

# LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA CONSEJERÍA DE CULTURA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (1985-2011)

Luis Ben Andrés

## AUTORES/AUTHORS:

Luis Ben Andrés

## ADSCRIPCIÓN PROFESIONAL/PROFESSIONAL AFFILIATION:

Gestor cultural. Fundación Provincial de Cultura. Diputación de Cádiz  
*Cultural manager. Fundación Provincial de Cultura. Delegation of Cadiz*

## TÍTULO/TITLE:

La planificación estratégica en la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía. 1985-2011  
*Strategic planning in the Ministry of Culture of the Regional Government of Andalusia, 1985-2011*

## CORREO-E/E-MAIL:

lben@dipucadiz.es

## RESUMEN/ABSTRACT:

Tras una necesaria reflexión teórica a propósito de la vinculación entre política, gestión cultural y estrategias de definición, el autor pasa revista, de manera sucinta, a los diferentes planes puestos en marcha desde la Consejería de Cultura de Andalucía en los últimos veinticinco años.

*Following a necessary theoretical reflection on the relationship between politics, cultural management and strategy definition, the author provides a succinct review of the various plans implemented by the Ministry of Culture of Andalusia in the last twenty-five years.*

## PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

Planes estratégicos, gestión cultural, Junta de Andalucía  
*Strategic plans, cultural management, Regional Government of Andalusia*

«Hay un largo camino  
que no empieza y ya es término  
y un horizonte que jamás se acerca».

José Ángel Valente

¿Para qué sirve, o debería de servir, la planificación estratégica en un ámbito como es el de la cultura? La pregunta dirigida al propio sector, a sus agentes y protagonistas seguro que nos generaría una amplia variedad de respuestas, variedad sustentada en el según quien la responda. Puede incluso, no sería infrecuente, que muchos nos respondieran que para nada o, peor aún, que la planificación estratégica no es más que un corsé, una prótesis que no hace más que coartar la necesaria libertad del mundo creativo y de las artes. Pero esto no dejaría de ser más que una opinión que respetuosamente debemos enmarcar en el mundo del creador artístico. Fuera de ellos, en sus periferias si se prefiere, conviven otros planos de la cultura que sí precisan de herramientas de trabajo cotidiano entre las que destaca la planificación estratégica. Me refiero a las esferas de las políticas y de la gestión cultural. Y entre otros motivos precisan de la planificación para merecer ser precisamente eso: política y gestión.

Félix Manito, recopilador e investigador sobre procesos de planificación estratégica de la cultura en nuestro país, señala que «la planificación estratégica permite a la cultura desarrollar su vocación de centralidad dentro de las políticas públicas, aportando sus valores al desarrollo territorial y comunitario». (1) Las palabras de Manito nos llevan más allá del concepto de planificación estratégica que podríamos acotar como la herramienta para definir y alcanzar objetivos a medio y largo plazo. Un concepto válido para cualquier ámbito público o privado, ya sea gestión empresarial, urbanística y territorial, económica, etc.

El mundo de la cultura es claramente social, estético y de comunicación. Estos tres elementos hacen de él un lugar dominado por las incertidumbres y el conflicto. Entiéndase la incertidumbre como el riesgo y el conflicto como la confluencia de múltiples intereses que no tanto se contradigan como que sea complejo conjugarlos en su conjunto. Y este es sin duda un campo puramente político, tal y como lo entendía el profesor Vidal Beneyto en su artículo ya clásico de 1981 cuando afirmaba que hablamos de «la política, contemplada desde la perspectiva del poder y entendida tanto en cuanto *politics* –el qué y el quién de sus agentes y ejercicio–, como en cuanto *policy* –el qué y el cómo de su práctica». (2) Y en este sentido vivimos en una sociedad en la que existen políticas culturales, no se trata de un fenómeno novedoso el que desde las esferas del poder se mire y se actúe en la cultura y sus agentes. Toda política necesita legitimarse, justificar en alguna manera su existencia y sus acciones. Teixeira Coelho nos señala cuatro paradigmas en los que se legitiman las políticas culturales. (3). Legitimación

