

Editorial

VALORACIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA Plan General de Bienes Culturales

A principios de año, la Consejería de Cultura puso en marcha el mecanismo institucional contenido en el Decreto 106/1995 de 25 de Abril, para promover un proceso de participación pública, en el que se sometiera a la consideración de la sociedad andaluza el Avance del Plan General de Bienes Culturales, redactado previamente al amparo del citado Decreto en el que se manifiesta una ejemplar voluntad política para impulsar la elaboración definitiva de un documento de gobierno mediante el contraste activo con los sectores interesados.

El Avance del Plan ha sido, por lo general, muy bien aceptado. Es una propuesta sólida, rigurosa y ambiciosa que recoge la experiencia del Plan anterior con un saludable ejercicio de autocrítica que resulta realmente inédito en documentos de estas características. Además, el Avance del Plan incorpora aspectos sustanciales en una serie de programas, con un despliegue de objetivos, medidas y proyectos que contribuirán, sin duda, a mejorar y consolidar la gestión de los Bienes Culturales y sus Instituciones en Andalucía. El proceso de participación pública, intenso y diversificado, ha puesto de manifiesto tanto los aciertos como las insuficiencias del documento, ofreciendo en sus conclusiones la posibilidad de perfeccionarlo para conseguir el referente principal de la Administración Cultural en nuestra Comunidad Autónoma.

Es obligatorio resaltar, que con este amplio y enriquecedor debate público, la Consejería de Cultura ha superado planteamientos anteriores de reflexión interna, necesarios, quizás, para asentar las bases de un nuevo modelo de acción pública pero distanciados de la realidad circundante, para abrirse a la sociedad en esta nueva etapa, involucrando a instituciones y profesionales de toda la región, en un esfuerzo por provocar la participación democrática que debería servir de modelo para iniciativas semejantes en otros departamentos de la Junta de Andalucía.

Para la Consejería de Cultura, esta experiencia significa la posibilidad de transformar la imagen que hasta ahora ha venido presentando ante otros ámbitos institucionales y sociales como la de una administración opaca y de difícil accesibilidad, detentadora de capacidades vinculadas casi exclusivamente a la disciplina de la intervención, a la ingrata actitud de permanente vigilancia y al control restrictivo, teñido a veces de escasa flexibilidad o de cierta intransigencia.

La imagen de la Consejería no se corresponde probablemente con el intenso y creativo trabajo realizado en Andalucía desde la asunción de competencias, que ha situado en muy poco tiempo a su Administración Cultural en una posición de relevancia regional en ámbitos especializados del contexto europeo.

Sin embargo, es muy posible que, como ocurre en tantas ocasiones, no se haya sabido transmitir a la propia sociedad andaluza el resultado de una gestión pública que no sólo es difícil y comprometida sino que ha venido lastrada, desde sus inicios, con una clara insuficiencia de personal y de medios económicos. Pero lo cierto es que la Consejería de Cultura no está bien considerada ni desde los Ayuntamientos, ni desde las Universidades, ni desde los ámbitos profesionales o empresariales. Y así se ha puesto de manifiesto reiteradamente en el proceso de participación pública.

Por ello, no debería perderse el impulso generado por el Plan de Bienes Culturales para transformar esa imagen hacia una actitud positiva y abierta, de entendimiento con otras instancias públicas y privadas, superando recelos competenciales, proponiendo iniciativas de fomento y de coordinación institucional y concertando con los sectores que se muestren interesados en la acción patrimonial.

En los encuentros provocados por el Foro de Debate, se han mostrado voluntades explícitas de colaboración: Universidades, Iglesia, Empresarios y Sindicatos; Colegios y Asociaciones Profesionales; Academias y Fundaciones de carácter Cultural. Con estas Entidades y además con los Municipios Andaluces existen unas posibilidades ciertas de transformar cualitativamente la Administración Cultural, orientando hacia la gestión ilusionada, compartida, dinámica y descentralizadora lo que contenga al fin el Plan General de Bienes Culturales.

Lo que se reclama es, en síntesis, menos formalidad administrativa y más imaginación institucional. Y, por supuesto, más medios.

Una de las carencias del Avance del Plan ha sido la de no enfatizar la realidad de la situación en que se encuentran los Bienes Culturales en Andalucía y las Instituciones del Patrimonio Cultural. Si se hubiera optado por describir pormenorizadamente la situación de aquello que se conoce con cierta aproximación, por disponer de documentación suficiente, tales como bienes declarados o incoados en conjunto históricos, patrimonio



mueble o inmueble, asentamientos arqueológicos, etc. y, además se hubiera informado del estado real de las infraestructuras culturales, el diagnóstico hubiera demostrado que, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por la Consejería de Cultura, que han sido realmente notables en casi todos los ámbitos competenciales que le son propios, todavía se mantienen numerosas situaciones con limitaciones básicas o con graves problemas de preservación o de funcionamiento. Si, además, se reconociera en el documento de Avance, que existe aún por investigar un inmenso y vulnerable patrimonio repartido por toda la geografía andaluza que necesita ser evaluado y protegido, la evidencia política de que la Administración Cultural debe ser reforzada, sería incuestionable.

