por otro lado, también hay que señalar que “las empresas transnacionales del campo de la comunicación se encuentran entre las que más acusan la relación conflictiva entre lo local, lo nacional y lo transnacional. Este tipo de sociedades se han de desenvolver en el ámbito muy sensible de las identidades específicas y tratan de esquivarlas, aprendiendo rápidamente a actuar como buenos adeptos del darwinismo”. (MATTELART, A. (1998), p. 68.)

¹⁰ En relación con esta cuestión, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación también tiene una gran incidencia, ya que parece reforzar e intensificar el proceso de concentración empresarial: “En la vieja economía, la distribución estaba localizada en pequeñas tiendas, sucursales bancarias, etc. En la nueva economía, con Internet, el comercio se hará a medida del consumidor. Vamos hacia una era de redes globales que compiten entre sí. Pero habrá menos redes; probablemente media docena o quizás dos o tres. No quiero parecer alarmista. Pero está sucediendo. Por ejemplo. Actualmente hay 9.000 entidades financieras en los Estados Unidos. No subsistirán más de media docena que presten sus servicios en Internet”. Declaraciones de Brian ARTHUR en “El País”, 14 de febrero de 1999.

¹¹ BALLE, F. (1997), p. 705-706.

¹² CASTELLS, M. (1997), p. 412.

¹³ Ya que, ante el riesgo económico que supone realizar una película, “plantar los negocios en forma de red es una necesidad” (RIFKIN, J. (2000), p. 40.)

¹⁴ RIFKIN, J. (2000), p. 43.

(concentrando actividades en las grandes empresas del sector) las diferentes fases del proceso de producción y distribución.¹⁵

3.3. La tendencia a la centralización territorial: Parece que las pautas de localización geográfica de las empresas están progresivamente marcadas por el hecho que éstas pueden lograr grandes economías de escala concentrando, en un lugar del territorio, el proceso de producción. “El resultado es una literal transformación de la geografía de la comunicación y la información que acentúa ciertos espacios y las relaciones entre ellos. [...] “Las tecnologías de la comunicación y la información expanden el alcance de los lugares que pueden conectar personas en el eje principal, pero al mismo tiempo, intensifican la importancia de los nodos centrales, ya que en el centro es donde, no solo existe acceso a la tecnología en sus múltiples formas, sino que es donde se ubican las personas y organizaciones que ostentan el poder para constituir las redes de flujos”.¹⁶

Más concretamente, las grandes concentraciones urbanas constituyen el espacio en el que parecen confluir las óptimas condiciones para la localización de estas actividades: “Los principales centros metropolitanos de todo el mundo continúan acumulando factores inductores de innovación y generando sinergias, tanto en la industria como en los servicios avanzados”.¹⁷ Así, la aglomeración se mantiene como factor altamente determinante en relación con la ubicación de las industrias culturales, sobretodo en aquellos casos en los que se promueve la existencia de un entorno favorable para estas actividades. En general, “las ciudades (como a *global skill centers* de la nueva sociedad del conocimiento) han de saber invertir bien en las tres “C”: en *concepts* (en nuevas ideas, en nuevas capacidades de innovación), en *competences* (en “know-how” y en capacidades de producción y de consumo apropiadas), y en *connections* (en vías de acceso y comunicación con los restantes centros de actividad mundiales)”.¹⁸

3.4. La estandarización de los medios de comunicación y de los contenidos culturales: La organización de la sociedad de la información en una economía de red (y no en una economía de factorías) comporta profundas transformaciones en las formas de competencia de las empresas y de funcionamiento de los mercados.¹⁹ Uno de los cambios más relevantes que caracterizan las economías de red es que, la utilidad que un usuario obtiene del consumo de un bien se incrementa con el número de otros usuarios que consumen este mismo bien. Entonces, se dice que este producto disfruta de efectos o externalidades de red (*network effects*).

¹⁵ Ver, para más información, BARÓ, E., CUBELES, X. (2000), p. 60-77.

