

# Debate e Investigación

## El patrimonio cultural como política autonómica

Antonio J. Porras Nadales

Catedrático de Derecho Constitucional. U. Pablo de Olavide, Sevilla

### Resumen

La política autonómica de patrimonio cultural surge en el contexto de la tradición burocrática preexistente, con una dimensión sustantiva propia que implica una proyección autónoma o separada del medio social. El diseño de la acción se analiza a partir de la evolución del discurso, la orquestación de procesos participativos con la red afectada (integrando a usuarios y expertos), para terminar con los cambios operados en la organización pública. Su evaluación final vendrá condicionada por el debate entre la conservación frente a la "valorización" social de los recursos culturales.

### Palabras clave

Política cultural  
Patrimonio cultural  
Comunidades autónomas  
Demanda social

### Introducción

En el año 1995 el profesor Mark H. Moore, de la Universidad de Harvard, publicó su famosa monografía *Creating Public Value*<sup>1</sup>, considerada desde entonces como una aportación científica decisiva al ámbito académico de la gestión pública; se trata de un libro elaborado a partir de un análisis de casos, que sorprendía por la clarividencia con la cual (aún tratándose de un autor americano) identificaba como función esencial de toda organización pública la creación de "valor público".

Es curioso que esta obra, a la que podemos considerar ya como un auténtico clásico de finales del siglo XX, se iniciaba precisamente con un sencillo caso de política cultural: el que debe enfrentar la directora de una biblioteca municipal cuando de pronto descubre que, como consecuencia de un cambio en los horarios escolares, su biblioteca se vio convertida todas las tardes en una especie de ruidosa guardería llena de niños. Las pautas argumentativas del caso van recorriendo las distintas iniciativas que intenta plantear la responsable de la biblioteca pública, hasta encontrar finalmente la mejor opción estratégica: nada menos que la conversión de una vetusta y despoblada biblioteca local en todo un centro de dinamización cultural de su ciudad, sin otros recursos personales o financieros que los mismos anteriormente disponibles. Todo un ejemplo significativo del modo en que una organización pública de tipo más o menos tradicional o rutinario puede enfrentarse con éxito a la tarea de identificar y promover la creación de "valor público" mediante una adecuada gestión estratégica.

La secuencia de planteamientos estratégicos sucesivos que describe el caso desarrollado por Mark H. Moore puede servirnos como un magnífico hilo conductor a la hora de analizar una de las políticas públicas más características de la esfera autonómica, la cultural. Casi podría decirse que se trata, en rigor, de una de las "primeras" políticas autonómicas, en la medida en que el proceso de transferencias incluyó como uno de sus paquetes iniciales el bloque de competencias en materia de cultura. Así pues, desde comienzos de los años ochenta ha tenido lugar todo un intenso proceso de aprendizaje institucional, cuyo punto de partida podemos situar en torno al paradigma burocrático tradicional (heredado de la anterior administración central) al que suceden a lo largo del tiempo diversas líneas de actuación que trataremos de analizar a través de distintas aproximaciones o estratos discursivos, implicando a largo plazo el desarrollo de un conjunto de políticas culturales en la escala autonómica.

Naturalmente, el fenómeno autonómico se caracteriza, como es bien sabido, por su emergente variedad y complejidad, lo que implica que las pautas evolutivas y los distintos planteamientos estratégicos se superponen frecuentemente de forma heterogénea, enfrentándose a núcleos problemáticos diferenciados y cambiantes a lo largo del tiempo. Nuestro objetivo pretende ser el desarrollo de una secuencia argumentativa para la discusión y el debate, desde la perspectiva del diseño de una política pública eficaz sobre patrimonio cultural, tratando de integrar los problemas comunes y sus posibilidades de res-

**084 - 085**

**Debate  
e Investigación**

**El patrimonio cultural  
como política autonómica**

**PH48 - Abril 2004**

puesta desde la óptica de una organización pública autonómica que trata de progresar en términos de generación de valor público.

## **El punto de partida: una política de dimensión pública, burocrática y autónoma**

Acaso como una indagación previa podría recordarse, siquiera someramente, la evanescente polémica acerca de si la cultura puede considerarse en rigor como una auténtica “política pública”, entendida como una responsabilidad activa de los poderes públicos; o por el contrario, si la “cultura” en general constituye más bien una especie de emanación más o menos espontánea del propio dinamismo social o de la creatividad de individuos y grupos, de tal modo que toda actuación pública en este campo se convertiría a la postre en una manipulación artificiosa, donde se reproducen hábitos ancestrales nacidos de desfasadas concepciones propias de un “estado total”, que no se corresponderían con un auténtico orden democrático inspirado en los postulados de libertad y de igualdad. Con independencia de su potencialidad provocadora al nivel filosófico, parece sin embargo que esta polémica resulta en la práctica relativamente intrascendente (al menos en primera instancia) para el operador público: especialmente cuando nos enfrentamos a unas esferas autonómicas que, en principio, se van a limitar a recibir a lo largo de los años ochenta unas competencias transferidas desde el Estado central<sup>2</sup> que deben ponerse en ejercicio en forma inmediata a través de la correspondiente organización burocrática.

Más sustancial resultaría en cambio la hipótesis alternativa: es decir, la que se deduce de la incidencia del propio proceso transferencial sobre la proyección inicial de las políticas culturales en el contexto autonómico. Al menos en el sentido de que, durante sus primeras etapas, las políticas autonómicas de cultura se van a situar en un marco de partida caracterizado por su consistente dinámica inercial, es decir, por una orientación inmediata hacia la mera “gestión” de competencias transferidas, siguiendo en general un enfoque que trata de reproducir en principio las pautas anteriormente desarrolladas por la propia administración central, dotándolas como máximo de un creciente nivel de eficiencia. Se trata en cierta medida de la primera de las respuestas lógicas que, según el planteamiento del caso de Moore, cabe esperar de una organización pública: la mera gestión inercial de lo existente y, en consecuencia, el rechazo a toda interferencia perturbadora o transformadora procedente del propio del medio social.