La Consejería de Cultura debe asumir el papel de protagonismo que le corresponde en un territorio como Andalucía que es, sobre todo, un referente cultural de primera magnitud. Ha de salir cuanto antes de la marginación institucional en que se encuentra respecto de otras áreas gubernamentales y disponer de mayores recursos económicos y de una mejor dotación de personal, si se quiere garantizar la preservación y la correcta utilización del patrimonio y de sus instituciones. Este necesario y urgente incremento de recursos humanos y materiales, no debe suponer para la Consejería de Cultura el refrendo para seguir manteniendo una actitud de pasividad política. Por el contrario, debería ser el estímulo para volcarse en la acción dinámica con la sociedad, promoviendo iniciativas de concertación con las instituciones y con la ciudadanía.

En primer lugar, con los departamentos de la Junta de Andalucía que tiene incidencia directa en el Patrimonio: Obras, Públicas, Turismo, Educación, Medio Ambiente, etc. Negociar, en pie de igualdad y con criterios rigurosos, la aplicación de inversiones de las demás Consejerías que contribuyan a la preservación de los Bienes Culturales; reclamar el adecuado destino del uno por ciento cultural en la obra pública; obtener recursos procedentes de la actividad turística; proponer planes de investigación compartidos con las Universidades; cooperar en la elaboración de normativa autonómica que incida en el Patrimonio, tales como la nueva ley del Suelo, la futura ley de Mecenazgo, etc.

En segundo lugar, concertar con los Ayuntamientos una política de traslación de competencias a medio plazo, con la correspondiente asignación de recursos, tanto en materias de conservación como en lo referente a Instituciones del Patrimonio.

En tercer lugar, con la sociedad civil, mediante acuerdos vinculantes que permitan el buen uso de los Bienes Culturales, estableciendo un marco legislativo que indique con precisión los derechos y obligaciones de cada parte.

En cuarto lugar, con los profesionales, delimitando competencias, mejorando su formación y promoviendo empleo.

Y, además, con la Administración Central, para lograr la titularidad de las Instituciones transferidas y conseguir, sobre todo, la lealtad constitucional necesaria para ejercer la acción pública sin sobresaltos, en un marco de entendimiento y de respeto mutuos.

Todo ello, y mucho más, para llegar a consolidar explícitamente un Pacto Social por la Cultura en Andalucía que pueda incrementar sustancialmente el nivel cultural de la población y mejorar la situación del Patrimonio en su conjunto.

Andalucía es un territorio cargado de significación cultural que no tiene el reflejo correspondiente en el ámbito de las decisiones políticas. Toda acción de gobierno debería estar impregnada de cierta dimensión cultural, porque la cultura es un factor de desarrollo; sin embargo, en nuestra región los parámetros culturales carecen de relevancia para sus dirigentes. En este sentido, resulta realmente significativo que en el caso más trascendente de concertación entre el gobierno andaluz y la sociedad que ha sido el "Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico", suscrito muy recientemente, tan sólo en una ocasión aparecen los "recursos relativos a los valores de carácter monumental y cultural" aplicados exclusivamente al sector turístico.

Actualmente, en el mundo, la importancia económica y estratégica del sector cultural es un hecho ampliamente reconocido. Las industrias culturales, de las que forman parte los nuevos medios de comunicación, se están convirtiendo en uno de los más importantes sectores de la economía globalizada y abierta, contribuyendo al producto nacional bruto de cada país en una proporción superior al de muchos otros sectores industriales y comerciales. Esta aseveración, contenida en el último informe de la UNESCO sobre "Cultura y Desarrollo", debería ser contrastada en Andalucía con nuestra realidad. El Gobierno Andaluz podría debatir la conveniencia de apostar por la Cultura aunque sólo fuera por su potencial significación económica en el modelo de desarrollo. A partir de aquí, probablemente se lograría que Sevilla, capital de la Comunidad Autónoma, no ocupara el último lugar del país en cuanto a dotación de bibliotecas; probablesmen-

Editorial

te, los monumentos andaluces no tendrían que verse afectados por los temporales de lluvias; probablemente no habría quejas sobre la situación en que se encuentra el Conjunto Arqueológico de Madinat al-Zahara; probablemente, en fin, la televisión andaluza podría ser un instrumento de cultura y no de alienación como ahora sucede.

