

AUTORA

Juana Escudero Méndez

ADSCRIPCIÓN PROFESIONAL

Subdirectora de Educación y Cultura de la FEMP.

TÍTULO

Las políticas culturales locales en democracia y sus fortalezas transformadoras: Propuestas desde los logros de sus primeros cuarenta años.

CORREO-E

jescudero@femp.es

RESUMEN

Las cuatro décadas de democracia local transcurridas desde 1979 han demostrado la profunda y radical capacidad transformadora de los Gobiernos locales en su acción constante y cotidiana y su enorme potencial para procurar el desarrollo territorial, social, cultural y económico. Las políticas culturales locales se han revelado como las garantes directas de los derechos culturales de la ciudadanía. Destacamos en este monográfico los rasgos que las han caracterizado y hacemos algunas propuestas para que mantengan su legitimidad y vigencia en el futuro.

PALABRAS CLAVE

Democracia local, políticas locales, política cultural local, gobiernos locales, cultura, cultura local, desarrollo, desarrollo local, derechos culturales, derechos humanos, sostenibilidad, Agenda 2030.

AUTHOR

Juana Escudero Méndez

PROFESSIONAL AFFILIATION

Deputy director of Education and Culture of the FEMP.

TITLE

Local cultural policies in democracy and their transformative strengths: Proposals from the achievements of their first forty years.

E-MAIL

jescudero@femp.es

ABSTRACT

Since 1979, these four recent decades of local democracy have demonstrated the profound and radical transformative power of Local Governments in their constant and daily action as well as their enormous potential to seek territorial, social, cultural and economic development. Local cultural policies have revealed themselves as the direct guarantee of the cultural rights of citizens. In these pages we highlight the features that have characterized these policies and make some proposals to maintain their legitimacy and validity in the future.

KEYWORDS

Local democracy, local policies, local cultural policies, local governments, culture, local culture, development, local development, cultural rights, human rights, sustainability, 2030 Agenda.

Las políticas culturales locales en democracia y sus fortalezas transformadoras: Propuestas desde los logros de sus primeros cuarenta años

Juana Escudero Méndez

165

Con motivo de la celebración de la Jornada celebrada en Valladolid el 9 de mayo de 2019, convocada bajo el lema “Repensar las políticas culturales locales” cuando se cumplen los primeros cuarenta años de ayuntamientos democráticos, se nos propuso a varias personas analizar los impactos y transformaciones resultantes de las políticas culturales en pueblos y ciudades durante estas décadas, los efectos del cambio social, individual y colectivo que muchas de ellas han sido capaces de provocar en la ciudadanía, así como la necesidad de su recuperación y sus posibles perfiles futuros.

Por mi parte, debía proponer un decálogo que recogiese las bondades y virtudes de las políticas culturales desarrolladas por los Gobiernos locales desde 1979, así como propuestas de futuro. Resultó un decálogo de dieciocho puntos...

Las políticas culturales locales en democracia y sus fortalezas transformadoras: propuestas desde los logros de sus primeros cuarenta años

1. La «democratización de la cultura», conseguida en los años cincuenta del siglo XX en Europa, no llegaría a nuestro país hasta la década de los ochenta, de la mano de

los ayuntamientos democráticos surgidos de las elecciones de 1979, que supieron entender que «el derecho a la cultura no es sino un núcleo más de concreción de los derechos humanos».¹

Si en Europa fue ya a finales de la década de los años sesenta cuando esa democratización de la cultura hubo de dejar paso a la «democracia cultural»², conforme defendían la UNESCO y el Consejo de Europa, esa evolución llega en España décadas más tarde e, igualmente, gracias a la acción de los Gobiernos locales, que entienden la cultura local como participación de todos los ciudadanos, que son, en su diversidad, agentes y protagonistas de ella y centran su afán en el desarrollo cultural, individual y comunitario.

Hoy las políticas culturales se enuncian como garantía de los derechos culturales en cuanto derechos humanos fundamentales capacitadores, dignificantes y generadores de autoestima, cuyo pleno ejercicio ha de ser asegurado a todos los ciudadanos y ciudadanas.