derivada de las lógicas del bienestar social a partir de que se considera a la cultura, su práctica, como un complemento esencial del ser humano. En segundo lugar las políticas culturales pueden tener su razón de ser en la búsqueda de sentido a ciertas orientaciones de las dinámicas sociales, tal es el caso de políticas de sesgo identitario. Luego, siguiendo a Coelho, la legitimidad puede sostenerse en la necesidad de un marco ideológico que se considera esencial para la consecución de ciertos objetivos sociales. El cuarto y último paradigma se basa en la necesidad de una práctica comunicativa entre administrador y administrados, gobiernos y ciudadanos. En nuestro contexto español y europeo nos hemos movido los últimos treinta años entre el primer y el cuarto paradigma de legitimación de las políticas culturales públicas: la cultura como un servicio social (a la sociedad) y la necesidad de comunicar las acciones que en materia de cultura tomaban las administraciones públicas. Hay excepciones importantes pero no vienen al caso de lo aquí tratado.

Sin embargo el mundo ha cambiado mucho de diez años a esta parte, no hay que insistir mucho en el impacto de las tecnologías de la comunicación tanto en los hábitos de consumo cultural como, y no es lo menos importante, en el aumento de la capacidad para crear cultura y contenidos culturales por parte de un cada vez más amplio sector de la ciudadanía. Un cambio, llamado globalización, que obliga a una redefinición de las políticas, todas pero las culturales también, en un nuevo marco económico e ideológico que nos están llenando de incertidumbres. Un nuevo mundo, nuevas políticas, nuevas necesidades, nuevas demandas. ¿Qué se puede hacer en el entorno de las políticas culturales desde la planificación estratégica? De nuevo Teixeira Coelho nos da alguna pista cuando señala que las políticas pueden legitimarse a través «de un acuerdo entre la Administración y los administrados, producto de *un proceso de planificación acordada*» (la cursiva es mía). Nuevamente unidos los conceptos de política y de planificación esta vez referidos a la adaptación al nuevo entorno cambiante en que nos movemos. En una línea similar se manifiesta Pedro A. Vives cuando afirma que «la política cultural es el enfoque del sector basado en su análisis global, articulado en un proyecto comprensivo de la cultura en su dimensión universal y dirigido a hacer efectiva la libertad del individuo, de cada ciudadano, de acceder o no al conocimiento... puede sintetizarse que se trata de un enfoque estratégico del conocimiento en el espacio público». (4) Nuevamente una voz autorizada no deja pasar por alto el hecho de relacionar política y planificación estratégica o del pensamiento estratégico si se prefiere llamarlo de esa forma. A la luz de todo lo anterior podemos retomar la pregunta con la que iniciamos estas líneas ¿Para qué sirve, o debería de servir, la planificación estratégica en un ámbito como es el de la Cultura? Sin duda la respuesta más evidente y clara es que la planificación estratégica sirve esencialmente para elaborar políticas culturales públicas. Primero porque la planificación estratégica ayuda a ordenar las políticas y el propio sector de la cultura. Pero lo principal es que se trata de una herramienta que nos asiste cara a afrontar los retos del nuevo contexto en el que nos movemos, a afrentarnos a las grandes tendencias del mundo globalizado como son el impacto tecnológico y los imparables procesos de hibridación que se dan en la cultura contemporánea.

Entrando en materia, en el interés de este artículo, podemos afirmar que la Junta de Andalucía no es ajena ni una recién llegada al mundo de la planificación de políticas culturales en su territorio. El artículo 10 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía fija los ejes básicos de la acción política del gobierno andaluz al señalar que son «igualdad política y social, desarrollo económico, social y cultural». Se trata sin duda de una apuesta clara por la calidad democrática al menos en el nivel propositivo que contiene este tipo de normas. Así por ejemplo, y desde otros ámbitos políticos, se han elaborado distintos planes estratégicos que vienen a relacionar una serie de medidas tendentes fundamentalmente a marcar las líneas estratégicas de actividad política pública como son el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía 2010-2013 o el Plan Andaluz de Desarrollo Industrial (PADI). La definición de políticas de cambio social es evidente en acciones como las que ejemplifican el I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres 2010-2013 o el Plan de Innovación y de Modernización de Andalucía (PIMA).