Tal dinámica era seguramente inevitable durante una primera etapa de desarrollo autonómico, debido como mínimo a dos razones: primera, la inexistencia de una cultura inspirada en el “policy analysis” dentro del propio medio organizativo que, desde las “nuevas” Comunidades Autónomas, debía hacerse cargo urgentemente de las competencias transferidas a comienzos de la década de los ochenta. Como se ha demostrado ampliamente<sup>3</sup> el personal público de las administraciones autonómicas se presentaba inicialmente como un con-

tinuador de las más castizas tradiciones burocráticas preexistentes, manteniendo una cultura organizativa pública de carácter arcaico y unas pautas de actuación inspiradas en la pura rutina de origen max Weberiano. Mientras que, paralelamente, los circuitos directivos se van a caracterizar desde entonces por su alto grado de politización.

Pero en segundo lugar, cabe sugerir que el propio ámbito sustantivo de las políticas culturales contenía (o contiene) elementos que impulsan hacia una cierta concepción autónoma de lo cultural, entendido como algo separado del medio social inmediato: así parece suceder como mínimo en la que va a constituir una de sus líneas esenciales, las políticas de conservación del patrimonio cultural, donde (como sucede también, de un modo similar, en el ámbito del medio ambiente) se trata en principio de preservar ciertos bienes o recursos, mediante su separación o alejamiento de un entorno social agresivo, presidido en última instancia por la dinámica del mercado. El patrimonio cultural debe, pues, en primera instancia, permanecer alejado del medio social (y particularmente sociourbanístico) si se pretende asegurar su adecuada conservación, quedando así reservado a la esfera exclusiva de lo público, entendido como el ámbito más adecuado para la tutela de ciertos valores definidos constitucionalmente. Habría, entonces, un elemento sustantivo en la propia política de patrimonio cultural que induce hacia su proyección autónoma, situada de forma exclusiva en la esfera pública y, por lo tanto, separada del contexto social inmediato.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, al menos durante sus primeras etapas de desarrollo, la política de patrimonio cultural en su más estricto sentido no constituye una clara prioridad de la agenda autonómica<sup>4</sup>: la década de los años ochenta marcaba en efecto una mayor preocupación por las políticas de desarrollo económico, en un contexto general de reconversión industrial; o bien por ciertas políticas de dimensión inmaterial (que sólo en sentido amplio cabría calificar como “culturales”) entendidas desde su proyección territorial: serán las políticas orientadas hacia la conformación del espacio inmaterial, con una proyección dominante hacia el ámbito educativo y hacia el desarrollo de los mass media, que van a cumplir una función instrumental inmediata para la consolidación de las mayorías políticas existentes.

De este modo puede afirmarse que los primeros avances en el desarrollo de las políticas públicas de cultura en la esfera autonómica se van a caracterizar por una dinámica inercial o conservadora, orientada hacia la mera gestión de competencias transferidas: lo que implica una atención prioritaria al paquete de bibliotecas, museos y archivos, y posteriormente al ámbito del patrimonio histórico, que serán los sectores donde se producen los primeros desarrollos legislativos. De una forma paradigmática, esta actividad legislativa en el ámbito cultural va a tener que enfrentarse a la correspondiente conflictividad con el Estado central, en una difícil tarea de delimitación competencial que afecta adicionalmente al ámbito de la propia gestión o administración de recursos culturales.

Esta proyección autónoma y en una dimensión predominantemente pública de la política cultural se va a consolidar adicionalmente debido a la relativa debilidad (o inexistencia) de unas redes sociales

claramente identificadas con el ámbito cultural en la escala territorial autonómica. Y es que la tarea de conformación de un tejido social como esfera de imputación territorial de las nuevas instituciones autonómicas (es decir, la función de “nation building” o, en España, “hacer país”) constituye todo un proceso relativamente complejo donde, al menos en sus etapas iniciales, van a ser más bien patronales y sindicatos los protagonistas activos en la conformación de pautas de diálogo y concertación con las esferas públicas.

## A la búsqueda de un discurso de tipo socioeconómico

Tampoco la segunda de las respuestas que la protagonista del caso de Moore trata de formular tendrá consistencia en el desarrollo de las políticas culturales en la escala autonómica. Se trata de la opción lógica que toda organización pública de tipo más o menos tradicional trata de poner en marcha ante una posible expansión de sus responsabilidades: el incremento de los recursos presupuestarios.

Y es que la evolución de nuestros sistemas autonómicos marcará, desde sus etapas más tempranas, una singular pauta de evolución propia del estado de bienestar<sup>5</sup>, donde la dimensión prestacional-asistencial (dotada de una evidente cuota de legitimación político-electoral) adquiere un mayor grado de priorización, frente a otros ámbitos materiales o sustantivos de la acción pública autonómica.

Lógicamente, desde la perspectiva cultural la única opción coherente en este sentido será la de intentar hacer derivar el propio discurso hacia una orientación de carácter más o menos “economista”: es decir, se trataría ahora de enfrentar algunos cambios en los postulados orientadores o estratégicos desde los cuales se va a conformar tanto el diagnóstico general o de partida como las líneas de acción posteriores; implicando finalmente una sustancial revisión del discurso o de la filosofía tradicional de la política cultural, inspirada hasta ahora en una visión pública y autónoma de la política de conservación del patrimonio.

En una primera instancia el cambio discursivo se detecta en la recepción del original concepto de “bien cultural”, de origen italiano, donde en principio se trataría de superar la tradicional concepción anterior de lo “histórico-artístico”, implicando así la incorporación a la noción de patrimonio de una nueva dimensión socioeconómica, que debería añadirse a la estrictamente cultural. A medio plazo, tal cambio de discurso deberá implicar la transformación de una política que en principio se caracterizaba por su dimensión casi exclusivamente pública o autónoma -reflejando una cierta desconfianza frente a las vías de colaboración con el sector privado o con otras entidades públicas-, hacia una proyección más interactiva con el medio social.

