

## Patrimonio cultural, territorio y políticas públicas. El caso de Andalucía

Inmaculada Caravaca Barroso, David Colorado Campos,  
Víctor Fernández Salinas, Pilar Paneque Salgado,  
Raúl Puente Asuero y Carlos Romero Moragas  
Universidad de Sevilla

BIBLID [0213-7585 (1997): 47: 143-160].

PALABRAS CLAVE: Patrimonio cultural, desarrollo económico, territorio, políticas públicas.

### RESUMEN

Desde comienzos de la década de los setenta, la economía mundial está experimentando una serie de transformaciones que supone una verdadera mutación de la realidad social y económica hasta ahora dominante. La creciente interdependencia entre naciones, regiones y ciudades hace necesario buscar ventajas que permitan a cada ámbito competir en una economía cada vez más global, lo que exige un mejor aprovechamiento de los recursos propios. En este contexto, parece oportuno, tal y como se hace en este artículo, considerar cómo nuevas visiones del patrimonio cultural puede influir diferencialmente en los distintos tipos de ámbitos territoriales de Andalucía; analizar si desde distintas instituciones internacionales, con incidencia directa o indirecta en la región, se ha ido incorporando la nueva visión integradora de la relación patrimonio cultural/desarrollo; y, conocer si las políticas públicas impulsadas desde Andalucía vinculan el desarrollo socioeconómico a las potencialidades del patrimonio cultural de la región.

### ABSTRACT

Since the beginning of the 70's, the world's economy is experimenting a series of transformations that imply a true mutation of the social and economical scene, the dominant scene up to now. With the growing interdependence between nations, regions and cities, arises the need to search for advantages that would allow every territory to compete in an increasingly globalized economy, this calls for a better use of each territory's resources. In this context, it seems convenient, as is done in this article, to consider how this new visions of cultural heritage can influence in different ways in the distinct types of Andalucía's territories; to analyse if from different international institutions, with direct or indirect incidence in the region, has been incorporated the new integrative vision of the relation cultural heritage/development; and, to know if public politics impelled from Andalucía can tie the socioeconomical development to the potencialities of the cultural heritage of the region.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Desde comienzos de la década de los setenta la economía mundial está experimentando transformaciones que suponen una verdadera mutación de la realidad social y económica hasta ahora dominante. La creciente interdependencia entre naciones, regiones y ciudades hace necesario buscar ventajas que permitan a cada ámbito competir en una economía cada vez más global, lo que sin duda exige un mejor aprovechamiento de los recursos propios.

En este último sentido, empieza a considerarse, aunque aún de forma incipiente, al patrimonio cultural como un nuevo factor que puede contribuir a potenciar el desarrollo, lo que supondría avanzar hacia un aprovechamiento integral de todas las formas de capital: monetario, ambiental, humano y cultural (CEPAL, 1991; Allende, J., 1995).

En consonancia con lo anterior, la definición de patrimonio cultural también experimenta algunos cambios de interés. Así, la Ley de Patrimonio Histórico Español (Ley 16/1985, de 25 de Junio), que ya significa una superación de la concepción tradicional del patrimonio –únicamente entendido como objetos o edificios de valor artístico–, considera a éste como un bien social y lo define en su artículo primero como el conjunto de “los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico”, señalando que “también forman parte del mismo, el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico”. En la misma línea se pronuncia la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (Ley 1/91 de 3 de Julio).

No obstante, otros documentos sin rango legal plantean definiciones más innovadoras. Así, en las *Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía* (Junta de Andalucía, 1996), se concibe el patrimonio como “el conjunto de elementos naturales o culturales, materiales o inmateriales, heredados de sus antepasados o creados en el presente, en el que los andaluces reconocen sus señas de identidad, y que ha de ser transmitido a las generaciones venideras acrecentado y mejorado... el patrimonio debe servir socialmente... ha de tener una intencionalidad, que no es otra cosa que la de servir como factor de desarrollo al colectivo al que pertenece”. El patrimonio, a la luz de esta filosofía, además de un bien *social* –ya planteado en las definiciones legales anteriores–, adquiere un valor de recurso *social, económico y cultural*.

Esta última definición cobra especial interés en aquellas regiones periféricas de economía dependiente –entre las que puede incluirse Andalucía–, más necesitadas de aprovechar sus propias ventajas y potencialidades. Ante este orden de cosas, los objetivos propuestos en este trabajo son los siguientes:

- En primer lugar, contribuir a la reflexión sobre el papel del patrimonio cultural como un posible factor de desarrollo y su potencial incidencia en las estructuras territoriales de Andalucía.
- En segundo, analizar si desde distintas instituciones internacionales, con incidencia directa o indirecta en la región, se ha ido incorporando esta nueva visión integradora de la relación patrimonio cultural/desarrollo.
- En último lugar, conocer si las políticas públicas impulsadas desde Andalucía vinculan el desarrollo socioeconómico a las potencialidades del patrimonio cultural de la región.