Este esfuerzo, que podría ser ilustrado en cualquier ámbito de las políticas de la Junta de Andalucía, tiene su traslación a la Consejería de Cultura desde fechas tan tempranas como el año 1985 y se mantiene vivo en la actualidad. Estamos hablando de una experiencia de más de veinticinco años de planificación estratégica en cultura, tanto en los diversos subsectores (patrimonio, artes, bibliotecas...) como en el sector en su conjunto. Si hay un elemento común a las diferentes administraciones que se han sucedido en el tiempo al frente de la Consejería de Cultura es su vocación de ajustar sus políticas a la realidad, modernizarlas y de sistematizarlas y ordenarlas utilizando para ello la herramienta de la planificación estratégica.

Para comprobar esta vocación de una acción política ordenada basta dar un repaso a los planes más importantes que se han elaborado en estos años. El primero de ellos es el Plan de Actuación Especial en Materia de Bellas Artes (PAEMBA, 1985). El mismo pretendía en su momento la incorporación de personal cualificado a la administración cultural en un subsector muy concreto como era el de la gestión patrimonial. Hemos de recordar que estamos en los primeros años de vida de la administración autonómica, que existían enormes carencias en lo referido a disponer de un personal propio y cualificado para las tareas que se debían emprender y se reciben transferencias de competencias ante las que se debe organizar un sector público eficaz y prestador de servicios. El mundo del patrimonio es el primer ámbito tanto de competencias como de servicios culturales que afecta a la naciente administración. La principal aportación que hace este plan es que se trata sin duda de un intento serio, ordenado y responsable de racionalización de los recursos humanos cualificados profesionalmente que permitan impulsar acciones políticas.

A este primer plan sucede el I Plan General de Bienes Culturales de Andalucía (1989-1995). Su objetivo no es otro que tratar de ordenar un subsector en concreto. Seguimos en el ámbito del patrimonio pero ahora ya no sólo se trata de la cualificación de los recursos humanos sino que la mirada abarca todo el mundo del patrimonio cultural y su correcta y eficaz gestión

política y técnica. Su principal valor es que realiza el diseño de la arquitectura básica de las políticas patrimoniales de la Consejería de Cultura.

Posteriormente nos encontramos con el II Plan General de Bienes Culturales (1996-1999). Plan que incorpora la participación al proceso de elaboración. Supone un salto adelante de gran calado, abrir a la ciudadanía en general y a los agentes del sector el proceso de planificación. Se dio voz y corresponsabilidad a todo el que pudiera o quisiera implicarse en el proceso. No nos arriesgamos demasiado si afirmamos que el proceso de elaboración de este plan resulta modélico en lo referido al ámbito de la participación. Todos los sectores y segmentos, públicos y privados, implicados o incluso colindantes con la gestión patrimonial son convocados en uno o varios momentos de la elaboración del plan.

El Plan de Archivos de Andalucía (1993) es una intervención en un subsector muy concreto, olvidado quizás por las políticas públicas hasta ese momento y responde a un deseo de ordenación. La Consejería de Cultura pone en marcha la estructuración de una parcela de las políticas culturales poco atendida hasta la fecha y, quizás lo más importante, tratando de introducir criterios de calidad en la gestión dentro del mismo.

Algo más tarde en el tiempo al de archivos sigue el Plan de Calidad de los Museos Andaluces (2003-2006). Incorpora la excelencia a las políticas culturales. Supone un salto cualitativo en la política de servicios públicos, incorpora tanto criterios de calidad como de aumentos de la eficacia y la eficiencia en la gestión.