Pero la renovación del discurso se va a dinamizar sobre todo a partir de la década de los noventa debido al impacto de la Unión Euro-

pea. Se percibe, en efecto, a lo largo de esta década la introducción generalizada de una nueva visión que se había formalizado en la escala europea a partir de la Cumbre de Essen y del Libro Blanco de Jacques Delors en 1994, donde se formula una nueva concepción del patrimonio cultural entendido como un instrumento adecuado para favorecer el desarrollo local y la promoción ocupacional, constituyendo al mismo tiempo uno de los campos estratégicos para el surgimiento de nuevos yacimientos de empleo. En parte debido a las iniciativas de la UNESCO y de la propia Unión Europea, comienza a generalizarse en la década final de siglo el nuevo paradigma de “la cultura para el desarrollo”; lo que va a implicar una concepción de los gastos derivados de la conservación del patrimonio cultural como auténticas inversiones públicas que, a corto o medio plazo, deben generar sus frutos traducándose en una rentabilidad económica y social. El patrimonio cultural pasará, pues, de ser entendido al estilo tradicional, como una pura esfera “extra commercium” ajena a la esfera socioeconómica, para convertirse en un ente vivo o adecuado al propio dinamismo social, dotado de capacidad para generar repercusiones económicas, tanto directas como indirectas o inducidas, configurando así un marco idóneo para la promoción de empleo y el desarrollo de una mejor calidad de vida<sup>6</sup>.

Se trata de una innovación discursiva que discurre parcialmente en paralelo al ámbito sustantivo del medio ambiente, a través de la nueva noción de desarrollo sostenible, que va a afectar tanto a la preservación del medio natural como a la conservación del patrimonio histórico y cultural: lo que explica la conexión organizativa que a veces se produce entre las áreas de cultura y medio ambiente. Pero ahora comenzarán a destacarse, junto a la estrategia estrictamente conservacionista, la trascendencia de los servicios relacionados con el ocio y las actividades culturales y recreativas, especialmente conectadas con el sector turístico.

Desde esta perspectiva, el patrimonio histórico pasa a configurarse como un recurso que, además de sus funciones conservacionistas propias, debe fomentar también la creación de empleo, favoreciendo la competitividad general de la economía y constituyendo incluso un potencial factor de equidad en la medida en que puede llegar a permitir un cierto desarrollo de zonas atrasadas.

Si este cambio discursivo, que induce a la superación de la vieja concepción autónoma de la política cultural entendida como mera conservación del patrimonio, constituye ya un difícil avance frente a la dinámica inercial procedente del pasado, la aplicación de esta nueva filosofía al ámbito de la acción pública va a suponer la necesidad de hacer frente a emergentes dificultades y desafíos desde el punto de vista tanto estratégico como organizativo. En primer lugar porque, como le sucede a la protagonista del caso de Moore, el nuevo discurso no va en absoluto acompañado de un incremento de las disponibilidades presupuestarias. Pero en segundo lugar, porque la nueva filosofía deberá implicar una superación de la tradicional concepción pública y autónoma de las políticas de cultura, implicando así una apertura procesual hacia un nuevo modelo, plural e interactivo -abierto hacia el medio social-, de diseño de la propia política.

086 - 087

Debate  
e Investigación

El patrimonio cultural  
como política autonómica

PH48 - Abril 2004

Aunque teóricamente cabía imaginar que este nuevo contexto problemático iba a contar con una especie de “respuesta mágica” a través del mecenazgo, sin embargo ni el entorno jurídico general ni las disponibilidades de recursos financieros privados en el medio autonómico permitían respuestas fáciles o instantáneas en este sentido: frente a la segura cobertura del estado, la realidad se va a encargar de demostrar de forma inmediata que el mercado privado difícilmente puede convertirse en una alternativa consistente para el patrimonio cultural.

En consecuencia, el cambio en el discurso implicará la apertura de un nuevo nudo problemático: el desafío de poner en marcha la correspondiente política pública, para tratar de hacer realidad en la esfera del patrimonio cultural el nuevo mito programático del “desarrollo sostenible”.

## Cómo operar sobre una red social organizada

Así pues, tras el proceso de renovación del discurso, se hace presente la dificultad subsiguiente para poner en marcha de forma inmediata una nueva estrategia de la acción pública que va a suponer la necesidad de avanzar hacia un auténtico “diseño de políticas públicas”<sup>7</sup> superadoras de la proyección autónoma o estrictamente autoreferencial propia de la inercia burocrática anterior; lo que deberá implicar en consecuencia una posición de diálogo de la esfera pública no sólo con el medio social afectado, sino igualmente con los expertos o detentadores de un conocimiento técnico o especializado.

El avance hacia esta nueva fase, que suele formalizarse no tanto en soportes legales o normativos sino más bien en documentos ge-

nerales que responden a la lógica de los “planes estratégicos”, va a suponer sin embargo adentrarse en algunas complejidades sustantivas propias de la política cultural.

La primera dificultad consistirá en el carácter difuso de la red social afectada: definir con claridad al “usuario” de una política cultural constituye, en efecto, una tarea de notable dificultad debido a la superposición de múltiples universos sociales. Desde el punto de vista estrictamente histórico-patrimonial, se trata de un universo indefinible e inconcretable, puesto que la conservación de bienes histórico-arqueológicos u obras de arte debe entenderse como una responsabilidad ante el conjunto de la humanidad, incluyendo a las generaciones venideras; una perspectiva similar a la que presenta la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. En cambio, otros sectores como museos, archivos o bibliotecas pueden tener en cambio una red social más dimensionable, aunque por lo general escasamente autoarticulada en la práctica, y siempre teóricamente expandible mediante adecuadas medidas de promoción. Finalmente ciertos ámbitos sectoriales más relacionados con la estricta promoción cultural (arte, danza, teatro, música, etc.) tienen redes sociales generalmente bien definidas y con mayor grado de autoorganización, aunque no siempre sobre una base territorial suficientemente concretada en la escala autonómica.

