
La actividad de la FEMP en el campo de la cultura local

Yolanda Barcina Angulo

Para comprender el papel desarrollado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el terreno de la cultura local hay que situarse en las coordenadas de esta organización.

La FEMP es una asociación voluntaria de corporaciones locales, es decir, de aquellos municipios, provincias, cabildos y consejos insulares que deciden, por acuerdo plenario, solicitar la adhesión y ser miembros. Nació en 1981 de la mano de los primeros alcaldes democráticos que, tras las elecciones locales celebradas por sufragio universal en 1979, consideraron necesario agruparse para defender los intereses locales, siguiendo el modelo de los demás países de la Unión Europea. La FEMP nació vinculada al Consejo de Municipios y Regiones de Europa como sección española de esta asociación. Y ha cumplido ya 21 años.

En la actualidad, la FEMP agrupa a 6.874 municipios (que representan en torno al 87 por ciento de los que existen en España), que suman alrededor de 38 millones de habitantes, es decir, el 94 por ciento de la población española. Entre los municipios asociados a la FEMP se encuentran todas las capitales de provincia salvo Tarragona y Bilbao; todas las Diputaciones Provinciales de régimen común y la Diputación Foral de Álava; todos los Consejos Insulares de Baleares y todos los Cabildos Insulares de Canarias.

Sirvan estos datos para dar una idea de la inmensa variedad de realidades locales a las que la FEMP debe dar cabida en sus trabajos, lo que nos

El papel esencial que juegan los ayuntamientos en el terreno cultural no está siendo suficientemente reconocido por las administraciones de nivel superior

obliga a establecer recomendaciones y pautas de ámbito universal en el marco de los intereses de los poderes locales, que son los que la FEMP defiende y representa.

La última Asamblea General, celebrada en Madrid entre el 25 y el 27 de noviembre de 1999, confió un mandato muy claro a la Comisión de Cultura: favorecer un mayor reconocimiento del papel que los ayuntamientos desarrollan en el ámbito cultural, proporcionando a los ciudadanos una variada gama de servicios de proximidad cuya principal vocación es la democratización de la cultura y la participación activa de los vecinos en la vida cultural.

Las corporaciones locales españolas realizan en su conjunto un enorme esfuerzo por facilitar el acceso igualitario a la cultura, proporcionando servicios gratuitos a los ciudadanos, más allá de la provisión de la biblioteca pública establecida como única obligación legal por la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y sólo para los municipios que superen los 5.000 habitantes.

Todos los miembros de la nueva Comisión de Cultura de la FEMP, que inició su mandato en el año 2000, consideramos que la legislación básica local, -tanto la Ley de Bases, como la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales- ha envejecido con el paso del tiempo, y también por efecto de la modernización de las administraciones locales, que deben responder a una demanda ciudadana de servicios cada vez más completos y de mayor calidad.

La Ley de Bases, por tanto, no resiste un contraste en el terreno de las competencias entre las que establece como obligaciones culturales para los ayuntamientos y la realidad que impera en una parte importante de ellos. Frente a la única obligación legal impuesta a los municipios de más de 5.000 habitantes, la biblioteca pública, los ayuntamientos mantienen hoy una programación de formación, promoción y difusión cultural estable -de manera especial los que superan la barrera de los 5.000 habitantes, que son alrededor de 1.300-. Al mismo tiempo, los municipios realizan un esfuerzo permanente de captación de nue-

vos públicos entre los vecinos, financiando escuelas municipales de diversas artes y programando actividades específicas para los diversos grupos de población (infantil, juvenil, tercera edad, otros), según sus diferentes aficiones y necesidades. Además, mantienen vivo el calendario festivo anual, tan importante y arraigado en muchísimos lugares, fomentan el asociacionismo cultural, favorecen a los creadores locales mediante premios, concursos, equipamientos y aulas donde desarrollar su labor y, finalmente, invierten parte de sus recursos en la conservación y recuperación del patrimonio cultural, desde los archivos, los museos, los centros de interpretación, los edificios y lugares característicos, los monumentos, etcétera. Las corporaciones locales atienden cada vez un mayor número de facetas del ocio y el disfrute del tiempo libre, tratando de evitar los problemas de integración social que a veces se pueden plantear entre la gente joven o en las personas de más edad, realizando una oferta de actividades que fomentan la sociabilidad y la integración de los grupos en situación de riesgo.