---

## 2. EL PATRIMONIO CULTURAL EN EL TERRITORIO ANDALUZ

---

El patrimonio cultural adquiere una significación especial cuando es considerado como uno de los recursos del territorio susceptible de generar riqueza; discurso que resulta valioso para analizar las potencialidades de los distintos ámbitos territoriales presentes en Andalucía.

Desde una perspectiva territorial, la contribución del patrimonio cultural al desarrollo debe ser ponderada y valorada a la luz de los siguientes aspectos:

- El conocimiento adecuado del patrimonio cultural es imprescindible, aunque entendiendo este conocimiento no sólo como un inventario de bienes, sino como la interpretación global e interrelacionada de los mismos y como un recurso básico en la ordenación y planificación territorial.
- La relación entre el patrimonio cultural y natural es indisociable, y suele condicionar la personalidad de un territorio (los paisajes en general, la integración de los núcleos de población en su entorno territorial, la transformación de los ríos a su paso por las ciudades, etc.)
- La capacidad y formación de los recursos humanos del ámbito territorial en el que se asienta el patrimonio es otro aspecto de inte-

rés, puesto que la manera en que un colectivo valora su patrimonio y está preparado para gestionarlo, disfrutarlo y mejorarlo, es fundamental para su protección y aprovechamiento adecuados.

- El patrimonio cultural es un recurso social y, además, es un recurso económico. En este sentido, y dada las características especiales del patrimonio, tan cargado de contenido simbólico, resulta obvio que su puesta en valor económico debe hacerse siempre bajo principios basados en el respeto y en la responsabilidad. Como recurso económico, y en combinación con el resto de los recursos, pueden descubrirse nuevos *yacimientos de empleo*, aparecer iniciativas empresariales innovadoras e impulsarse procesos de desarrollo cualitativamente mejores.

A partir de estas consideraciones, las categorías territoriales existentes en Andalucía pueden sintetizarse así:

**Áreas urbanas.** Se trata de ámbitos heterogéneos en los que a menudo la historia y la complejidad de las relaciones sociales y económicas generan un patrimonio cultural cuantioso y variado. El patrimonio cultural urbano es siempre un buen punto de partida, y un pilar básico, desde el que acometer una reflexión general sobre los futuros modelos de ciudad. Buena parte del patrimonio cultural andaluz es urbano. La larga historia de las ciudades de la región, su significación a lo largo de los distintos y dilatados periodos históricos, ofrece un conjunto variado de recursos patrimoniales en estos ámbitos.

**Áreas litorales.** En este tipo de territorios, especialmente en aquellos en los que se desarrollan actividades turísticas a gran escala, el papel del patrimonio cultural se convierte en un recurso fundamental para atajar los procesos de descaracterización que acompañan generalmente a tal tipo de actividades. Además, se está consolidando una demanda turística basada en la oferta cultural, con lo que el patrimonio, no sólo es un elemento a partir del cual redefinir la personalidad del litoral, sino que se convierte en una ventaja competitiva de primer orden. El litoral andaluz es, en este sentido, aparte de la pujanza del turismo y de la agricultura intensiva, un espacio de gran significación en el que se combinan contextos medioambientales de gran valor, poblaciones portuarias con una tradición pesquera, comercial e industrial y abundantes bienes culturales.

**Áreas rurales articuladas e integradas.** Las áreas rurales, especialmente aquellas más dinámicas, se enfrentan con dificultades añadidas a los procesos de reestructuración impuestos por las pautas cambiantes de los mercados internacionales. Estos procesos, a veces muy rápidos, no siempre son bien asimilados por unas estructuras socioeconómicas, en

principio, más rígidas que las de las zonas urbanas. En este contexto, el patrimonio cultural es un recurso fundamental que, de un lado, sirve para reforzar la identidad rural frente a los modelos culturales homogeneizadores a los que llevan los procesos de crecimiento acelerado y, de otro, sirve para diversificar los recursos económicos de estas zonas, a menudo demasiado dependientes de las actividades agrarias. Salvar la arquitectura tradicional, mejorar las competencias y dotaciones culturales y dignificar la cultura rural son algunos de los retos a los que se enfrentan estos ámbitos, que en Andalucía pueden ser identificados con las vegas y campiñas. Cuentan con una red de asentamientos en la que destacan las ciudades medias y pequeñas con una larga y rica tradición agraria, comercial y en algunos casos industrial y, además, con un patrimonio cultural de primer orden.

**Áreas de montaña, de difícil acceso o con problemas para promover el desarrollo.** A menudo estas tres características aparecen combinadas entre sí. Sin embargo, el patrimonio cultural ofrece buenas oportunidades para romper la debilidad social y económica. Es cierto que en su conjunto, los bienes disponibles suelen ser escasos, pero también lo es que una visión integradora y que valore, sin deteriorarla, la calidad del patrimonio disponible puede alentar un proceso de desarrollo basado en los principios de la sostenibilidad y convertir estas zonas en espacios atractivos; y esto no sólo para su consumo turístico natural y cultural, sino como espacios en los que aparezcan nuevos *yacimientos de empleo* y actividades empresariales (agroindustria, artesanía, turismo rural, etcétera). En Andalucía, estos ámbitos son los menos alterados. Aunque se trata de espacios con grandes déficit de infraestructura y con problemas sociodemográficos, poseen una gran cantidad de recursos potenciales basados en su patrimonio.