¹⁶ MOSCO, V. (1996), p. 205. Más concretamente, “el eje New York-Londres-Tokio es un pilar básico en el mapa de los servicios de comunicación e información, que extiende conexiones secundarias a Frankfurt, París y Los Ángeles, y el resto forma una red de conexiones a escala mundial. Como todo mapa, éste no puede ser dibujado con precisión absoluta”. En relación con este mismo tema: “La estructura de esta economía se caracteriza por la combinación de una arquitectura duradera y una geometría variable. La arquitectura de la economía global ofrece un mundo asimétricamente interdependiente, organizado en torno a tres regiones económicas principales (Europa, Norteamérica y el Pacífico Asiático) y cada vez más polarizadas a lo largo de un eje de oposición entre zonas productivas, con abundante información y ricas, y zonas empobrecidas, de economías devaluadas y socialmente excluidas.” [...] Las empresas productoras, “están organizadas en redes y flujos que utilizan la infraestructura tecnológica de la economía informacional. Muestran concentraciones geográficas en algunas zonas del planeta, así que la economía global no carece de diferencias geográficas.” (CASTELLS. M. (1997), p. 174.)

¹⁷ CASTELLS. M. (1997), p. 424.

¹⁸ MOSS KANTER, R. (1998), citado en BARÓ, E. (1998), p. 71.

¹⁹ Ver KATZ, M. L., SHAPIRO, C. (1994), p. 93-115.

Hay diferentes fuentes de externalidades de red: por ejemplo, las redes propiamente físicas como el teléfono, el fax, Internet, etc. Pero también existen redes “virtuales” como, por ejemplo, los usuarios de un mismo *software* informático o, incluso, los usuarios de una misma lengua o los seguidores de una determinada moda (o forma de vida). Como consecuencia de la existencia de los efectos red, se da un proceso de “estandarización” a distintos niveles que inciden directamente sobre la evolución de las industrias culturales. Sin considerar los efectos que pueden producirse en relación con la tecnología utilizada, hay que hacer referencia, por un lado, a la lengua de comunicación la cual, en la medida que forma parte de la red como instrumento de comunicación, su valor dependerá de la cantidad de usuarios que ésta tenga (ya que, de ello, depende la utilidad que puedan obtener sus usuarios). Por otro lado, en relación con los contenidos culturales, hay que considerar la existencia de efectos de contagio, que representan el deseo de los consumidores de comprar determinados bienes para parecerse a otros consumidores a los que quieren imitar o asociarse. Entonces, la demanda de una mercancía (una película, un disco o un libro) puede verse incrementada por el hecho que otras personas ya están consumiéndola.²⁰

3.5. El proceso de convergencia digital de los mercados: Finalmente, hay que hacer una breve referencia al denominado proceso de convergencia digital, que se produce como consecuencia de la caída de las fronteras tradicionales que hasta hace unos años mantenían separados a distintos mercados: el sector de los contenidos de información (audiovisual, libro, prensa, etc.), el de los procesadores de información (informática) y, finalmente, el de los proveedores de comunicaciones (telecomunicaciones, electrónica, etc). Este proceso refuerza claramente la tendencia de vertebración de grandes conglomerados empresariales, y el desarrollo de alianzas entre empresas, con una notable participación de las industrias culturales.²¹

4. La mundialización en la esfera de la intervención pública: las políticas culturales

La intervención del Estado en el campo de las industrias culturales ha sido objeto de un intenso debate, sobretodo por la confrontación entre las opiniones partidarias del libre desarrollo de estas actividades en el mercado, y las favorables a su regulación pública mediante políticas de carácter proteccionista. Si bien anteriormente se ha señalado que los poderes públicos raramente tienen un papel neutral o residual ante en el proceso de mundialización, parece que en el campo específico de la cultura existe una tendencia según la cual “el Estado va restringiendo su ámbito de actuación a lo artístico, mientras que deja lo comunicativo a la industria cultural. Es, como decía J. Martín Barbero, un proceso mediante el cual ‘el Estado se hace cargo del pasado y deja el futuro a la industria cultural’ ”.²²

Para analizar con más detalle el contenido y la orientación de las políticas culturales ante el proceso de mundialización, se pueden destacar las cuatro grandes cuestiones siguientes:

²⁰ El tema de los efectos de contagio fue tratado inicialmente por H. LIEBENSTEIN en *Bandwagon, snob and Vegeen effects in the theory of consumer's demand*, “Quarterly Journal of Economics”, mayo de 1950, p 183, 207.