Así pues, si se compara con la política pública más próxima, la de medio ambiente, descubrimos que en el ámbito del patrimonio cultural no han aparecido nuevos movimientos sociales (como las organizaciones ecologistas) con capacidad tanto para hacerse presentes en el proceso de la decisión pública como para formular actitudes de protesta y movilización social, o incluso, alternativamente, de colaboración activa a través del voluntariado: lo que implicará finalmente, ante el carácter difuso de la red afectada, el mantenimiento de una alta cuota de autonomía de la propia esfera pública.

## Voces

### Administraciones Públicas e Iglesia: cooperación al servicio del patrimonio

**Antonio Muñoz Osorio**

Subdelegado de los Obispos de Andalucía para el Patrimonio Cultural  
Dtor. del Secretariado de la C. Episcopal para el P. Cultural

En este número de PH, dedicado al tema Patrimonio Cultural y Estado de las Autonomías, se me invita a participar con una breve reflexión personal sobre las relaciones de la Iglesia con las Administraciones Públicas en materia de patrimonio cultural. Correspondo agradecido, ofreciendo mi punto de vista sobre el asunto que se me ha propuesto.

### Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales

En la base de estas relaciones está el artículo XV del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979<sup>1</sup>: “La Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental, y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio, de lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas, en el marco del artículo 46 de la Constitución. A estos efectos y a cualesquiera otros relacionados con dicho patrimonio se creará una Comisión Mixta en el plazo máximo de un año, a partir de la fecha de entrada en vigor en España del presente Acuerdo”. La Iglesia es consciente de la significación religiosa, catequética y cultural de su patrimonio, y también lo es del gran valor histórico y cultural del mismo para la sociedad. Ésta, a su

La segunda dificultad para poner en práctica un diseño de políticas públicas consistirá en la determinación de quiénes constituyen el colectivo de los “expertos” en cultura. Subyace aquí la problemática dimensión universalista de la propia noción de cultura, según la cual en principio y en teoría cualquier ciudadano dedicado a desarrollar una actividad cultural, en cada una de sus múltiples manifestaciones, podría ser considerado como un teórico “experto” en el tema. Pero aún aceptando la selección de un universo de expertos en políticas culturales, dotados de conocimientos técnicos suficientes, aparece el emergente problema de su notable heterogeneidad en cuanto a los aspectos sustantivos: primero, los sectores académicos o universitarios no siempre suelen ser lo suficientemente sensibles a las responsabilidades propias del gestor público; segundo, los expertos no universitarios especializados en ciertas áreas no siempre son igualmente expertos en otras. En definitiva, la determinación de la noción de “grupo de conocimiento”, entendido como elemento de apoyo a los procesos de diseño, implementación y control de políticas, reviste aquí una consistente complejidad.

Pero si la determinación de una red social autónoma presenta notables dificultades, adicionalmente deben añadirse las que se deducen de la necesidad de avanzar hacia redes de cooperación o colaboración, tanto con entes públicos como con otras instituciones afectadas. De entrada, ya sabemos que las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Administración central han venido discurriendo a través de una consistente pauta de conflictividad, que no se reduce a su manifestación más visible en primera instancia, es decir, la que se canaliza a través de los conflictos de competencias y recursos de inconstitucionalidad predominantemente a cargo de las Comunidades con una mayor presencia de partidos nacionalistas (País Vasco y Cataluña), sino que al cabo del tiempo ha terminado por generalizarse a través de la lógica partitocrática; de tal modo que, en general, las pautas de colaboración operan eficientemente cuan-

do las respectivas mayorías territoriales coinciden con la del Estado, pero se transforman en estrategias de conflictividad y enfrentamiento cuando se trata de mayorías alternativas<sup>9</sup>. Lo que significa, teniendo en cuenta la evolución política a lo largo de más de dos décadas, que cada Comunidad podrá pasar por etapas de mayor colaboración o conflictividad, dependiendo de la coincidencia del partido gobernante con el mayoritario en el gobierno central.

En segundo lugar, por lo que respecta a las relaciones con la esfera local, la dinámica autonómica ha generado en primera instancia un notable grado de dependencia financiera que hace pivotar el éxito de los programas de colaboración institucional sobre los propios recursos públicos susceptibles de ser canalizados hacia los entes locales; produciendo en todo caso, y como efecto indirecto, una notable ralentización de las actuaciones. Finalmente, las relaciones con el tercer sector (instituciones eclesiásticas o financieras, fundaciones, etc.) progresan igualmente con notable lentitud y alto grado de heterogeneidad en cuanto a sus resultados.

## El problema de la adecuación instrumental: organización y regulación

Formulados los nuevos elementos de un discurso innovador y la posibilidad de establecer nexos de interacción con una red social o institucional de referencia, queda en consecuencia por plantear la capacidad instrumental de la propia organización pública autonómica para adaptarse a un nuevo diseño estratégico de la acción. Es decir, para transformar sus propias estructuras y modelos organizativos, de acuerdo con las nuevas exigencias.

El primer elemento problemático vendrá condicionado por la propia dificultad del organigrama tradicional de las Consejerías para adecuar-

vez, lo valora como uno de los patrimonios más valiosos en cantidad y calidad de nuestra tierra. Por ello, Estado e Iglesia acuerdan concertar las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes para posibilitar el conocimiento, la conservación, restauración, puesta en valor, custodia, difusión y promoción de los bienes culturales que la Iglesia ha creado, ha conservado y sigue usando al servicio del culto, la evangelización y la difusión de la cultura. El “interés común” y la “colaboración de ambas partes” definen muy bien el clima de las relaciones que se pretenden crear. Iglesia y Estado se vinculan por un Acuerdo Internacional bilateral para proteger, conservar, promover y difundir este patrimonio.