El amplio reconocimiento ciudadano hacia esta labor es el que anima a muchos ediles a continuarla y mejorarla, pues ésta es su función. Pero, en muchos casos, aunque no en todos, el papel esencial que juegan los ayuntamientos en el terreno cultural no está siendo suficientemente reconocido por las administraciones de nivel superior, en concreto por las Comunidades Autónomas, que ostentan una parte muy importante de las competencias en la ordenación y fomento de la cultura en España. Tampoco los poderes estatales centrales parecen, a veces, conscientes del papel que juegan las corporaciones locales facilitando el acceso universal a la cultura.

Ente los años 1978 y 1982, en que quedaron aprobados los estatutos de autonomía, todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, inscribieron en sus respectivos estatutos la "competencia exclusiva en materia de cultura" y asumieron el conjunto de competencias culturales que la Constitución de 1978 posibilitaba:

- La artesanía, que tiene una indudable faceta creativa y artística, además de económica.
- Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
- El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
- Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

Fruto de la descentralización política y administrativa que la Constitución impulsó, las Comunidades Autónomas han realizado una ingente labor de fomento y de ordenación del sector cultural que ha supuesto un enriquecimiento indudable de la creatividad y del peso global del sector. Sumadas las administraciones territoriales con la Administración General del Estado, y con el indudable protagonismo de la iniciativa privada, las industrias de la cultura y el ocio, entendidas en su sentido más amplio, -tal y como han sido analizadas y agrupadas por la Universidad Autónoma de Madrid en colaboración con la Fundación Autor en el informe *La Industria de la Cultura y el Ocio en España*, DATAUTOR, 2000- pasaron, entre 1992 y 1997, de representar el 2,8 por ciento del PIB al 4,2. Es decir, en un lustro, el peso económico del sector cultural en España se ha duplicado. Y esta tendencia se mantiene por la creciente relación de la cultura con el turismo. El 26 de julio de 2001 el Gobierno español aprobó el Plan de Impulso al Turismo Cultural e Idiomático, con el ambicioso objetivo de situar a España en los mercados turísticos internacionales como destino cultural de primer orden.

El esfuerzo cultural local

En su conjunto, las corporaciones locales realizan un esfuerzo cultural global superior, en términos de gasto público y de creación de empleo, al que efectúan el resto de las administraciones públicas en nues-

tro país. Ello queda reflejado en las pocas publicaciones que analizan este tema (véase el trabajo ya citado *La industria de la Cultura y el Ocio en España*, o *Las cifras de la cultura en España*, editado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en 2002). A pesar de que las fuentes estadísticas del gasto cultural efectuado por las corporaciones locales no son exhaustivas, los diversos autores coinciden en señalar a los ayuntamientos como los agentes públicos con mayor actividad en el terreno cultural. Se ha estimado que muchas corporaciones locales destinan a cultura una media del 4 ó 5 por ciento de su presupuesto ordinario.

Hay que tener en cuenta, para valorar el papel que juegan los ayuntamientos en el terreno cultural, el peso relativo de las haciendas locales en el conjunto del gasto público. De todos es conocida la postura de la FEMP que, desde el año 1993, en que lanzó en la Asamblea General Extraordinaria de La Coruña su reivindicación de un Pacto Local, viene solicitando la redistribución de los recursos públicos entre las tres administraciones, central, autonómica y local. Una modificación de la situación actual que, desde el punto de partida en que nos encontramos, con alrededor del 50 por ciento del gasto público efectuado por la Administración General del Estado, el 35 por ciento por las Comunidades Autónomas y el restante 15 por ciento por las administraciones locales, debiera tender a una proporción respectiva de 50, 25, 25, a medio plazo; y a una proporción de 40, 30, 30 a largo plazo. Evidentemente, ésta es la reivindicación de mayor trascendencia de la FEMP, y afecta a todos los sectores de la gestión pública, no sólo al sector cultural.