²¹ Entre otras razones, las empresas tratan de controlar el sistema de productos que configuran el “mercado-red”, ya que los diferentes productos componentes del sistema (contenidos de información, *software*, *hardware*, servicios de telecomunicación, etc.), tienen una reducida utilidad si se consideran aisladamente, pero la combinación de todos ellos es generadora de un gran valor económico. “La competencia en los mercados entre sistemas [de productos], en contraposición a la competencia en los mercados entre productos individuales, se caracteriza al menos por tres cuestiones: expectativas, coordinación y compatibilidad”. (KATZ, M. L., SHAPIRO, C. (1994), p. 93).

²² ZALLO, R. (1995), p. 27-28.

- La justificación de la intervención del sector público en el campo de las industrias culturales.
- Las formas de intervención pública en el campo de las industrias culturales.
- La organización de la intervención pública a nivel internacional.
- La organización de la intervención pública a nivel nacional.

4.1. La justificación de la intervención del sector público en el campo de las industrias culturales: El sector cultural se caracteriza por la agregación de actividades de naturaleza muy diversa. Así, desde una perspectiva económica, la justificación de la intervención del sector público se puede basar en diferentes razonamientos de carácter más o menos complejo. En el ámbito de las industrias culturales, esta cuestión es especialmente relevante, ya que se trata de actividades que pueden desarrollarse correctamente en el marco del libre mercado, al menos en ciertas condiciones y para ciertos tipos de producto. Principalmente, se pueden señalar dos grandes argumentos a favor de la acción pública en estos sectores:

- a) **Por la inexistencia de la masa crítica o dimensión suficiente, que permita una asignación de recursos privados suficientes para competir en mercados fuertemente internacionalizados.** Se ha dicho anteriormente que la dimensión de los mercados tiene una gran relevancia en el desarrollo de estas actividades. Hay ciertas áreas lingüísticas o identidades culturales que, sin embargo, no tienen la masa crítica suficiente para atraer recursos privados, tanto para la inversión como para el consumo. Por lo tanto, en estas condiciones, hay ciertas áreas culturales que se encuentran en una posición de gran debilidad para competir en el mercado de las industrias culturales. En estos casos se puede justificar una intervención de los poderes públicos, con el objetivo de compensar el déficit de dimensión o masa crítica.²³
- b) **Por la existencia de efectos externos en la esfera de las actividades culturales:** El libre mercado (y el mecanismo de los precios) no garantiza de forma plena que el valor de las producciones culturales quede completamente reflejado en las transacciones económicas que en él se producen. Así, la existencia de efectos externos –o externalidades- en la esfera de las actividades culturales puede justificar la intervención pública en este sector, con el propósito de asignar recursos públicos en los mercados culturales según criterios que subsanen las deficiencias de valoración en el libre mercado. Por lo tanto, la producción y distribución de ciertos productos culturales (por ejemplo, con un elevado componente de excelencia artística, de contenido altamente innovador,

²³ Por ejemplo: “los negociadores europeos en el GATT se dieron cuenta de que la supresión progresiva de las restricciones comerciales con América en una serie de sectores resultaría en un flujo unilateral: desde el gigante americano hacia una Europa dividida política y culturalmente. En base a esta constatación, los políticos y funcionarios culturales franceses concluyeron que las relaciones existentes se producían en un único sentido, y que una situación de libre-comercio conduciría a la competencia desleal. [...] Para luchar contra el injusto funcionamiento del determinismo económico, los franceses llegaron a la conclusión de que el intervencionismo estatal no sólo era permisible, sino también esencial. Aunque el libre mercado no se rechazara en su totalidad, se consideraba que el curso del desarrollo cultural no debía ser fijado unilateralmente por el mercado.” (SMITHUIJSEN, C., (1996), p. 179.)

etc.) puede requerir de una intervención activa por parte de los gobiernos, con el objetivo de corregir los efectos de un funcionamiento insatisfactorio de los mercados.²⁴

Sin embargo, hay que tener presente que, desde una óptica económica no existe ningún razonamiento que justifique de forma indiscutible la intervención del Estado en el ámbito cultural. La intervención pública en cultura se justifica, sobretodo, a partir del reconocimiento por parte de la colectividad de ciertos valores a las actividades culturales. Es por esta razón que estas actividades son consideradas como bienes preferentes (*merit goods*) en la acción de los gobiernos. En este sentido, por ejemplo, se ha recurrido a los argumentos de impacto económico para fomentar una opinión favorable: la cultura puede contribuir al desarrollo económico de un territorio y, muy especialmente, pueden hacerlo las industrias culturales.²⁵