Un hito importante resulta el Plan de Fomento de la Lectura en Andalucía (2000-2004). Si por algo destaca este plan es porque supone la incorporación de políticas activas en un sector de la Cultura. La planificación se enfoca a la aplicación de políticas y acciones dirigidas a promover hábitos culturales activos en los ciudadanos y ciudadanas de una forma clara y explícita.

El Plan Integral de Impulso de la Lectura en Andalucía (2005-2010) va más allá del anterior en su concepción estratégica al incorporar la transversalidad en las políticas públicas de fomento de la lectura. Supone el esfuerzo de cuatro consejerías (Educación; Economía, Innovación y Ciencia; Cultura, Igualdad y Bienestar Social) lo que de un lado reconoce de manera institucional el carácter transversal de la Cultura y, de otra parte, supone una apuesta en el esfuerzo para la coordinación interdepartamental dentro de la administración autonómica.

El Plan de Servicios Bibliotecarios de Andalucía (2008-2011) está dirigido igualmente a la ordenación de un sector de la Cultura y a la implantación de criterios de calidad en los servicios culturales públicos.

En último lugar, en esta relación de grandes planes estratégicos de la Consejería de Cultura, nos encontramos con el Plan Estratégico para la Cultura en Andalucía (PECA, 2008-2011).

Este plan trata de abarcar el ámbito completo de lo que hoy entendemos por cultura desde la perspectiva de su gestión pública. En este sentido aspira a tener un carácter integral e intersectorial. Igualmente es destacable que trata de incorporar una metodología participativa además de potenciar la transversalidad de la Cultura. Si hubiéramos de destacar sus principales novedades estas serían:

- Un intento de diagnóstico intenso del contexto. Realiza el primer esfuerzo serio de diagnóstico de todo el sector cultural andaluz en su conjunto.
- Integración de todos los sectores de la cultura. Por primera vez se contempla la Cultura como un solo sector y con una visión que trata de ir más allá de la suma de los diversos subsectores que la conforman.
- Se detecta la necesidad de un Sistema de Indicadores Culturales. La incorporación de una estructura estable y permanente de datos estadísticos cuantitativos y cualitativos que fundamenten y apoyen la toma de decisiones en políticas culturales.

El PECA ha sido ya tratado anteriormente en profundidad (5) pero es interesante repasar algunas consideraciones en torno al mismo ya que se puede afirmar que representa un antes y un después en los procesos de planificación de la Consejería de Cultura. En su momento, probablemente hasta la fecha también, fue un importante esfuerzo de ordenación de todas las políticas públicas y las distintas acciones que la administración autonómica andaluza realizaba en el sector cultural. A la hora de destacar sus aportaciones más reseñables podemos indicar las siguientes:

1. Se trata de un plan respaldado con un impulso y una voluntad política de primer nivel y muy potentes. Se podría afirmar que más allá de un plan de la Consejería de Cultura lo era del equipo de gobierno de la Junta de Andalucía.
2. Fue la primera herramienta de planificación de la Consejería en su totalidad, por encima de sectores o ámbitos. Los promotores técnicos y políticos del PECA refieren la necesidad de ordenar las políticas sectoriales de la Consejería.
3. La implicación del equipo promotor interno de la Consejería de Cultura es muy alta en todo el proceso desde su impulso político a la génesis y desarrollo del plan.
4. Quizás el aspecto más débil del PECA fue el diagnóstico del sector. Resulta poco exhaustivo para un plan de sus ambiciones y se echan en falta datos básicos tanto a nivel andaluz como referidos a los contextos español y europeo.
5. La participación sería el segundo punto débil del proceso de elaboración del PECA. No aparece debidamente articulada a lo largo del mismo y con garantías de que llegara a todos los agentes interesados en el mismo. Fue igualmente bastante irregular ya que se comenzó con ámbitos micro de participación (mesas sectoriales de técnicos y creadores) para pasar de golpe y porrazo a actos masivos que no garantizaban una participación real.