La actual distribución relativa del gasto público, que deja a las corporaciones locales en una situación de debilidad relativa, influye enormemente en su capacidad de actuación. Es obvio que los miembros de la Comisión de Cultura de la FEMP comparten con el

Las políticas culturales locales padecen una relativa carencia de parámetros de referencia

conjunto de la institución, la filosofía de que hay que reequilibrar el peso de las haciendas públicas a favor de las haciendas locales.

A pesar de contar con tan magros recursos, la administración local, en cooperación con las demás administraciones, ha realizado una ingente y fructífera labor y se ha convertido en un pilar fundamental de la aplicación práctica del principio constitucional que obliga a los poderes públicos a facilitar el acceso de los ciudadanos a la cultura.

Veinte años de gestión cultural local

Buena parte de los autores que han reflexionado sobre este tema señalan tres etapas en la gestión cultural de los últimos 20 años:

1. Primeros años 80. En aquella época de efervescencia de los primeros ayuntamientos democráticos tuvo lugar un gran despliegue de actividades, con la creación de acontecimientos culturales diversos y, sobre todo, con la recuperación de la fiesta. Las casas de cultura fueron el equipamiento más frecuente e inmediato. La cultura jugó un papel complementario en el marco de objetivos más generales, fundadores de la democracia local. Era el período en el que cundía la "animación sociocultural".

2. A finales de los años ochenta y primeros años noventa, se generalizó el despliegue de los servicios culturales municipales, con la creación de áreas y departamentos estructurados en el organigrama municipal, y la estabilización de los equipos de gestión. Fue la época de mayor apogeo inversor, con la entrada en servicio de nuevos o renovados equipamientos: bibliotecas, museos, teatros, escuelas artísticas municipales, etcétera. Es también el periodo en que se establecen buena parte de los hitos culturales que confieren centralidad a algunos municipios. Empieza a notarse la insuficiencia de los recursos disponibles. Y pesa especialmente la falta de sistemas generales de referencia, de planes de equipamientos y de vías con-

certadas regulares que permitan la suma ordenada de esfuerzos por parte de todas las administraciones.

3. Desde mediados de los noventa hasta hoy se manifiesta la necesidad de enmarcar las políticas culturales en estrategias de carácter más general dentro del municipio. La política cultural aparece vinculada de forma creciente a la dinamización económica local, se relaciona con la oferta turística y de ocio, y se le atribuyen efectos saludables en la mediana y pequeña empresa local y en el mercado de trabajo. Se muestra también como elemento clave en las estrategias democratizadoras de la información y del conocimiento. Se percibe, a su vez, la imposibilidad de romper ciertos techos a partir de las clásicas políticas culturales si no es situándolas en un marco que contemple también las políticas educativas. Aparecen los primeros planes estratégicos de cultura y los equipamientos culturales emergen como un factor urbanístico decisivo para favorecer el policentrismo en las ciudades. Con la eclosión de las nuevas inmigraciones la cultura surge, finalmente, como un campo en el que se juegan aspectos decisivos a favor del reconocimiento de la diferencia y de la cohesión social y comunitaria. Todos ellos son elementos imprescindibles, perspectivas obligadas, a la hora de diseñar infraestructuras, servicios o actuaciones culturales por los Ayuntamientos.