### La Comisión Mixta Iglesia-Estado

La Comisión Mixta se crea en 1980, en cumplimiento del artículo XV del Acuerdo antes mencionado y con el fin de desarrollar el contenido del mismo. El primer convenio aprobado fue el “Documento relativo al marco jurídico de actuación mixta Igle-

sia-Estado sobre Patrimonio Histórico-Artístico”<sup>2</sup> (30.10.1980). En él se ofrecen los criterios básicos: interés coincidente, respeto a los derechos de la Iglesia sobre dichos bienes, importancia para la vida religiosa como para la historia y la cultura españolas, necesidad de una actuación conjunta, función primordial de culto y usos religiosos, compromiso de la Iglesia de ponerlos al servicio del pueblo español (estudio y contemplación), así como de cuidarlos y usarlos de acuerdo con su valor artístico e histórico, compromiso del Estado de una cooperación eficaz, técnica y económica. Se señala como “primer estadio de cooperación técnica y económica” la realización del inventario del patrimonio cultural de la Iglesia.

El segundo convenio aprobado fue “Normas con arreglo a las cuales deberá regirse la realización del inventario de todos los bienes muebles e inmuebles de carácter Histórico-Artístico y documental de la Iglesia Española”<sup>3</sup> (30.03.1982). En él se establecen las normas concretas para proceder a la realización

se a un tipo de política que debe alejarse de su dimensión autónoma o autoreferencial para ajustarse ahora a nuevas claves de transversalidad, así como a un proceso de diálogo interactivo y complejo con la red social afectada. La inercia de la tradición burocrática que ha inspirado a la organización administrativa de las Comunidades Autónomas, con sus componentes de verticalidad y fragmentación organizativa, se iba a convertir ahora en un previsible obstáculo.

En principio, la primera alternativa en términos de innovación será la ofrecida por las técnicas de diseño institucional, implicando la aparición de institutos públicos o de empresas públicas gestoras de programas, que van a permitir la incorporación de sectores de expertos, así como un mejor diálogo con el medio profesional, asegurando así una gestión más especializada de los distintos programas.

Ahora bien, debe recordarse que la auténtica clave del éxito de un proceso agencializador reside no tanto en la propia innovación institucional en sí misma, sino más bien en la existencia de una adecuada división funcional entre los circuitos centrales de las respectivas Consejerías y los nuevos instrumentos organizativos dotados de una mayor capacidad implementadora: lo que implica una nueva orientación estratégica de las esferas centrales en una tarea de definición de objetivos o metas, diseño de planes generales de actuación, o elaboración y formulación de regulaciones adecuadas; estableciendo adicionalmente los oportunos controles que permitan evaluar el cumplimiento de los mismos por parte de unas agencias responsables, que estarán dotadas de una mayor capacidad auto-organizativa y flexibilidad gestora. En ausencia de una adecuada división funcional, es decir, de un "link" operativo entre las esferas centrales y los circuitos agencializados, la creación de esferas institucionales autónomas conduce alternativamente al riesgo de duplicidad de funciones, complejidad organizativa y posibles bloqueos en la acción; produciéndose en definitiva un efecto perverso de frag-

mentación de la estructura pública y emergencia de reinos de taifas diseñados más o menos al servicio de concretos sectores de la organización pública, a veces según criterios de mera "adhocracia".

Tal fragmentación enfrenta las políticas culturales a un doble tipo de riesgos: por una parte incrementa la capacidad de ciertos sectores de las redes sociales organizadas para "capturar" la política, poniéndola al servicio de intereses parciales o fragmentarios y eludiendo en consecuencia la presencia de posibles intereses difusos; por otra, el efecto de pura "politización" del sector, implicando así un efecto de colonización de la política sobre esferas o ámbitos culturales socialmente establecidos.

Las dificultades subsiguientes se harán aún más evidentes cuando se trate de avanzar en claves de transversalidad, implicando una "valorización" de las políticas de patrimonio cultural en conexión con otros sectores como el turismo, el planeamiento territorial, el urbanismo o el medio ambiente. Pero también cuando llegue el momento de integrar a las distintas unidades y centros en sistemas de red adecuadamente coordinados.

Si la adecuación organizativa se presenta pues como una arena llena de dificultades, el segundo elemento problemático consistirá en la propia estrategia regulativa a desarrollar desde las Comunidades Autónomas: un ámbito donde a las conocidas dificultades sustantivas derivadas de la complejidad de nuestro Estado autonómico y de la gestión normativa a través de soportes legales<sup>9</sup>, se añade igualmente el mantenimiento de pautas jurídico-culturales adquiridas, dotadas de un considerable efecto inercial.

En principio cabe decir que la estrategia de partida para la regulación del sector consistía en la aplicación de enfoques jurídicos propios del paradigma intervencionista de posguerra (particularmente gratos a la

del inventario. A partir de este momento se firman convenios entre el Ministerio de Cultura y los distintos Obispos de España para comenzar la tarea de inventariar los bienes muebles de especial relevancia. En esta fecha se inician en Andalucía los inventarios de las Diócesis de Cádiz, Córdoba, Granada y Málaga.

#### Las Comisiones Mixtas Autonómicas

El nuevo mapa autonómico, con competencias transferidas en materia de cultura, reclama la creación de las distintas comisiones mixtas autonómicas para hacer efectiva la cooperación en el campo del patrimonio. Se firman acuerdos para la constitución, composición y funciones de la Comisión Mixta entre las Comunidades Autónomas y los Obispos radicados en su territorio: Cataluña (22.12.1981), Castilla-León (16.01.1984), Aragón (2.10.1984), Galicia (17.04.1985), Baleares (26.04.1985), Murcia (25.09.1985), Andalucía (19.12.1985), Cantabria (27.01.1986), País Vasco (7.02.1986), Rioja (28.04.1986), Castilla-La Mancha (9.05.1986),

Asturias (18.02.1987), Navarra (28.02.1987), Madrid (21.05.1987), Canarias (29.05.1987), Extremadura (11.06.1989) y Valencia (2.07.1989)<sup>4</sup>.