La intervención pública en el ámbito de las industrias culturales supone una excepción a las leyes de la libre competencia del mercado. No obstante, debe tomarse en consideración la posibilidad de actuación pública sobre la base de una justificación argumentada, y de una voluntad colectiva expresada libre y democráticamente a través del poder político gobernante. En los países de gran dimensión y con unas industrias culturales muy desarrolladas e internacionalizadas, puede considerarse como poco (o nada) justificada la intervención pública en este sector de la economía. Contrariamente, en los países de pequeño tamaño y con unas industrias culturales débiles, la intervención pública en el sector puede ser valorada como una falta de sensibilidad colectiva por el desarrollo de la cultura propia. En estos casos, la cantidad de recursos públicos asignados a dichas políticas, y la capacidad de innovación en su implementación, son un reflejo del reconocimiento colectivo de su importancia.

4.2. Las estrategias de intervención pública en el campo de las industrias culturales: La acción pública en el ámbito de las industrias culturales se ha diseñado tradicionalmente sobre la base de dos líneas estratégicas fundamentales: la protección de la cultura propia respecto del exterior, y la promoción de la cultura propia en el interior y el exterior del país. El grado de eficacia de estas políticas reside, sobretodo, en la capacidad de conseguir los objetivos deseados. La primera cuestión a considerar en este sentido es si estos objetivos son “adecuados” o no para dar una respuesta a los problemas planteados. Para ello, hay que tratar separadamente los dos grandes líneas estratégicas señaladas anteriormente:

- a) **Proteccionismo cultural** (de la cultura propia respecto del exterior): En principio, toda estrategia proteccionista tiene –en mayor o menor medida– un carácter defensivo. El contacto entre países con desigual grado de desarrollo de las industrias culturales puede suponer, por un lado, que el país menos avanzado responda pasivamente ante la situación y dependa totalmente de los productos procedentes del exterior. Alternativamente, el país menos avanzado puede actuar estableciendo mecanismos de protección del espacio cultural propio frente el exterior, con el objetivo de ganar el tiempo necesario para

²⁴ La cuestión es compleja ya que, para ello, “sería necesario demostrar “cuantitativamente” que se producen efectos externos o sociales positivos que los agentes del mercado no “interiorizan”, es decir, no toman en cuenta en sus decisiones, efectos externos beneficiosos de suficiente magnitud como para que valga la pena montar una intervención pública a favor de las artes, pese a los costes de toda intervención estatal.” (FREY, B. (2000), p. 127-128).

²⁵ Concretamente, las actividades culturales pueden ser generadoras de riqueza y creadoras de puestos de trabajo, “pueden favorecer la localización de otras actividades económicas” en el territorio y, en ciertos casos, también pueden tener un “efecto polarizador sobre otras actividades (vía el efecto “proveedor””, muy especialmente en el caso de las denominadas industrias culturales”. (Ver BARÓ, E., BONET, L. (1997), p. 81).

desarrollar una industria que pueda entrar en tratos competitivos con el exterior. Los esfuerzos por limitar la oferta exterior mediante cuotas u otras restricciones pueden comportar, sin embargo, ciertos efectos negativos para el propio país: una vez garantizado el mercado interior a las empresas nacionales, éstas pueden interesarse “solamente” (o primordialmente) en mantener las medidas proteccionistas, sin intentar mejorar realmente su competitividad. La existencia de este efecto negativo depende, en buena parte, de la orientación dada a la estrategia de promoción cultural de la industria propia.

- b) **Promoción cultural** (de la cultura propia en el interior y el exterior del país): Paralelamente a las medidas de proteccionismo, los gobiernos impulsan políticas de promoción cultural: el fomento de la producción, las ayudas al comercio exterior, etc.