2. Vivimos en pueblos y ciudades y es en ellos donde hemos de encontrar las condiciones de posibilidad para el ejercicio efectivo de nuestros derechos culturales y para la participación en la vida cultural que, como señala Alfons Martinell, es sinónimo de vida local.

La política cultural es mucho más que la política del entretenimiento: es la responsable de crear condiciones de expresión consciente y crítica en la construcción personal y colectiva, de dotar de identidad diferencial, cohesión y significados a una comunidad.³

Corresponde a la política local asegurar, por tanto, que los espacios públicos sean una esfera de convivencia, intercambio cultural, deliberación, encuentro, disfrute de los derechos humanos, cohesión social, entendimiento y diversidad, en los términos que proponen las Naciones Unidas⁴, entendiendo por espacio público la noción más amplia posible, tanto física como virtual, comprendida también la esfera de relación de los poderes públicos con la ciudadanía.

Dice la Relatora Especial de Naciones Unidas para los derechos culturales:

La existencia de espacios públicos adecuados y accesibles para que todas las personas puedan compartir y disfrutar en igualdad es una condición *sine qua non* para el ejercicio de los derechos humanos universales, en particular, los derechos culturales, muchos de los cuales requieren posibilidades de expresarse e interactuar con libertad en los espacios públicos.

3. Es perentorio trabajar por que las personas que viven en el medio rural tengan igualmente acceso —entendido no solo como consumo, sino también como participación más amplia: propuesta, creación y difusión de la propia actividad creadora, intercambio, etc.— a la vida cultural y contribuir a ella. La posibilidad de participar en la vida cultural se muestra determinante para frenar y revertir el proceso de despoblamiento que asola amplios territorios de nuestro país. Es un paso necesario para suturar la desigualdad entre las personas que viven en ciudades y pueblos el asegurar la conectividad —virtual y real— entre ellos, pero sigue sin ser suficiente: es preciso el intercambio, la itinerancia, la elaboración y realización de proyectos conjuntos y con un alcance compartido y más amplio. Toda persona, viva donde viva, ha de poder participar con el mayor grado de plenitud posible, en la vida cultural, pues es portadora de cultura y ha de poder participar en la creación de cultura.

4. Es necesaria la transversalidad, entendida como centralidad de la cultura en todas las políticas locales: solo así se consiguen políticas de proximidad transformadoras. En toda actuación o intervención pública han de tenerse en cuenta los muchos aspectos y dimensiones culturales en

juego. Ya se trate de una actuación urbanística, de empleo, educativa, de movilidad, de consumo, de turismo, etc., han de contemplarse los aspectos culturales que se encuentren comprometidos en las decisiones que deban tomarse, pues afectarán a las condiciones de posibilidad para el ejercicio de los derechos culturales de las personas a las que alcance la actuación que se emprenda.

5. Un logro extraordinario de las políticas culturales locales desarrolladas durante estas cuatro décadas es la universalidad de los equipamientos y servicios culturales locales, la cultura concebida como servicio público universal, que pasa por la accesibilidad (en todas sus dimensiones) para todas y todos los ciudadanos: accesibilidad física, económica, social, familiar, comunicativa, etcétera.

La democratización de la cultura y la democracia cultural ya aludidas, así como el ejercicio de los derechos culturales no habrían sido posibles sin la acción de los Gobiernos locales desde 1979 dotando de espacios y servicios de accesibilidad universal a todos los Municipios del país: bibliotecas públicas, teatros, auditorios, casas de cultura, centros de enseñanzas artísticas, museos, centros de arte y de creación, etcétera.

Hemos de mantener los irremplazables equipamientos y servicios que proveemos los Gobiernos locales y proseguir y animar su evolución, continuar ofreciendo los existentes cuidando de que continúen llenos de viveza y avanzando, en ellos o en nuevos espacios, las nuevas fórmulas emergentes y atractivas de encuentro y creación conjunta para socializar y compartir. Son equipamientos mestizos, en palabras de López de Aguilera, que vuelven a integrar o a compactar diversos espacios con distintos fines práctica deportiva, centro comercial, biblioteca, teatro, auditorio, etc.) y nuevos equipamientos orientados a la creación y la producción, pequeñas fábricas culturales.