Todos estos acuerdos se hacen en el marco jurídico de la Constitución Española y del propio Estatuto Autonómico, y en cumplimiento del artículo XV del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales. Todos siguen un esquema semejante en cuanto a sus miembros, competencias y funcionamiento. En Andalucía y Madrid se constituirán, además, en cada Diócesis una Ponencia Técnica mixta.

Las Comisiones Mixtas tienen como fin coordinar las distintas actuaciones que se lleven a cabo en los bienes culturales de la Iglesia localizados en el ámbito territorial de cada Autonomía. Por lo tanto, son ámbitos de diálogo y coordinación para hacer eficaz la colaboración.

cultura administrativista dominante), consistentes en la elevación a la categoría de “bienes públicos” de (todos) los elementos conformadores del patrimonio cultural. Un marco normativo que debería permitir en principio configurar una política de dimensión autónoma y de proyección (casi) exclusivamente pública al servicio del objetivo programático de la conservación, sin admitir en principio ninguna interferencia del mercado o de posibles intereses privados. Como argumento de innovación se diseñaban instrumentos de apoyo de política fiscal; y finalmente se complementaba el sistema con instrumentos sancionadores de tipo represivo, especialmente orientados a la protección frente a expolios o al comercio ilícito de bienes culturales.

Se trata evidentemente de un tipo de diseño jurídico perfectamente adecuado para actuar en un contexto de reserva al sector público de (todos) los bienes culturales y operando dentro de un ambiente dotado de disponibilidades presupuestarias potencialmente ilimitadas. Es decir, en una dinámica histórica de “estatalización” de la sociedad como la que caracteriza al periodo de eclosión y apogeo del Estado social intervencionista desde mediados del siglo XX<sup>10</sup>, implicando un tipo de derecho “autónomo” relativamente despreocupado acerca de la eficacia final de la acción pública en términos de impacto social<sup>11</sup>. Sin embargo, cuando se trate de operar, alternativamente, mediante estrategias de carácter negocial sobre redes sociales, ámbitos privados o esferas socioinstitucionales autónomas, o bien a través de mecanismos de cooperación con otras esferas institucionales públicas, la rigidez de los soportes normativos no va a tardar en ponerse de manifiesto, generando a veces respuestas confusas o contradictorias. Por una parte, la propia organización pública tendrá que habituarse a operar desde un doble circuito de referencia: el estratégico, definido normalmente en forma de “planes de actuación”, pero sin una formalización jurídica precisa; y el operativo, cuajado de garantías formales y procesuales que acaban dificultando la rapidez y la eficacia en la acción. Por otra parte, las rela-

ciones con esferas sociales o ámbitos privados tendrán que oscilar entre la dimensión estrictamente represiva o la pura informalidad.

En definitiva, las técnicas regulativas disponibles hasta ahora no parecen haber sido capaces de superar las tradicionales inercias de la cultura jurídica dominante, reiterando el conocido enfrentamiento entre las trincheras del derecho público y el derecho privado<sup>12</sup> y demostrando una escasa capacidad de innovación al servicio de una gestión pública estratégica.

## El debate final resultante: ¿conservar o valorizar?

La introducción generalizada de un nuevo discurso estratégico, la identificación y el diálogo con las redes sociales afectadas por la política, la adecuación organizativa del propio sector público y de sus instrumentos normativos, constituyen sin duda todo un conjunto de premisas o condiciones adaptativas al servicio de un nuevo diseño de la acción: lo que debe facilitar la puesta en marcha de toda una serie de innovaciones susceptibles de preludear una política pública de patrimonio cultural con capacidad tanto para proyectarse transversalmente en otros ámbitos sustantivos como para generar resultados positivos sobre el medio social.

Sin embargo, a la hora de introducir argumentos valorativos o de balance en términos históricos, al cabo de más de dos décadas de desarrollo autonómico, parece reabrirse la polémica acerca de cuáles son realmente los elementos a tener en cuenta para una adecuada evaluación: ¿se trata de valorar los “productos” de la política cultural, en términos de eficiencia; o es posible por el contrario avanzar en claves de eficacia, para llegar a analizar los “resultados” de la misma, en términos de impacto sobre el medio social?

### La vida de las Comisiones Mixtas

Firmados los acuerdos para la creación de las Comisiones Mixtas, se ponen en marcha en todo el territorio nacional. El desarrollo de la vida de cada una de ellas ha ido por caminos distintos, dándose hoy una pluralidad de situaciones según las Autonomías. Desde una perspectiva general, aunque haya excepciones, podemos afirmar que se ha trabajado mucho por ambas partes, se ha realizado una labor seria, las inversiones han sido cuantiosas, los resultados son evidentes... El diálogo constante ha posibilitado la firma de otros convenios. En Andalucía se firmaron convenios sobre conciertos en los templos (16.06.1988), cesión de inmuebles para uso cultural (16.06.1988), catalogación de archivos musicales de las Catedrales (16.06.1988), inventario y restauración de órganos (19.12.1991), restauración de bienes inmuebles y muebles (marco y específico) e inventario de bienes muebles (9.01.2003).

En la primera época se desarrolló una labor más intensa, y se pusieron las bases para un trabajo coordinado que ha dado sus buenos resultados.

Cada año nos reunimos en Madrid, convocados por la Comisión Episcopal para el Patrimonio Cultural, representantes de la Iglesia en Comisiones Mixtas para evaluar la situación en la que nos encontramos. En los informes presentados se constata que hay Autonomías en las que las relaciones son buenas y que, aunque no se observe la literalidad del acuerdo, sí se mantiene el espíritu del mismo (entendimiento mutuo, diálogo, coordinación, colaboración eficaz...). Pero también hay Autonomías en las que se constatan desencuentros, falta de diálogo, ausencia de reuniones, decisiones unilaterales, poca colaboración, desconfianza...

