

La valorización del patrimonio cultural de Francia

Resumen del informe CAE n° 97 (05/2011)

Informe de Françoise Benhamou y David Thesmar

Sinopsis

Los puntos en común entre economía y cultura son cada vez más numerosos, pero el lugar que ocupan en los análisis y políticas públicas aún no está a la altura de lo que suponen para el atractivo de las regiones, para el crecimiento o el empleo.

Este informe está dedicado a la valorización del patrimonio cultural francés, centrándose en el patrimonio material (museos, colecciones nacionales, monumentos históricos...) pero sin olvidar el inmaterial (oficios artísticos, competencias...).

Para evaluar y actuar, primero hay que conocer. Por ello, las primeras propuestas se refieren a la constitución de bases de datos así como a conocer mejor la disposición a pagar de los ciudadanos. Este último aspecto es esencial para evaluar y eventualmente reformar los sistemas de tarificación. El modo de financiación del patrimonio tiene consecuencias no solo para el consumo cultural, sino también para la distribución y la redistribución de los recursos. Depende del esquema institucional recomendado, en particular de una mayor descentralización a favor de las administraciones locales para el patrimonio cultural.

Christian de Boissieu

Este informe de Françoise Benhamou y David Thesmar está dedicado a las políticas públicas de valorización del patrimonio cultural de Francia. A partir de una evaluación de la situación del patrimonio material e inmaterial, propone unos elementos de evaluación de la importancia de este sector en la economía, en particular en cuanto a empleos y externalidades sobre el turismo. El argumento que presentan los autores es en efecto que el patrimonio es a la vez una herramienta y un resultado del crecimiento. Implica unos costes importantes, pero constituye una palanca formidable para el realce de una imagen y el atractivo de un lugar o región. En este sentido, puede considerarse como un activo que hay que rentabilizar. Pero esta lógica de rentabilización exige la intervención pública, ya que el sector presenta algunos fallos de mercado que el informe analiza en detalle. Ello lleva a los autores a preguntarse acerca de las políticas públicas a seguir para valorizar más eficazmente el patrimonio.

Este informe fue debatido en presencia del ministro de la Cultura y de la Comunicación el 1 de marzo de 2011. Este boletín, publicado bajo la responsabilidad de la célula permanente, presenta las principales conclusiones extraídas por los autores.

El patrimonio cultural francés: una lógica de «*star system*»

El concepto de patrimonio comprende actualmente varios componentes: las colecciones nacionales y museos, los yacimientos arqueológicos y excavaciones, los monumentos históricos o inscritos en el inventario suplementario de monumentos históricos, los sectores protegidos y, cada vez más, un patrimonio no clasificado promovido en el marco de la Fundación del patrimonio. Finalmente, a este patrimonio material se añade uno inmaterial que incluye las competencias y oficios artísticos y los fondos de archivos y bibliotecas.

Esta riqueza del patrimonio (véase la tabla) tiene una explotación desigual en el territorio, ya que cinco monumentos históricos aglutinan un 56% de las visitas (véase el gráfico), mientras que un 50% de la frecuentación a museos se concentra en un 1% de los museos franceses. Este «*star system*» se traduce en una gran desigualdad de los ingresos: únicamente cinco monumentos de los gestionados por el Centro de monumentos nacionales generan beneficios, porque son los que cuentan con una mayor afluencia de visitantes.

Si bien los bienes pertenecientes al patrimonio, sean públicos –como es el caso del 50,5% de los edificios clasificados o inscritos– o privados, tienen un valor innegable para la comunidad, la importancia del sector del patrimonio en la economía es difícil de evaluar. La información disponible muestra, no obstante, que los gastos públicos relativos al patrimonio ascendían a 1.500 millones de euros en 2010. Sin embargo, la distribución entre los gastos públicos directos (subvenciones) e indirectos (desgravaciones fiscales) no es bien conocida y el gasto privado muy mal evaluado.

En cambio, algunos datos permiten apreciar los puestos de trabajo generados solamente por el sector del patrimonio en unos 100.000 puestos directos (conservadores, vigilantes, obreros de arte, etc.), mientras que el sector cultural en su conjunto emplea a 492.100 trabajadores, lo que sitúa a Francia algo por debajo de la media europea.

Fallos de mercado y argumentos de la acción pública

Varias razones, que se desarrollan en el informe, justifican la intervención pública en el sector del patrimonio.