Todo esto se ha planteado o debatido en el proceso de participación del Plan General de Bienes Culturales, con la intención de ver reflejada en el documento definitivo esta serie de preocupaciones básicas.

El Avance del Plan contiene en su introducción una fuerte carga académica, con cierto nivel de abstracción que no se corresponde con el desarrollo de carácter instrumental y operativo que presenta en su parte programática. Es un Plan estratégico con objetivos y líneas de actuación muy definidas que no resuelve adecuadamente el paso a decisiones administrativas y económicas. Al no haber expuesto la realidad patrimonial de forma contundente, territorializada y cualificada, no se ha podido diagnosticar la situación y, por tanto, no se han priorizado las acciones en relación con los recursos disponibles. De ello se deduce que la estructura del documento definitivo debería recoger el balance de la situación patrimonial, estableciendo las prioridades de la acción de gobierno mediante una secuencia de programas interrelacionados entre sí, mostrando de esta forma la complejidad del hecho cultural y de su gestión.

En los distintos encuentros del Foro de Debate con sectores profesionales, se ha destacado como muy positiva la inserción en el documento de Avance, de la relación entre los Bienes Culturales y el Territorio. En este sentido, siendo la Ciudad el Bien Cultural por excelencia es obligado considerar al municipio como territorio básico y protagonista político y administrativo de las intervenciones positivas de mejora. En él, deben confluir las otras administraciones mediante procesos de concertación. Para ello, el Planeamiento urbanístico, territorial y de protección, debe ser el instrumento de referencia principal.

Pero además, el medio rural en Andalucía es depositario de una ancestral cultura solidaria, materializada en un patrimonio edificado de gran interés y en la existencia de costumbres y tradiciones que conviene mantener y proteger.

En el Plan de Bienes Culturales debe reforzarse el componente territorial, urbano y rural, enlazándolo con los distintos programas y dando cabida a las disciplinas profesionales que, cada vez con más fuerza y capacitación, trabajan directamente en temas patrimoniales. Habría por tanto, que ampliar el enfoque cultural histórico y artístico hacia lo antropológico: patrimonio material de toda la cultura tradicional y patrimonio inmaterial o intangible de tradiciones, usos, costumbres, rituales, etc.

En correspondencia con lo anterior, distintas voces en el Foro de Debate han propuesto la necesidad de abordar aspectos de relación internacional en los que se tuviera presente la proyección de nuestra cultura en otros ámbitos territoriales. Muy especialmente en Iberoamérica, donde la posibilidad de catalogación de bienes inmuebles o la recopilación de fuentes documentales, darían por sí solos un testimonio esclarecedor de la presencia del Arte y la Cultura de Andalucía más allá de nuestra fronteras.

Por lo que se refiere al Cuerpo Normativo, algunas intervenciones y alegaciones producidas en distintas fases del proceso participativo, han insistido en la conveniencia de incorporar un Programa de Adecuación Legislativa que compatibilice la normativa de distinto rango aplicable en Andalucía, que desarrolle los Reglamentos pendientes en la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía y que promueva la redacción urgente de la Ley de Mecenazgo para nuestra Comunidad Autónoma. Esta última se considera de trascendental importancia para regular las relaciones entre los propietarios de bienes culturales y la administración; para intentar resolver el permanente conflicto entre el interés público por salvaguardar un bien y la disponibilidad del privado para contribuir a ello. Un conflicto situado en la base de toda acción de tutela, que se agudiza cuando disminuye la dotación de recursos públicos y queda sin efecto la subsidiariedad del Estado para cumplir lo legalmente establecido.

No parece "políticamente correcto" incrementar los catálogos o registros de bienes patrimoniales sin resolver previamente la repercusión de las circunstancias económicas y sociales que inciden sobre ello. Beneficios fiscales, préstamos sin interés, subvenciones a fondo perdido o cualquier otra figura de la ingeniería financiera deben pasar con naturalidad de la letra de la ley al expediente concreto.

Los propietarios privados, sea cual sea su status social, han de contribuir a preservar su patrimonio con la garantía de la ayuda pública, directa o indirectamente. En el Plan de Bienes Culturales se debería insistir por tanto en el perfeccionamiento del sistema legal para el Patrimonio, recomendando la necesidad de analizar legislación similar en otros países que hayan resuelto correctamente esta tradicional tensión entre sociedad y titulares.