En una economía que se organiza en forma de red mundial, como es el caso de las industrias culturales, estas políticas deben estimular la constante interacción de la cultura propia con otras culturas, en un proceso de alimentación mutua, para que ésta pueda reforzarse y desarrollarse mejor. En el caso contrario, si el proteccionismo va acompañado de medidas que “solamente” se proponen asegurar la existencia de las industrias culturales propias y su proyección internacional en un sentido unilateral (sin estimular la cooperación ni el intercambio), todo parece indicar que difícilmente será una estrategia adecuada para conseguir los objetivos culturales fijados a largo plazo²⁶

En general, sólo mejorará el marco competitivo de las industrias culturales nacionales si se remedian los fallos básicos de producción y distribución, tanto a nivel nacional, como en relación con su integración en los mercados internacionales. En este sentido, por ejemplo, en Europa se observa que “la dinámica de la interacción cultural y la cooperación internacional está experimentando un cambio fundamental. Los experimentos y coproducciones conjuntos producen beneficios económicos tangibles que incluyen el reparto de costes y el acceso a nuevos mercados internacionales. También existen buenas razones artísticas para cooperar internacionalmente: el intercambio de ideas creativas, la estimulación del desarrollo creativo y profesional, el enriquecimiento del público y una mayor variedad en los programas de festivales y acontecimientos artísticos. Esta clase de intercambio cultural se está produciendo de forma muy dispar en el continente con el peligro añadido de que surja una Europa de la cultura de dos velocidades”.²⁷

²⁶ Por ejemplo, la política cultural “en los Países Bajos tiene una posición definida en este sentido. Así, se trabaja para introducir el concepto de “puerto libre” (*free harbour*) –lo que Holanda ha sido históricamente en muchos aspectos- en el ámbito cultural: *Aquellos que utilizan su cultura básicamente como signo distintivo, que ven la identidad cultural como una forma de diferenciarse de los demás, frecuentemente caen en una postura defensiva e infructuosa. Su cultura es un escudo contra un mundo exterior aparentemente hostil. Quizás lo que hacen es protegerla, pero quizás lo que hacen es aislarla del resto del mundo e impedir también que crezca [...] La cultura es aquello que la gente tiene en común. Cuanta más gente participe en ella, más rica será la cultura, y cuanto más tenga que ofrecer, más gente participará de ella*. CUBELES, X., SANCHIS, B. / BCF CONSULTORS (1998), p. 7.

²⁷ CONSEJO DE EUROPA (1997), p. 299. También en los países de Iberoamérica se han iniciado las políticas de fomento de las coproducciones: “uno de los proyectos más ambiciosos fruto de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno ha sido el programa *Ibermedia*. Dicho programa pretende el desarrollo de un espacio común audiovisual a partir de ayudas al sector cinematográfico y a la cooperación entre sus agentes”. Así, el año 1998, el 74% de los recursos totales del programa *Ibermedia* se asignaron a coproducciones. (BONET, L. (1998), p. 13-14.)

4.3. La organización de la intervención pública a nivel internacional: La estructura del sector público se caracteriza por una organización en distintos niveles de gobierno: local, regional (sólo en algunos países) y central. El papel de los niveles de gobierno sub-centrales en el ámbito cultural es muy relevante, de manera que en muchos países éstos concentran una gran parte del gasto público destinado a actividades culturales (aunque en muchos casos no es así en relación con el sector específico de las industrias culturales). En el escenario internacional, sin embargo, el protagonismo de la intervención corresponde primordialmente al nivel central (los Estados). Así, se reconoce al Estado la subjetividad jurídica de pleno derecho en las relaciones internacionales.

Aunque las ciudades y las regiones han empezado a proyectar sus actividades en el exterior, su capacidad jurídica y sus recursos disponibles para ello son, comparativamente, muy limitados en relación con el nivel central. Así, ciertas identidades culturales nacionales sin Estado propio, o importantes ciudades que no ostentan la condición de capitalidad de los Estados, se encuentran en una posición desfavorable para canalizar sus políticas culturales a nivel internacional.

Paralelamente, el desarrollo de las políticas exteriores se organiza a través de las organizaciones internacionales (mayoritariamente creadas por parte de los Estados). En relación a esta cuestión, hay que señalar que la defensa de los intereses nacionales ha justificado, en ciertas ocasiones, el desarrollo de fórmulas más flexibles y adaptadas a necesidades específicas: por ejemplo, mediante acuerdos de grupos de países o alianzas estratégicas, en las que incluso pueden participar agentes de naturaleza privada (empresas transnacionales), hecho que es indicativo de la importancia que tiene la colaboración entre el sector público y el privado en el desarrollo del proceso de mundialización.²⁸

4.4. La organización de la intervención pública a nivel nacional: Finalmente, hay que hacer una breve referencia a la estructura interna de los gobiernos, y a la asignación de responsabilidades sobre el ámbito de las industrias culturales. En este sentido, se observa un notable grado de segmentación y / o dispersión de la competencia sobre esta materia entre distintos departamentos o ministerios: cultura, enseñanza, comunicación, industria y comercio, presidencia, etc.