El carácter de *bien público* del patrimonio es una de ellas; sin la intervención pública, las contribuciones de los usuarios no bastarían por sí solas a mantener el patrimonio.

Las repercusiones del patrimonio sobre el sector privado, y en particular el turismo, son otro motivo. Efectivamente, el hecho de que el sector turístico se beneficie del mantenimiento y valorización del patrimonio cultural pero contribuya poco al mismo constituye una *externalidad positiva* que justifica la intervención pública. Asimismo, la acción pública es tanto más necesaria cuanto que el desarrollo turístico tiene unos efectos negativos sobre la población (por ejemplo, encarecimiento de los precios de los bienes no negociables, congestión de los servicios públicos...) Finalmente, el patrimonio cultural ejerce una externalidad positiva sobre determinados oficios artesanales o artísticos, permitiéndoles sobrevivir e incluso desarrollarse y generar unas ventajas comparativas de exportación. Ahora bien, la función de los poderes públicos no es, según Françoise Benhamou y David Thesmar, respaldar todos los oficios en

El patrimonio cultural francés en algunas cifras (2009)

1.212 museos de Francia

459.415 yacimientos arqueológicos, 861 excavaciones (2007)

43.180 monumentos históricos protegidos

100 sectores protegidos

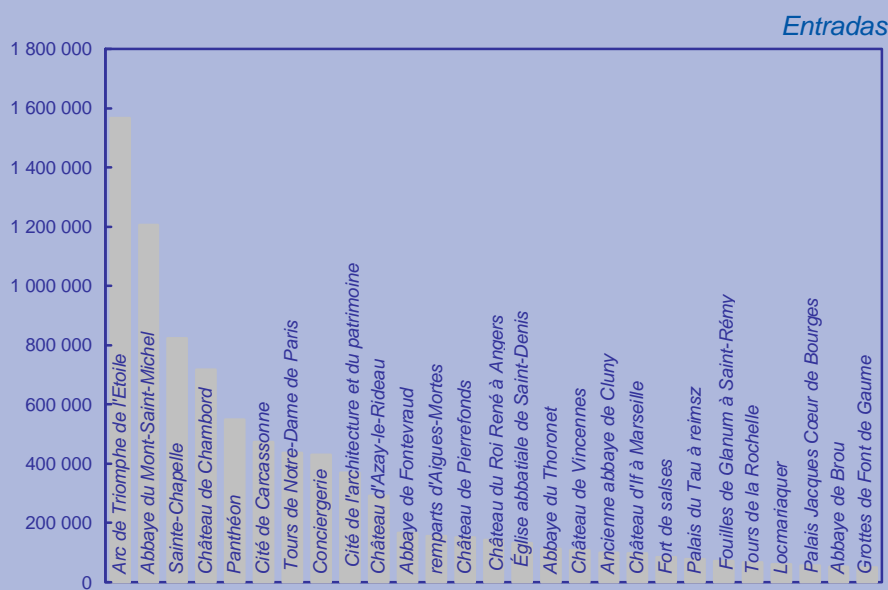
605 zonas de protección del patrimonio arquitectónico, urbano y paisajístico (ZPPAUP)

6.607 *labels* [derechos a deducciones fiscales] atribuidas al patrimonio no protegido por la Fundación del patrimonio

217 oficios de arte artesano, 672 empresas con la denominación «empresas del patrimonio vivo»

5.000 bibliotecas aproximadamente y 354.000 metros lineales de fondos de archivos (2007)

Frecuentación de los monumentos históricos en 2008



Cifras del ministerio francés de la Cultura, 2010.

peligro de desaparición cuando el mercado no basta para hacerlo, sino más bien concentrar los medios disponibles hacia los oficios artísticos más prometedores.

Los importantes *costes fijos* y los *rendimientos crecientes* asociados a la oferta de patrimonio constituyen un tercer factor de fallo del mercado en esta área. En lo que se refiere al patrimonio inmaterial susceptible de digitalización (obras literarias o grabaciones musicales que ya son del dominio público), estas características justifican un acceso libre y gratuito. En cambio, para el patrimonio material esta lógica de gratuidad llega a sus límites. En efecto, el coste marginal de la entrada de un visitante adicional a un museo es solamente nulo hasta un determinado nivel de frecuentación. A partir de dicho umbral, cada visitante acaba imponiendo unos costes suplementarios de mantenimiento y de gestión que hay que tener en cuenta en el precio del billete. Aún más, en los museos y los emplazamientos saturados, el impacto negativo de la *congestión* sobre la calidad de las visitas debe tenerse en cuenta, por ejemplo regulando la entrada y la circulación en los centros de las ciudades mediante peajes.