Los programas de cultura de la FEMP 2000-2003

Las preocupaciones de la Comisión de Cultura no se detienen en el reparto de competencias y de su correlativa financiación. Las resoluciones de la VII Asamblea General de la FEMP, de noviembre de 1999, hacían también referencia al hecho de que los servicios culturales que comenzaron a prestar las corporaciones locales en la democracia estaban sujetos a "la precariedad de una distribución competencial en la materia que no aseguraba más que la libre iniciativa", y se pedía a la FEMP un esfuerzo de concreción y de

coordinación de esos servicios, tarea que la Comisión ha emprendido con el desarrollo de tres programas aprobados al inicio de su actual mandato.

El primer programa se centra en la modernización y profesionalización de la gestión cultural de las corporaciones locales. El segundo, en fomentar la cooperación con los agentes privados. El tercero, en promover el trabajo en red de las corporaciones locales.

Al analizar la necesaria profesionalización de la gestión cultural, hemos constatado que, a pesar del inmenso camino recorrido en estos últimos años, las políticas culturales locales padecen una relativa carencia de parámetros de referencia, de metodología, de instrumentos de evaluación continua y de planificación conjunta. Por supuesto, no estamos hablando de casos individuales sino de la ausencia de un cuerpo teórico común a los entes locales. Para actuar en este campo, la FEMP ha emprendido una labor de formación de cuadros políticos y técnicos a través de la organización de cursos y de la edición de algunas publicaciones. En estos tres años, se han realizado siete cursos. Los contenidos de tres de ellos se han editado en colaboración con la Fundación Autor (Sociedad General de Autores y Editores) y con la Editorial TREA.

Los cursos organizados por la FEMP en materia de cultura en este periodo han sido:

Los contenidos de los dos cursos del año 2000 se han publicado en *La política cultural en el municipio*.

A ñ o	T í t u l o
2 0 0 0	Modelos de Gestión Cultural: La política cultural en el municipio
2 0 0 0	La propiedad intelectual y su incidencia en el ámbito local
2 0 0 1	Ciudad, patrimonio cultural y turismo
2 0 0 1	La contratación de espectáculos y actividades culturales por las corporaciones locales
2 0 0 1	La gestión cultural local con ayuda de Internet: casos prácticos y necesidades
2 0 0 2	Organización de la oferta cultural de las corporaciones locales: implantación de las cartas de servicio y de sistemas de evaluación
2 0 0 2	El pacto local en materia de cultura: la Guía de estándares de los equipamientos culturales en España

El respeto a los derechos de propiedad intelectual, un volumen de 526 páginas editado por la Fundación Autor y enviado de forma gratuita a todas las corporaciones locales españolas con una población superior a los 3.000 habitantes.

Por otra parte, en colaboración con la editorial TREA, se ha publicado recientemente *La contratación de espectáculos y actividades culturales por las corporaciones locales*, un tratado fundamentalmente práctico y de especial utilidad en el ámbito de la gestión municipal.

Impulsados por este afán de orientar a los ayuntamientos en la ordenación de su actividad cultural, los miembros de la Comisión de Cultura, en cooperación con la Secretaría de Estado de Cultura, hemos iniciado la confección de una *Guía de estándares de los equipamientos culturales en España*, trabajo en el que colaborarán directores de museos, archivos, bibliotecas, teatros y casas de cultura.

Esta *Guía de estándares de los equipamientos culturales de España* establecerá, para cada uno de los equipamientos descritos, los requisitos constructivos y funcionales mínimos, el coste estimado de referencia de la obra y la normativa aplicable a su diseño, construcción y funcionamiento. Se analizarán diez tipos de equipamientos culturales, como el centro cultural, el teatro, el museo, el archivo, el centro de interpretación del patrimonio o la biblioteca local. La *Guía* será objeto de un amplio debate político y técnico y esperamos que se convierta en una obra de referencia para el conjunto de las administraciones públicas que trabajan en la creación y mantenimiento de los equipamientos culturales.