Estos nuevos equipamientos, como los ya consolidados, reclaman y a la vez se prestan a nuevas e imaginativas formas de gestión participada.

6. Es necesaria la participación para la vertebración de una «ciudadanía cultural organizada» (MIRALLES, E.), es decir, para la apropiación por todos los vecinos y vecinas de sus espacios de convivencia y expresión —generadora de ciudadanía y cohesión, de identidad y sentimiento de pertenencia— y el ejercicio de la democracia. Además de lo anterior, debemos exigir la colaboración en la toma de decisiones, en la ejecución de las actuaciones y políticas que se emprendan.

Hoy las políticas culturales
se enuncian como garantía
de los derechos culturales
en cuanto derechos
humanos fundamentales
capacitadores, dignificantes
y generadores
de autoestima, cuyo pleno
ejercicio ha de ser asegurado
a todos los ciudadanos
y ciudadanas.

dan, en su evaluación y reformulación: esto es, en todas las fases de cada proyecto.

Participación en la propuesta, en el diseño de actuaciones y también en la gestión (autogestión, co-gestión, cooperación). Las alianzas público-privadas, necesitan implicación u protagonismo de la sociedad civil, por lo que son necesarias nuevas formas de gobernanza legitimadoras.

7. Necesidad de planificación (incluyendo la coordinación y cooperación —redes, mancomunidades, circuitos de producción, exhibición, programación, formación, etc.— más amplia posible entre agentes, instituciones y otros Municipios) y evaluación continua para la toma de decisiones y la legitimación de la política cultural local.

Toda acción ha de basarse en un profundo conocimiento del capital cultural de cada barrio o municipio, de todos los recursos disponibles o potenciales existentes en él, de las necesidades y demandas de quienes allí viven (porque residan o porque acudan a él por otras razones) y, tras ese conocimiento, en el acuerdo participado por la más amplia mayoría o representación de ellos y ellas para adoptar accio-

nes, que han de llevarse a cabo igualmente de forma acordada y compartida.

8. Es necesaria la mayor descentralización posible, aun dentro del Municipio: cultura local y de proximidad. La descentralización como principio constitucional organizativo (PAREJO, LUCIANO), garante de la diversidad cultural en un Estado de Cultura definido por nuestra Constitución (PRIETO DE PEDRO, JESÚS) que pasa necesariamente por una organización social descentralizada, plural y diversa. En palabras nuevamente de Vidal Beneyto: «la descentralización como sinónimo de democracia cultural, la dialéctica participación/asociaciones y el destino autofágico de la animación cultural».

«La multiplicación de ámbitos sociales autónomos, la diversificación de centros de poder se considera uno de los supuestos del pluralismo y, en consecuencia, de la democracia. De aquí que la descentralización gestora y la localización de la administración cultural en los contextos territoriales más concretos y reducidos posibles -regionales, municipales, barrios- se considere como un factor de equilibrio y de participación democrática».⁵

9. Del mismo modo que hemos de cuidar y proteger la biodiversidad, hemos de procurar y asegurar que la diversidad cultural encuentre condiciones para su expresión y desarrollo: es la riqueza de nuestra cultura local y el caldo de cultivo para la convivencia basada en el conocimiento mutuo y la innovación cultural y social.

10. Dedicar especial atención a la promoción cultural —centrada en la demanda social más que en el imperativo de la «difusión cultural»— y a la identificación de las dinámicas que surjan en el territorio y su comunidad, que requieran del apoyo de la política local para su desarrollo. Potenciar e impulsar a los creadores locales y aquellas prácticas e iniciativas que generen comunidad y riqueza (social, económica, etcétera). La acción cultural local ha de centrarse, antes que en la difusión cultural, en la demanda social: conocerla bien, permitirle expresarse, reconocerla y trabajar por potenciarla y darle respuesta satisfactoria y estimulante.

11. Buscar, provocar, propiciar y generar espacios para la innovación cultural y social, capaces de dar respuesta a los muchos retos que hemos de superar en la convivencia de comunidades complejas, que necesitan construir una identidad común. La cultura no es ya tanto expresión de una identidad preexistente como el germen y la fuerza aglutina-

dora de nuevas identidades compartidas. La identidad hoy es pertenencia.