La última clase de argumentos a favor de la intervención pública en el sector cultural se refiere a la falta de *coherencia de las preferencias* de los agentes económicos y al objetivo de *redistribución*

de las políticas públicas. Así, incumbiría a los poderes públicos a incitar a las personas que subestiman las bondades de las experiencias culturales a visitar museos y monumentos. Mientras que la necesidad de intervenir entre los públicos más jóvenes educándolos en el arte no se cuestiona, para los demás agentes económicos el argumento es más discutible ya que se basa en un enfoque paternalista que debe definir unos criterios de intervención pública legítima. Françoise Benhamou y David Thesmar son igualmente críticos con los argumentos que justifican el acceso gratuito al patrimonio sobre unas bases de redistribución. En efecto, por una parte, la regulación mediante los precios es un instrumento menos eficaz de redistribución que el impuesto sobre la renta y las políticas de transferencias sociales. Por otra, las políticas de gratuidad crean unos efectos de «peso muerto» y llevan a la pérdida de ingresos potenciales.

Vías de reforma de las políticas públicas de valorización del patrimonio

Las recomendaciones de Françoise Benhamou y David Thesmar en materia de políticas públicas se articulan en torno a cuatro grandes ejes y tratan de tener en cuenta el doble objetivo de conservación y de valorización.

Evaluación y medición

Como todas las políticas públicas, la valorización y el mantenimiento del patrimonio deben evaluarse. Los autores recomiendan para ello no limitarse a los estudios de impacto, que consideran insuficientes, sino más bien dar prioridad a la *medición de la disposición a pagar de los ciudadanos* que, aunque introduzca sesgos, permite evaluar el tamaño de las externalidades y por consiguiente el importe de subvenciones públicas justificable en opinión de los ciudadanos.

Por otra parte, Françoise Benhamou y David Thesmar abogan por la constitución y puesta a disposición del público de una *base de datos detallada de las colecciones nacionales y el patrimonio clasificado e inscrito*, que incluya información como el número de visitantes, las inversiones, las fechas y precio de adquisición de las obras, o incluso los horarios de apertura, etc. Al mismo tiempo, conviene igualmente mejorar el sistema de seguimiento estadístico del turismo.

Consolidación de la financiación del patrimonio

Las externalidades que ejerce el sector del patrimonio sobre el sector turístico en particular causan un problema de eficacia económica que los autores del informe proponen resolver *aumentando el impuesto de estancia* en hoteles al 6% del precio de una noche y asignando lo recaudado al mantenimiento y valorización del patrimonio. Se trataría así de aumentar la proporción en que financia el mantenimiento del patrimonio el sector que más se beneficia de él: ello permitiría recaudar en torno a 1.000 millones de euros.

Con el fin de prolongar la financiación del patrimonio, los autores también proponen una *tarificación más flexible* por parte de los museos y monumentos históricos. Así, debería generalizarse la tarificación variable en función de la hora y del periodo. Los museos subvencionados por los contribuyentes también deberían poder aumentar significativamente las tarifas para los residentes de fuera de la Unión Europea, que son menos sensibles a los precios.

Finalmente, se recomienda *crear unos fondos de dotación* para los grandes museos, siguiendo el modelo anglosajón del «*endowment*» y responsabilizar a los museos y monumentos de la gestión de sus actividades comerciales.

Preservación y diversidad

Para evitar la congestión en algunos lugares cuando todos los demás están prácticamente desiertos (lógica del «*star system*»), Françoise Benhamou y David Thesmar recomiendan *mejorar la información al público sobre los museos y monumentos poco frecuentados* y utilizar todas las herramientas digitales autorizadas para promover el patrimonio en toda su diversidad. Al mismo tiempo, hay que evaluar el dinamismo de los establecimientos culturales en lo que se refiere a la acogida de escuelas e institutos.

Además, para que las colecciones nacionales puedan florecer en un contexto de contracción de las finanzas públicas, los autores proponen *descentralizar las decisiones de inversión a los niveles más locales*. Se trataría de hacer más ventajosa la transferencia de monumentos a las administraciones locales mediante la asunción de determinados gastos. Otra manera consistiría en simplificar y hacer más transparentes los procedimientos de adquisición por parte de los museos, que siguen siendo opacos. Se recomienda asimismo adoptar un procedimiento de cesión de obras y asignar los ingresos exclusivamente a nuevas adquisiciones.