En el marco del segundo programa acometido en este mandato por la Comisión de Cultura, cuyo objetivo es impulsar la cooperación con los agentes privados del sector cultural, la FEMP mantiene un convenio de cooperación con la Sociedad General de Autores y Editores, y relaciones de colaboración con organizaciones representativas de las artes escénicas, la música, el teatro, y con otras entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual. El objetivo de este

programa es mejorar las relaciones de las corporaciones locales que, normalmente, actúan como parte contratante, con todos los colectivos de profesionales del sector cultural.

En el marco del tercer programa, y con objeto de favorecer la comunicación cultural entre las corporaciones locales y de éstas con otros actores públicos y privados, la FEMP ha impulsado durante los últimos dos años la Agenda Cultural Local, con la creación de un sitio dedicado a la cultura en el portal de la FEMP, www.femp.es/agencul/.

En efecto, dada la gran cantidad y dispersión de las corporaciones locales, la mejor manera de facilitar la comunicación de sus gestores culturales entre sí, era crear una herramienta en Internet que les permitiera buscar los equipamientos culturales de cada municipio, el nombre de sus responsables políticos y técnicos, sus direcciones de correo electrónico, la dirección de sus páginas en la red, etcétera. De esta manera, y con la decisiva colaboración de la Secretaría de Estado de Cultura, la FEMP ha censado, ordenado por áreas de gestión y por criterios geográficos y hecho accesibles en su página web más de 1.000 direcciones de Internet y de correo electrónico de otras tantas entidades, tanto públicas como privadas, de interés para quienes llevan a cabo tareas de programación, búsqueda de financiación, búsqueda de legislación aplicable, medios de información y difusión, portales especializados sobre cada materia y contratación cultural. Este bloque forma un completo directorio de recursos culturales en Internet que la FEMP mantiene actualizado.

Gracias a la generosidad y al interés de muchas corporaciones locales de todo el territorio, la Agenda Cultural Local cuenta ya con la presencia de 500 ayuntamientos, que colaboran manteniendo actualizadas las direcciones de sus áreas de cultura. Las posibilidades que ofrece esta red para la cooperación cultural son inmensas y nuestro principal objetivo es fomentar su uso tanto por las instituciones como por los particulares.

El futuro:
la cuarta etapa de la gestión cultural local

Para finalizar esta reflexión, quiero introducir el documento aprobado por la Comisión de Cultura de la FEMP, "Pautas para la cooperación institucional en materia de cultura" que, con las oportunas modificaciones, será presentado como propuesta de resolución en materia de cultura a la VIII Asamblea General.

Las "Pautas para la cooperación institucional en materia de Cultura" recogen el espíritu de la cuarta etapa que la Comisión de Cultura, con el máximo consenso, desea inaugurar y dejar encauzada para el futuro: la del pacto institucional por la cultura, un pacto que debiera permitir a los ayuntamientos enmarcar sus actividades con una claridad total de objetivos y de medios, con acuerdos de cooperación cada vez más estrechos con las Comunidades Autónomas y con el Gobierno de la nación.

Somos conscientes de que, en este momento, las administraciones más interesadas en que se produzca este acuerdo interinstitucional somos las locales. Deseamos hacer posible el salto desde la política de subvenciones hacia la política de la planificación. Nos gustaría que se realizaran de forma sistemática inventarios de los equipamientos existentes y planes y mapas para cubrir las necesidades, y que se elaborasen programas de dotación a corto, medio y largo plazo, con previsiones de financiación para las inversiones y el mantenimiento de esos equipamientos.

Nos gustaría que este pacto cultural reconozca y fije legalmente la realidad local y dote de los suficientes medios económicos a las corporaciones locales, con una distinción clara entre lo que debiera ser un servicio público cultural local de calidad y lo que es aconsejable que quede en manos de la iniciativa privada.

Y todo ello, con el objeto primero y esencial de propiciar el acceso de los ciudadanos a la cultura desde la libertad y la igualdad de oportunidades.

Y. B. A.
Alcaldesa de Pamplona
Presidenta de la Comisión de Cultura de la FEMP