Pese a sus virtudes e intenciones el PECA no llegó a producir los efectos deseados. La primera causa la hallamos en la propia concepción del plan, y es de carácter esencialmente conceptual. Podemos concretarla en que en su base el PECA no responde a una pregunta clave ¿se trata de un plan de la Consejería o de un plan para Andalucía? Su visión resulta excesivamente institucionalista, confundiendo en muchas ocasiones los deseos y la realidad de la Consejería con los deseos y realidad del sector.

Por otro lado si repasamos el proceso en su conjunto observamos que está demasiado centrado en la propia institución con una confianza excesiva en ella misma y en sus recursos. Cuando más tarde se produce una situación, un entorno de crisis y de escasez de recursos como pasó a partir del año 2009, el plan carece de mecanismos no sólo de previsión sino de reacción ante un contexto diferente y hostil. En ningún momento se previeron escenarios diferentes a los de crecimiento sostenido y abundancia presupuestaria como eran los que se vivían en los tiempos de su redacción. Esta falta de prospectiva y la consiguiente ausencia de mecanismos de corrección en la formulación del plan han hecho que en sus últimos años el PECA fuera inoperante y la Consejería incapaz de llevarlo a término. La gran virtud del PECA, una visión y tratamiento integrales del sector cultural andaluz, se ve anulada en la realidad por su debilidad más importante, un optimismo excesivo que le hace sólo considerar escenarios favorables y no prever mecanismos de corrección que adaptaran al PECA a una realidad cambiante e inestable como es el mundo contemporáneo.

A finales de la anterior legislatura el gobierno andaluz se plantea dar un paso más allá en la aplicación de la metodología estratégica a sus políticas culturales. En ese sentido se apuesta por la formulación y desarrollo del Sistema de Planificación de Políticas Culturales. Mediante Acuerdo de 27 de septiembre de 2011 por el que se aprueba la formulación del SPPC de la Junta de Andalucía (6) se inicia el proceso de su construcción. Con el Sistema de Planificación la Consejería pretende racionalizar y ordenar todo su esfuerzo y trabajo de planificación estratégica, integrar de forma sistémica los diferentes planes y a la vez dotarse de una herramienta metodológica que le permita actualizar, adecuar y coordinar sus políticas públicas. La puesta en marcha del sistema ha quedado en suspenso debido al cambio de legislatura sin que hasta el momento se conozca si se continuará en su desarrollo o se abandona de forma definitiva. El Sistema de Planificación es sin duda un paso innovador de la administración andaluza que trata de aunar la teoría de sistemas con la planificación estratégica. Si realmente se impulsara el proceso y se diseñara el sistema la Consejería de Cultura se colocaría en vanguardia en lo referido al diseño, implementación y evaluación de políticas culturales públicas. El proyecto del Sistema de Planificación cierra de momento el ciclo de una gestión pública asentada sobre el pensamiento estratégico en el gobierno andaluz. El futuro, en un mundo de incertidumbres e inestable como el actual, está por decidir y escribir.

*Fecha de recepción: 27 de noviembre de 2012*

## NOTAS

- (1) MANITO, F. (Coord.) (2008): *Planificación estratégica de la cultura en España*, Madrid, Ediciones y Publicaciones Autor.
- (2) VIDAL BENEYTO, J. (1981): «Hacia una fundamentación teórica de la política cultural», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 16.
- (3) TEIXEIRA COELHO, J. (2009): *Diccionario crítico de política cultural. Cultura e imaginario*, Barcelona, Gedisa Ediciones.
- (4) VIVES, P. A. (2007): *Glosario crítico de gestión cultural*, Granada, Editorial Comares.
- (5) BEN ANDRÉS, L. «Plan Estratégico de la Cultura en Andalucía» en *Planificación estratégica de la cultura en España*.
- (6) [http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/html/sites/consejeria/general/Galerias/Adjuntos/Acuerdo\\_sistema\\_planificacion.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/html/sites/consejeria/general/Galerias/Adjuntos/Acuerdo_sistema_planificacion.pdf)