Finalmente, para *proteger mejor el «pequeño patrimonio»* que no está clasificado ni inscrito, los autores abogan por dar a conocer mejor la acción de la Fundación del patrimonio y desarrollar el mecenazgo mediante campañas de información orientadas a un público específico.

Valorización del patrimonio inmaterial

Como el consumo de patrimonio inmaterial digitalizado no genera un efecto de congestión, es legítimo y económicamente eficiente *poner este patrimonio inmaterial a disposición del público de manera gratuita*. No obstante, se plantea la cuestión de cómo financiar la digitalización de las obras. En respuesta a ello, Françoise Benhamou y David Thesmar proponen asignar un tramo del *grand emprunt* [gran préstamo nacional para la financiación de inversiones estratégicas] a la digitalización del patrimonio inmaterial e invertir en la investigación y desarrollo en materia de conservación de los documentos digitalizados y de mejora de las funciones de búsqueda.

En cuanto a los oficios artísticos, los autores proponen ampliar el tamaño de su mercado

incrementando el número de agentes en el mismo a través de dos medios complementarios. Por una parte, se trataría de *favorecer el apoyo a la exportación*, por ejemplo, fomentando más la presencia de las pequeñas empresas en las ferias internacionales. Por otra, habría que aumentar las promociones de las carreras y romper así la lógica de hiperselectividad que caracteriza los oficios artísticos.

Finalmente, Françoise Benhamou y David Thesmar recomiendan *profesionalizar la valorización de las «marcas culturales»*, por ejemplo desarrollando una agencia de valorización o programas de formación continua sobre negociación y, de manera más general, la valorización del patrimonio.

Comentarios

En su comentario, **Philippe Trainar** subraya el interés de una definición ampliada del patrimonio cultural como sector y como bien económico, que incluya el patrimonio inmaterial. No obstante, lamenta que no se tengan en cuenta los riesgos de la continua expansión del perímetro del patrimonio cultural, que según él llevan a su trivialización.

Asimismo, considera que los autores subestiman, en su análisis de los fundamentos de la intervención pública, las dimensiones políticas y presupuestarias. Pese a su enfoque de patrimonio en términos de bien público y de consumo limitado, no hay que olvidar que el patrimonio es en primer lugar un bien que adquiere sentido con respecto a unos objetivos políticos, sean nacionalistas, ideológicos, educativos o de identidad. Según Philippe Trainar, no es la lógica económica del patrimonio cultural la que se impone al Estado para definir lo que es patrimonio y lo que no lo es, sino que es el Estado quien impone su lógica al patrimonio cultural, de la que se deriva a continuación una lógica económica.

Finalmente, si bien está de acuerdo con la mayor parte de las recomendaciones de los autores en materia de política sobre el patrimonio, cuestiona la eficacia de las medidas para regular la circulación en los centros de las ciudades, ya que pueden tener como consecuencia una degradación del bienestar de los hogares más modestos que tienen que vivir en la periferia. También subraya la carga burocrática que implican determinadas medidas como la creación de un archivo nacional de los monumentos que se benefician de deducciones fiscales. La

duplicación de los precios de la entrada para los visitantes de fuera de la Unión Europea le parece una práctica discriminatoria que choca con el objetivo de proyección de Francia. En último lugar, la propuesta de aumentar las promociones de las carreras de los oficios artísticos y la ruptura con el sistema de cooptación que implica le parecen discutibles.

Philippe Mongin valora el modo en que los autores han sabido utilizar las herramientas de la «sinistra» ciencia económica para proponer un análisis positivo del patrimonio cultural y orientar las decisiones públicas.

Mientras que lamenta la cultura de las «actividades de eventos» de los gestores del patrimonio, critica la elección del título del informe puesto que lleva a pensar, erróneamente, que los autores defienden sin reservas que el patrimonio genere valor económico y financiero.

No obstante, para Philippe Mongin, valorizar el patrimonio en el sentido de multiplicar los públicos y atraerlos mediante animaciones entretenidas o unas tarifas preferentes no es deseable. También está de acuerdo con la recomendación de los autores de desarrollar los estudios sobre la disposición a pagar de los ciudadanos, aumentar la financiación del patrimonio mediante el turismo e incrementar las tarifas de los grandes museos.