### Conclusión

Creo expresar el sentir de los representantes en Comisiones Mixtas, si digo lo siguiente:

Ya hemos avanzado anteriormente la hipótesis de que en la propia "sustancia" de la política de patrimonio cultural subyace una tendencia hacia su comprensión autónoma o separada del medio social inmediato, que se expresa en la exigencia esencial y prioritaria de la estricta conservación de los bienes culturales y que se proyectaría hacia un universo social indefinido, donde se incluyen incluso las generaciones venideras. En este ámbito nuclear, parece claro que todo elemento valorativo de la acción sólo puede configurarse inicialmente en términos de eficiencia: las tareas de inventario, catalogación y restauración constituirían así los "productos" fundamentales de la política. Seguramente son, al mismo tiempo, los ámbitos operativos donde más se ha avanzado en la práctica; no sólo en términos de canalización de recursos organizativos y personales, sino también en claves de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

Sin embargo, proyectada en su dimensión transversal, hacia otras políticas públicas, la "garantía cultural" se aparecería más bien como un inevitable freno sobrevenido a la eficiencia: particularmente en los ámbitos territorial o urbanístico, donde la salvaguarda del patrimonio cultural opera siempre como un lastre procesual y operativo que ralentiza todas las actuaciones, de un modo similar a como frecuentemente sucede con la política de prevención e impacto ambiental.

Intentar avanzar hacia claves evaluativas de la eficacia, en términos de resultados, implicaría una reorientación general del enfoque, en la medida en que se trataría ahora de analizar la política yendo más allá del objetivo finalista de la mera conservación, para indagar en las claves de su valorización; es decir, para operar en términos de capacidad de proyección general del patrimonio cultural hacia el conjunto de la sociedad, conforme a esa nueva dimensión del "valor público" defendida por Moore.

Ahora bien, para que la estricta tarea de conservación del patrimonio, entendida como expresión paradigmática de la "oferta" pública, pueda acceder hacia claves de eficacia o de valorización en términos de "resultados" o de impacto final, parece necesario contar no sólo con una adecuada masa crítica del propio patrimonio cultural (o sea, que éste haya sido adecuadamente inventariado, catalogado, conservado y restaurado en su caso) sino adicionalmente con una "demanda" social efectiva. Recordando la referencia inicial al caso planteado por Mark H. Moore, debemos considerar que toda la movilización de una organización pública en un sentido innovador parece responder en última instancia a una demanda social con capacidad para proyectarse, en términos problemáticos, sobre el propio núcleo directivo de la organización, exigiendo la puesta en marcha de una "nueva" política capaz de innovar y de modificar las inercias preexistentes.

Sin embargo, a diferencia de los sectores típicos del "fomento" cultural, donde la demanda social cuenta con circuitos más o menos establecidos y concretados en ámbitos como la música, el teatro, la danza, etc., la esfera del patrimonio se caracteriza en cambio por una dimensión sustantiva algo más autónoma, con una demanda difusa y en consecuencia relativamente inconcretable. Avanzar hacia una estrategia adaptativa desde los postulados de la valorización va a exigir pues todo un conjunto de transformaciones que, unidas a los elementos sustantivos de la política de patrimonio cultural, se suelen traducir en la práctica en una considerable lentitud de respuestas desde la perspectiva de la "oferta" pública: en general, las políticas de patrimonio cultural no sólo parecen ser muy lentas en términos absolutos, sino que adicionalmente operan con un efecto de ralentización sobre otros ámbitos sustantivos a los que pueda afectar transversalmente.

1. Las Comisiones Mixtas son un instrumento válido para continuar la cooperación, iniciada hace años, entre Administraciones Públicas e Iglesia en el campo del patrimonio cultural.
2. Es fundamental conservar el espíritu de diálogo, comunicación, entendimiento y cooperación, procediendo siempre de común acuerdo.
3. Conviene revitalizar la vida de las Comisiones Mixtas (Pleno, Permanente y grupos de trabajo), manteniendo la periodicidad de las reuniones previstas y sometiendo a su consideración todos los asuntos de su competencia según el Acuerdo firmado para su constitución.
4. La Iglesia debería estar presente y tener voz en los organismos competentes en materia de patrimonio, igual que ya están otros colectivos.
5. Dada la magnitud e importancia de los bienes culturales de la Iglesia en España, es necesario buscar la mayor colaboración posible de entidades públicas y privadas (fondos europeos, 1% cultural, mecenazgo).

6. El éxito del Plan Nacional de Catedrales, Basílicas y Colegiatas muestra la validez del camino de cooperación emprendido entre Gobierno Central, Comunidades Autónomas e Iglesia. Deseamos el mismo resultado al reciente Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos.

Convencido de la bondad del camino emprendido con la creación de las Comisiones Mixtas, estatal y autonómicas, animo a continuar nuestro servicio al patrimonio cultural con renovada ilusión.

<sup>1</sup> B.O.E. n. 300, 15 diciembre de 1979 y A.A.S. 72 (1980), pp. 37-46

<sup>2</sup> Boletín de la Conferencia Episcopal Española, 14 (1987), p. 86

<sup>3</sup> Boletín de la Conferencia Episcopal Española, 14 (1987), p. 87

<sup>4</sup> Los textos de estos acuerdos pueden consultarse en CORRAL, C., ALDANONDO, I. Código del Patrimonio Cultural de la Iglesia Madrid: EDICE, 2001, pp. 98-174



Diseñar un marco de adecuación o de integración operativa entre los planos de la oferta pública y la demanda social en la esfera del patrimonio cultural constituye pues una tarea compleja. Primero porque no toda demanda social sería en principio “compatible” con la propia exigencia conservacionista de los recursos propios del patrimonio; es decir, con las claves de un uso cultural responsable de los bienes protegidos. A lo que se añade adicionalmente la propia amplitud de su universo social de referencia, de carácter difuso y relativamente inconcretable.