Una parte considerable de los departamentos responsables de la política cultural restringen su ámbito de actuación a las industrias culturales tradicionales (libro, fonogramas y cine), mientras que nuevos géneros o productos culturales quedan fuera de su competencia o situados a un nivel marginal (por ejemplo, los *factual films* -documentales, etc.-, los dibujos animados, las producciones multimedia, etc.). En el estado actual del cambio tecnológico, es previsible la emergencia de nuevas formas de creatividad artística (por ejemplo, en el ámbito de las narraciones interactivas en formato multimedia) y, también de nuevas vías de difusión de los productos tradicionales. En consecuencia, las políticas culturales deben tener una gran capacidad de innovación y adaptación, no sólo en su diseño, sino también en la delimitación de su objeto.²⁹

²⁸ “Durante éstos últimos años, los Estados han desarrollado nuevos acuerdos que permiten a las naciones más ricas ejercer un control mayor sobre la políticas de comunicación global. Ello ha producido significativos cambios en la gestión de la política internacional, incluyendo el declive de la UNESCO -escenario de un mayor apoyo al *NWICO* (Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación)-, y la apertura de la *ITU-International Telecommunication Union* a una participación considerablemente mayor del sector privado. Estas organizaciones, o pierden poder o se transforman reflejando nuevas relaciones de poder que casi erradicar una representación igualitaria de las diferentes naciones del mundo” (MOSCO, V. (1996), p. 203-204.)

²⁹ En este sentido, parece interesante señalar que “la estructura institucional de las artes en Europa está mucho menos desarrollada que la ciencia y la tecnología. Esta disparidad es probablemente una de las razones para que no se

5. Consideraciones finales sobre la eficacia de las políticas públicas y el desarrollo de las industrias culturales.

Para evaluar la eficacia de la intervención pública ante el proceso de mundialización de las industrias culturales, no hay que limitar el análisis en la justificación de éstas políticas sino, sobretodo, evaluar el grado de adecuación de sus objetivos e instrumentos de actuación al entorno del mercado de este sector.

Respecto a la primera cuestión, se ha señalado anteriormente que las políticas públicas en el ámbito de las industrias culturales pueden justificarse en aquellos casos en los que, la producción y la difusión cultural no quedan suficientemente aseguradas en las condiciones de libre mercado. Por un lado, por razón de la dimensión mercado y para contrarrestar las tendencias de concentración empresarial y de centralización geográfica: es decir, en aquellas áreas culturales / lingüísticas que tienen una gran debilidad para competir en los mercados internacionales. Por otro lado, por razón de la existencia de externalidades en la esfera de las actividades culturales y para dar respuesta a la creciente estandarización de la cultura: es decir, en relación con aquellas producciones culturales (de elevada excelencia artística o innovación creativa), cuyo valor no queda suficientemente reflejado en las transacciones del libre mercado. Sobre esta base, las políticas culturales constituyen un reflejo de la voluntad colectiva de los ciudadanos de un país (*merit good*), reconocedora, en mayor o menor medida según cada caso, del valor de las actividades culturales (valor que tiene una dimensión social, política e ideológica, más que económica).

También se ha indicado que la intervención pública se articula, por una parte, sobre medidas de carácter proteccionista (cuotas y otras restricciones), que pueden resultar ineficaces si no van acompañadas de medidas de promoción cultural suficientemente adecuadas a la realidad y a las características económicas actuales del mercado de las industrias culturales.³⁰ En este sentido, hay que destacar dos cuestiones de carácter general que deben orientar el enfoque de las políticas culturales en el momento presente:

- a) Por un lado, las medidas de promoción cultural deben enmarcarse en el contexto del proceso de mundialización, de manera que los planteamientos de naturaleza autárquica parecen difícilmente eficaces en una economía que se estructura progresivamente en forma de red internacional.
- b) Por otro lado, hay que tener en cuenta que el desarrollo de la nueva economía se caracteriza, entre otros factores, por su “ingravidez”.³¹ Es decir, frente a la economía tradicional basada en las industrias manufactureras, emerge una economía basada en los servicios, los activos intangibles, la información y el conocimiento, los flujos, etc. En

establezca una interacción fructífera entre los dos campos. Por consiguiente, es necesario restablecer las relaciones entre las artes y la ciencia y la tecnología. (...) [Por ejemplo, con el establecimiento] de centros de tecnología, ciencia y cultura, donde los artistas, investigadores y planificadores y diseñadores de producto pudieran llevar a cabo experimentos conjuntos.” CONSEJO DE EUROPA, (1997), p. 298-299.

³⁰ Así, en la actualidad, “los países europeos están pagando el haber demostrado ser incapaces de usar sus tradicionales sistemas nacionales de distribución cultural para construir un nuevo sistema de distribución y comunicación cultural de ámbito internacional.” ((SMITHUIJSEN, C., (1996), p. 183.).

³¹ Término empleado por RIFKIN, J. (2000).

consecuencia, las políticas públicas en el sector de las industrias culturales también deben buscar soluciones en medidas de naturaleza “ingrácida”: ya no se trata tanto de invertir (al menos de una forma exclusiva y/o prioritaria) en la creación de grandes infraestructuras culturales, sino de posicionar los sectores culturales propios en el “mercado-red-internacional”.

En este sentido, a partir del análisis realizado anteriormente, pueden señalarse cinco orientaciones clave para la definición de los objetivos de las políticas públicas en el campo de las industrias culturales: **Atracción, Conexión, Compensación, Integración e Innovación.**

5.1. La capacidad de atracción de los territorios. Políticas dirigidas a atraer recursos privados - del interior del país o del exterior- en el desarrollo de las industrias culturales (sobretudo, en relación con las grandes corporaciones empresariales que realicen el papel de grandes gestores del proceso de producción y difusión de contenidos culturales). Entre otros, hay que destacar los siguientes factores de atracción que pueden favorecer la ubicación de las industrias culturales en un territorio (sobretudo, como se ha dicho, en las grandes ciudades): la existencia de un sistema de creatividad e innovación dinámico y rápido (una fuerza laboral preparada, una fluida transferencia de los centros de enseñanza e investigación a las empresas, etc.), la disponibilidad de unas infraestructuras técnicas avanzadas (sobretudo en el ámbito de las telecomunicaciones, para acceder a los grandes mercados ricos e integrados), unos bajos costes de producción en relación con los precios del mercado de destino, la calidad de la organización del tejido de empresas de servicios y auxiliares, un mercado financiero adaptado a las particularidades de las industrias culturales, un régimen fiscal favorable, la proximidad de poder político para encauzar las estrategias de crecimiento de las empresas, el dominio de lenguas de uso mayoritario en el mundo, la existencia de medios de comunicación con gran capacidad de difusión en los mercados, etc.

5.2. La capacidad de conexión de los territorios con el exterior. Políticas que favorezcan la conexión de las industrias culturales propias en el escenario internacional. Para ello es indispensable la definición de medidas que cuenten con la complicidad activa de las empresas privadas, ya que en definitiva, éstas son las que deben protagonizar la conexión con los mercados internacionales. En este sentido, hay que señalar que las empresas “independientes” pueden tener un gran protagonismo como canalizadoras de iniciativas de cooperación internacional. Por lo tanto, éstas deben ser incentivadas de forma activa y decidida en esta dirección mediante, por ejemplo: las medidas estimuladoras de las coproducciones internacionales, la co-financiación pública de proyectos internacionales, el soporte a la celebración de encuentros con agentes internacionales en el territorio (como, por ejemplo, las sesiones de *pitching* practicadas en el sector audiovisual), la concesión de facilidades de acceso a los mercados y festivales internacionales, la reducción de los costes de telecomunicación, la ayuda a las iniciativas de distribución internacional, etc. Para ello, es necesario definir un nuevo espacio de relación entre los agentes públicos y privados, que fomente la conexión de las industrias culturales nacionales con los grandes mercados (y evitar que esta relación quede limitada “solamente”, o primordialmente, al debate sobre el mantenimiento de las medidas de protección tradicionales).