12. Alineamiento con los principios y valores de la *Agenda 2030* para el desarrollo sostenible. Como revela el profesor Parreño, la crisis que ha abocado a la situación actual no es científica, tecnológica ni económica, sino cultural. Por tanto, sin la participación de la cultura y de todos sus agentes, la consecución de la Agenda no será posible. El cambio de paradigma, de estado de conciencia necesario y la correspondiente modificación de las conductas y creencias individuales y colectivas solo es posible a través de la emoción. El compromiso colectivo es cultural, reconozcamos y ejerzamos en todo su potencial «la influencia penetrante de la cultura en la vida humana», en palabras de Amartya Sen.

13. Debemos cuidar de la sostenibilidad de la cultura local. Para ello, ha de ser entendida y apreciada por los/las ciudadanos como imprescindible, integradora de su vida cotidiana e irrenunciable, y no como una posibilidad o recurso suntuario y, por tanto, sustituible en momentos de crisis. Hay que cuidar de la justa retribución de los y las creadores y demás profesionales de cualquier ámbito de la cultura y procurar el retorno de los recursos generados por los agentes y sectores culturales a estos.

Como escribía Eduard Miralles,

la cultura genera plusvalías capitalizables en aras del desarrollo económico, urbano y social; pero si los beneficios de dicho desarrollo no se reinvierten retroalimentando el subsistema de lo cultural, el círculo virtuoso se convierte en círculo vicioso y el desarrollo deviene insostenible.

Si la cultura local no es sostenible, difícilmente podrá contribuir a transmitir los valores de sostenibilidad social, económica y medioambiental a los que llama la Agenda.

Irina Bokova, Directora General de la UNESCO en 2013 afirmaba:

La cultura es justamente aquello que hace posible la sostenibilidad, en la medida en que constituye una de las principales fuentes de fortaleza, valores [compartidos], cohesión social, autoestima y participación.

14. Incremento de la aportación presupuestaria destinada a la política cultural local, así como previsión presu-

pueraria adecuada para atender la dimensión cultural de toda actuación municipal. Siguiendo al Profesor Pau Rausell, el presupuesto destinado a cultura no debe ser inferior al 5% del presupuesto local, debe suponer entre un 5% y un 10% del presupuesto.

Si en 2008 el gasto de los Gobiernos locales en cultura representaba el 54,8% del total invertido por todas las administraciones, en 2015 era ya un 63,2% y solo un año después, el 64,2% del gasto público cultural en España. Es decir, la administración local no solo ha mantenido su inversión en cultura durante los años de crisis, sino que la ha incrementado para compensar el descenso del gasto en cultura de las demás administraciones. Hoy los Gobiernos locales dedican a la cultura más que el gobierno central y todos los gobiernos autonómicos juntos. Y ello siendo la administración que menor participación tiene en los ingresos públicos (apenas un 10,9%, frente al 57, 2% del gobierno central y el 34,5% de los gobiernos autonómicos).

Aun así, se hace necesario un incremento de la asignación que en los presupuestos locales se hace con destino a la política cultural, que ha de comprender no solo el mantenimiento de los equipamientos y servicios culturales básicos y universales, sino también las líneas de fomento de la creación local, de las asociaciones locales con implicación en la cultura local y de apoyo a las industrias culturales, extendiéndose a la necesaria consideración de la dimensión cultural de toda otra política local o intervención pública. Solo teniendo en cuenta y jugando a conciencia el infinito potencial que encierran las dimensiones culturales de toda actuación pública se logran resultados realmente transformadores.

Las experiencias de transformación y renovación de pueblos y ciudades más profundas y sugestivas de las últimas décadas han tenido en la cultura el centro, el pretexto o el necesario acompañamiento que las han hecho posibles.

15. Potenciar la inmensa capacidad de la cultura local para generar desarrollo económico, social y territorial/urbano sin descuidar la dimensión central y constitutiva del desarrollo cultural —individual y colectivo/comunitario— de la ciudadanía, entendiendo este como capacitador en la vida de las personas y de las comunidades en aspectos aún más amplios que aquellos.