Nuestra reflexión en torno a los perfiles de la política autonómica de patrimonio cultural parece así retornar parcialmente al punto de partida: y es que la existencia de una “demanda” de patrimonio cultural dependerá en gran medida de ese conjunto de factores evanescentes e inmateriales que configuran a la cultura en general, implicando no sólo al resto de las organizaciones públicas o cuasipúblicas afectadas, sino al conjunto de la comunidad. En todo caso, y como suele estar históricamente demostrado, parece que tal demanda se generará predominantemente en núcleos urbanos, por lo que las políticas de “territorialización” más o menos deslocalizada tendrán siempre que enfrentarse a dificultades adicionales para incorporarse a la dinámica del desarrollo local, poniendo así en crisis el discurso de la “cultura para el desarrollo” (se entiende, de zonas atrasadas generalmente rurales). Desde la perspectiva de la demanda, el circuito de interacción se situaría globalmente alrededor del turismo y más específicamente alrededor de los perfiles más o menos amplios del “usuario” de museos: sin embargo el uso responsable de los bienes culturales implicará siempre determinados límites y garantías susceptibles de traducirse en una demanda no agresiva. Finalmente, desde la perspectiva de la oferta pública, las claves de la valorización del patrimonio se situarían ahora en torno a la gestión de museos, conjuntos arqueológicos, o (en colaboración con los gobiernos locales) centros monumentales. Lo que implicará la necesidad de adecuar el diseño territorial al propio tejido sociourbanístico preexistente.

De esta manera podríamos terminar nuestra reflexión en torno a la política autonómica de patrimonio cultural proponiendo la necesidad de ponderar y armonizar las claves de su eficiencia, determinadas a través de la propia oferta pública, con algunas de sus posibles pautas de eficacia, que vendrían condicionadas por una demanda social compatible, por lo general localizada territorialmente. Una línea de avance que deberá progresar tanto en claves de transversalidad y adecuación a otras políticas, como en líneas de cooperación efectiva con otras administraciones y con el tercer sector.

## Bibliografía

**BARZELAY, M.** (2000) *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley, University of California Press

**BARZELAY, M.** (1992) *Breaking through Bureaucracy*, Los Angeles, The University of California Press (trad. cast. FCE)

**GORE, A.** (1994) *Crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos*. Vitoria, IVAP

**HOOD, C.** (1998), *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*. Oxford, Oxford UP.

**HOOD, C.** (1994) *Explaining economic policy reversals*. Buckingham, Open UP

**KINGDON, J.** (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown

**OSBORNE, D., GAEBLER, T.** (1994) *La reinención del Gobierno*, Barcelona, Paidós

**OSBORNE, D. PLASTRIK, P.** (2003) *Herramientas para transformar el gobierno*, Barcelona, Paidós

**PEREZ DEL CAMPO, L.** (2000), *Políticas públicas de patrimonio histórico* (Andalucía), Tesina de Licenciatura. Sevilla: IAAP / Universidad Pablo de Olavide

**WEAVER, K., ROCKMAN, B. (eds.)** (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington DC, The Brookings Institution

<sup>1</sup> Mark H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in government*, Cambridge, Mass. 1995, Harvard UP (traducción castellana en Barcelona, Paidós).

<sup>2</sup> Los Decretos de Transferencias pueden consultarse en la web del Ministerio para las Administraciones Públicas ([www.map.es](http://www.map.es)). Para un seguimiento del proceso autonómico cfr. los Informes anuales del Instituto de Derecho Público de Barcelona. Más recientemente, cfr. Eliseo Aja, *El Estado Autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed. Madrid: Alianza, 2003.

<sup>3</sup> C. Ramió, M. Salvador, “La configuración de las administraciones de las Comunidades Autónomas: entre la inercia y la innovación institucional”, en J. Subirats, R. Gallego (eds.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid, CIS, 2002.

<sup>4</sup> J. Subirats, R. Gallego (eds.), *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. cit.

<sup>5</sup> Antonio J. Porras Nadales, “Desarrollo autonómico y crisis del Estado social: el caso de Andalucía”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Num. 37, 1987; y *Diagnos y programación política en el Estado autonómico*, Sevilla, 1996, IAAP

<sup>6</sup> Para una aplicación de este discurso al caso de Andalucía, en sus diversos Planes de Bienes Culturales, cfr. Miguel Agudo, Antonio Porras “Las competencias de cultura”, en: Antonio J. Porras Nadales (ed.), *El sistema de competencias de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*, de la colección “XX Aniversario del Estatuto de Andalucía”, Granada, Comares-Parlamento de Andalucía, 2003.

<sup>7</sup> Joan Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, 1989, MAP.

<sup>8</sup> Cfr. Antonio J. Porras Nadales “Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)”, *Revista de Fomento Social*, Num. 229, 2003.

<sup>9</sup> entre otros, Rafael Jiménez Asensio, *La Ley Autonómica en el Sistema Constitucional de Fuentes del Derecho*, Madrid, 2001, Institut d’Estudis Autònomicos, IVAP, Marcial Pons.

<sup>10</sup> En general, para un debate sobre el tema desde la perspectiva de la teoría del estado, cfr. N. Luhman *Teoría política en el estado del bienestar*, Madrid, 1994, Alianza; y Antonio J. Porras Nadales. *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, 1988, Barcelona, PPU.

<sup>11</sup> Sobre las características y problemas del derecho intervencionista cfr. Ph. Nonet, Ph. Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Nueva York, 1978, Harper & Row (reed. 2001, New Brunswick, N.J. Transaction Pub.); Gunther Teubner “Substantive and Reflexive Elements in Modern Law”, *Law & Society Review*, Num. 17, 2, (1983). G. Teubner (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, 1986, Walter de Gruyter. Antonio J. Porras Nadales, “El Derecho intervencionista del Estado”, *Revista de Estudios Políticos*, Num. 63, 1989.

<sup>12</sup> Antonio J. Porras Nadales “El derecho regulativo”, *Revista de Estudios Políticos*, Num. 117, 2002.