5.3. El diseño de sistemas compensatorios y solidarios entre territorios. Políticas que contribuyan a resolver la insuficiencia de recursos económicos privados que caracteriza los mercados de reducida dimensión. En este sentido, por ejemplo, cabe la posibilidad de establecer medidas reguladoras específicas para estos territorios (por ejemplo, reconociendo un trato de

excepción para estos casos ante las perspectivas de liberalización de los servicios de radiodifusión), o bien configurar fondos internacionales de compensación y ayuda que favorezcan el desarrollo de la cultura industrial en las áreas culturales más pequeñas, las naciones sin Estado, y las ciudades que no ostentan la capitalidad de Estado, etc. Para todo ello, también puede contemplarse la posibilidad de vertebrar un espacio internacional complementario al que actualmente ocupan los grandes estados y las empresas transnacionales, que abra una puerta para canalizar las políticas culturales al exterior de estos territorios.

5.4. El diseño de políticas integrales. Políticas globales para el conjunto de las industrias culturales, que sean capaces de dar una respuesta integrada al proceso de convergencia de las industrias culturales al gran mercado de la información y la comunicación. En este sentido, hasta el momento actual ha sido (y será) especialmente relevante la relación de las industrias culturales con las cadenas de televisión (sobretudo con las de titularidad pública, pero también con las privadas). Sin embargo, en el momento presente ya es necesario contemplar igualmente otros sectores de actividad (de la informática, de las telecomunicaciones, etc.), que pueden tener interés en desarrollar nuevos productos y servicios de contenido cultural.

5.5. La capacidad de innovación y adaptación de las políticas públicas. Finalmente, ante una situación de cambio permanente y acelerado del entorno del mercado, hay que señalar que la velocidad para dar respuesta a los problemas que se plantean en el campo de las industrias culturales, es un factor fundamental de éxito en el desarrollo de las políticas públicas. Las medidas de intervención pública introducidas con lentitud o a destiempo, se convierten rápidamente en ineficaces. En consecuencia, es necesario que los responsables de las políticas culturales tengan una gran capacidad de innovación, para adaptar con rapidez las estructuras organizativas de la administración pública cultural (tanto en el interior, como en el exterior), y los objetivos y el contenido de dichas políticas.

Bibliografía:

BALLE, F. (1997), *Médias et sociétés. De Gutenberg à Internet*, Montchrestien, París.

BARÓ, E. (1998), *Innovació i coneixement, el nou paper de les ciutats*, Barcelona.

BARÓ, E., BONET, L. (1997), "Els problemes d'avaluació de l'impacte econòmic de la despesa cultural", en *Revista econòmica de Catalunya*, Col·legi d'Economistes de Catalunya, Barcelona

BARÓ, E., CUBELES, X. (2000), *El futur desenvolupament de les indústries de continguts d'informació de la ciutat de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

BONET, L. (1998), *La producción y el mercado audiovisual Iberoamericano frente a los retos de la mundialización*, The European Audiovisual Summer School, Torino, 6-8 diciembre de 1998.

CASTELLS, M. (1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, Madrid, Vol. 1.

CONSEJO DE EUROPA (1997), *Sueños e identidades. Una aportación al debate sobre Cultura y Desarrollo den Europa*, Interarts / Península, Barcelona.

CUBELES, X., SANCHIS, B. / BCF CONSULTORS (1998), *La promoció exterior de la cultura a altres països*, COPEC, Consorci Català de Promoció Exterior de la Cultura, Barcelona.

FREY, B. (2000), *La economía del arte*, Servei d'Estudis de "La Caixa", Barcelona.

KATZ, L. M., SHAPIRO, C. (1994), "System Competition and Network Effects", en *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 8, Núm 2, p. 93-115.

MATTELART, A. (1998), *La mundialización de la comunicación*, Ediciones Piados Ibérica, Barcelona, Buenos Aires, México.

MOSCO, V. (1996), *The Political Economy of Communication*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

RIFKIN, J. (2000), *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.

SMITHUIJSEN, C., (1996), "The outlines of a transatlantic cultural system", en VAN HEMEL, A., MOMMMAAS, H. I SMITHUIJSEN, C. (eds.) (1996) *Trading Culture. Gatt, European cultural policies and the transatlantic market*, Boekman Foundation, Amsterdam.

ZALLO, R. (1995), *Industrias y políticas culturales en España y el País Vasco*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.