Atender y potenciar el patrimonio local —material e inmaterial: natural, histórico, monumental, saberes, industrias y oficios, usos, normas de convivencia, gastronomía, etc.— como medio y recurso para la emancipación de las personas de manera individual y colectiva, y para una vida rica

y digna mediante proyectos colectivos, participados e innovadores, evitando la mera instrumentalización de la cultura.

16. Atender la formación de toda la ciudadanía a lo largo de la vida, las enseñanzas artísticas y todas aquellas capacidades y competencias que los faculten para su participación efectiva en la vida cultural local, empoderándoles para una vida satisfactoria, plena y autónoma, y propiciando así, al mismo tiempo, la creación local, la innovación cultural, económica y social y el arraigo en la comunidad de ciudadanos y ciudadanas capacitados y con autoestima.

17. Ejercicio de las responsabilidades técnicas y políticas por personas cualificadas y capacitadas. La profesionalización, la cualificación para el ejercicio de la gestión cultural y el planteamiento y desarrollo de las políticas en este ámbito resultan vitales.

Los muchos, complejos y muy diversos sectores que aglutina la cultura —siempre local— y en los que inciden las políticas públicas requieren profesionales conocedores, capaces de articular la acción pública —en sus dimensiones técnica y política— con sensibilidad y eficacia.

18. Garantizar la igualdad de toda la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos culturales ha de ser la prioridad de las políticas culturales. También, especialmente, la igualdad de género, cuidándola y promoviéndola en todos los eslabones de la cadena de valor de cada hecho cultural: la igualdad en el acceso, en la participación, en la creación, en la gestión de proyectos culturales, en su planificación, producción y comunicación. Es necesario asegurar la presencia equilibrada de la diversidad.

Notas

(1) VIDAL BENEYTO, J. (1981): *Hacia una fundamentación teórica de la política cultural*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n° 16.

(2) Primera Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales de la UNESCO, Venecia, 1970.

(3) IV Foro Iberoamericano de Alcaldes organizado por la Red de Ciudades del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sevilla, 16-18 de septiembre de 2019.

(4) Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales de la ONU de julio de 2019.

(5) Ibidem, pág. 132.

Referencias bibliográficas

LÓPEZ DE AGUILETA, I. (2005): *Nuevas prácticas de gestión cultural municipal*, I Conferencia internacional sobre políticas culturales, Bilbao, https://www.kultura.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/conferencia_politica_cultural-es_10312/adjuntos/ponencia_aguileta_cas.pdf

MARTINELL SEMPERE, A. (2019): “La política cultural en los cuarenta años de Ayuntamientos democráticos: una aproximación histórica”, *Informe sobre el Estado de la Cultura en España 2019: Cultura Local, Democracia, Desarrollo*, Fundación Alternativas, págs. 31 y ss.

MIRALLES, E. (2014): *La cultura, de factor de desarrollo a pilar de la sostenibilidad*, www.nueva.agenda21culture.net

PAREJO ALFONSO, L. (2013): “Cultura y descentralización”. *Cuadernos de Derecho de la Cultura. Cátedra Andrés Bello de Derechos Culturales*, Instituto Interuniversitario para la Comunicación Cultural, Universidad Carlos III de Madrid.

PRIETO DE PEDRO, J. (1993): “Cultura, Culturas y Constitución”, Madrid, Congreso de los Diputados y Centro de Estudios Constitucionales.

RAUSELL KÖSTER, P. (2019): “Financiación de la cultura local. Retos y propuestas”. *Informe sobre el Estado de la Cultura en España 2019: Cultura Local, Democracia, Desarrollo*, Fundación Alternativas, págs. 69 y ss.

VIDAL BENEYTO, J. (1981): *Hacia una fundamentación teórica de la política cultural*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n° 16.

ZALLO, R. (2019): “En el contexto de los cambios socioeconómicos y políticos: objetivos y desafíos de las políticas culturales locales”, *Informe sobre el Estado de la Cultura en España 2019: Cultura Local, Democracia, Desarrollo*. Fundación Alternativas, págs. 41 y ss.