De lo que se trata realmente es de conformar un código de comportamiento para la tutela y gestión de los Bienes Culturales que desarrolle un nuevo concepto: el de la Ética del Patrimonio. La rentabilidad económica de los Bienes Culturales, asegurando el uso y disfrute de la sociedad bajo el fundamento de la substantividad de la tutela, es perfectamente factible tanto para lo público como para lo privado. Si el Pacto Social por la Cultura se apoyara en unas pautas de comportamiento, en una ética patrimonial consensuada, la gestión privada de los Bienes Culturales podría llevarse a efecto sin caer en tentaciones mercantilistas, en intervencio-

nes banales o en cualquier otra forma de actuación que origine pérdidas irreversibles de la identidad cultural.

Para las instituciones vinculadas al Patrimonio, el proceso de participación del Plan ha reclamado, en cambio, la titularidad y gestión pública de forma exclusiva, quizás por entender que es preciso fortalecer primero su débil estructura antes que ensayar otro modelo de gestión. Los Centros de nueva creación, alguno de los cuales apenas ha iniciado su andadura, son el reflejo de una acertada política para atender las múltiples facetas del panorama cultural andaluz. Lo que se ha requerido de estas instituciones en el Foro de Debate es una mayor definición de objetivos, con la elaboración de planes estratégicos en los que se tengan muy en cuenta la opinión de los distintos sectores profesionales.

Sin embargo, el caso de las instituciones de mayor tradición es muy distinto: la situación de los Archivos, Bibliotecas, Museos y Conjuntos Arqueológicos, es realmente preocupante. El Avance del Plan no ha querido expresar con crudeza la realidad, por lo que en todas las fases del proceso participativo han sido numerosas las reclamaciones para exigir una atención especial en el ámbito de las Instituciones del Patrimonio Andaluz. Confluyen en ellas una serie de problemas: inadecuación de los edificios a las funciones que deben prestar; riesgo de deterioro progresivo de los fondos que contienen; falta de personal apropiado; notable escasez de recursos económicos, etc, etc.

Las Instituciones constituyen realmente la asignatura pendiente de la Consejería de Cultura.

Se valora muy positivamente la creación, en esta legislatura, de una Dirección General específica para ellas, pero se echa en falta el diseño de programas concretos y muy firmes en los que se aprecie la diversidad de cada una de ellas.

La debilidad actual de las Instituciones, resultado inevitable de anteriores políticas sectoriales, es la causa principal del escaso nivel cultural en Andalucía: los índices de lectura son tercermundistas; los archivos no ofrecen condiciones ni para el almacenamiento de los fondos ni para las consultas de los investigadores; los museos reciben pocos visitantes; los conjuntos arqueológicos, en fin, temen el expolio por falta de vigilancia.

Por todo ello, el Plan General debería reestructurar el tema de Instituciones, atendiendo los requerimientos de los especialistas y logrando un sustancial incremento presupuestario que permita el acondicionamiento de las infraestructuras, la dotación del personal correspon-

diente y las acciones de formación y difusión que hagan viable la inserción y proyección de estos equipamientos públicos en la sociedad andaluza. Todo esto, enmarcado en una política de descentralización efectiva que permita evaluar los resultados de la gestión singularizada, hará posible que las Instituciones del Patrimonio en Andalucía, alcancen el nivel que Andalucía merece y que la población reclama.

Es probable que el discurso de la rentabilidad social y cultural no sea suficiente para compensar los déficits existentes en todos los ámbitos que comprenden los bienes Culturales. Sobre todo, en momentos de fascinación por teorías que propugnan la inmediatez de la rentabilidad económica en cualquier sector productivo. La Administración Cultural ha de enfrentarse a esta situación con propuestas de gestión innovadoras, basadas en la participación y en el consenso con los agentes sociales, propiciando la consideración del patrimonio histórico como un producto valioso para el ciudadano, demostrando que el buen uso de los bienes culturales asegura su preservación y que el Patrimonio histórico debe dejar de ser considerado como una carga para constituirse en un recurso, en un potencial de desarrollo, en un factor generador de empleo, en un catalizador de acuerdos productivos.

La rentabilidad económica se puede obtener; los Bienes Culturales se pueden preservar, potenciar y transmitir; las instituciones pueden ser, de verdad, semilleros de cultura.

El referente instrumental podrá ser el Plan General de Bienes Culturales, reforzado por el respaldo social tras este proceso de participación pública.

La Consejería de Cultura, que ha redactado el Plan y que ha impulsado el debate, podrá disponer de un instrumento estratégico y operativo con el que poder hacer frente a un reto de primera magnitud como es el de gestionar los Bienes Culturales en Andalucía.

El diseño de la política cultural en nuestra Comunidad Autónoma es responsabilidad del Gobierno en pleno, que podrá refrendar, si le parece, un documento como éste que garantizará la preservación y revalorización de un inmenso Patrimonio Cultural, que hemos de transmitir a las siguientes generaciones en mejores condiciones que lo recibimos.

José Ramón Moreno
Director del Foro