El territorio andaluz se plantea, pues, como un ámbito fundamental en el que valorar el patrimonio cultural, tanto en lo que se refiere a cómo entender su preservación, gestión y mejora, como en su significación para servir como motor de desarrollo.

---

### 3. EL PATRIMONIO CULTURAL Y EL DESARROLLO EN INSTITUCIONES INTERNACIONALES

---

Aceptando, por tanto, que el patrimonio puede ser un factor decisivo para el desarrollo, parece apropiado analizar cómo se entiende el patrimonio en algunos organismos internacionales y europeos, aunque sin pre-

tender que éste sea un análisis exhaustivo de todos aquellos organismos y documentos que pudieran tener interés para este trabajo.

El término patrimonio cultural está ausente en el *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. En esta Conferencia se pretendió llegar a acuerdos de carácter general sobre la necesidad de medidas para que el crecimiento de todos los países del planeta se realice de forma respetuosa con el medio ambiente. En el informe se maneja una acepción de desarrollo amplia, que no sólo contempla el crecimiento económico, sino también cuestiones como el bienestar social, el papel de la mujer, el de los jóvenes, el derecho a la paz y a la justicia entre otros. Se plantean dos objetivos: conseguir el consenso y la solidaridad global en materia de desarrollo sostenible y proteger los recursos medioambientales ligándolos a su utilidad económica sin comprometer su utilización por generaciones futuras. En esta amplia acepción de desarrollo tampoco se recoge explícitamente el concepto de patrimonio cultural.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), promueve la protección y conservación del patrimonio cultural universal desde una legislación adecuada que determine el contenido y alcance de la protección a acordar, enumere los bienes sobre los cuales ésta debe incidir y defina las medidas destinadas a asegurarlo. Una serie de *convenciones y recomendaciones* sienta las bases que deben regir la protección del patrimonio mundial de diferentes peligros que lo amenazan. Estas medidas hacen referencia fundamentalmente a la conservación del patrimonio en caso de conflictos armados, el tráfico ilícito de bienes culturales, y otras recomendaciones que insisten en el patrimonio cultural como un bien a preservar, sin entenderlo claramente como un recurso para el desarrollo social y económico.

Está más relacionado con el concepto de patrimonio como factor de desarrollo el Programa de Acción de la UNESCO denominado *Decenio Mundial del Desarrollo Cultural (1987/97)*. Éste pone de manifiesto la dimensión cultural en los procesos de desarrollo y define la cultura como una parte fundamental de la vida de cada individuo y de cada comunidad. Por consiguiente, el desarrollo, cuyo objetivo último debe estar centrado en el hombre, tiene una dimensión cultural esencial. El desarrollo no debe concebirse únicamente en términos de progreso tecnológico y de crecimiento económico, sino más bien como un conjunto de actividades que apuntan a garantizar el mayor bienestar de las sociedades y la plena expansión de sus culturas. El *Decenio* no trata expresamente la cultura y el patrimonio como un recurso, pero sí plantea la interacción de la cultura

y el desarrollo económico y social, y promueve el fomento de políticas, estrategias y proyectos de desarrollo que tengan en cuenta la dimensión y las finalidades culturales que entraña toda transformación socioeconómica.

Otros organismos internacionales asesores de la UNESCO en materia de patrimonio, como es el caso del Consejo Internacional para Monumentos y Sitios (ICOMOS), han impulsado también una serie de *Cartas* internacionales en materia de protección y conservación del patrimonio, pero sin descender a un planteamiento claro de éste como recurso, sino más bien al contrario, es decir, centrándose en cómo proteger al patrimonio en las políticas de desarrollo (*Carta sobre el Turismo Cultural*, 1976).

En la misma línea se sitúan las *Recomendaciones y Convenciones* del Consejo de Europa, cuyo objetivo principal es la protección y el control de tráfico ilegal de bienes culturales. Por el contrario, son especialmente fecundos dentro del Consejo de Europa, los grupos de trabajo de expertos formados a partir de los *Comités Intergubernamentales* (Monumentos y Sitios, Planeamiento Regional y Patrimonio Arqueológico, Políticas Urbanas y Patrimonio Arquitectónico, Conservación Integrada del Patrimonio Histórico y Comité del Patrimonio Cultural), que han abordado interesantes proyectos, como el denominado *Proyecto 10* sobre la dinámica cultural en el desarrollo regional, y numerosos textos de estudios sobre temas relacionados con el patrimonio cultural, donde sí se contempla al patrimonio como factor de desarrollo socioeconómico y territorial.

---

#### 4. LA UNIÓN EUROPEA Y EL PATRIMONIO CULTURAL

---

En documentos, medidas e iniciativas de la Unión Europea el patrimonio cultural empieza a adquirir una nueva dimensión y en algunos de ellos se vislumbra ya su papel como posible inductor del desarrollo.

Los documentos *Europa 2000* y *Europa 2000 +* estudian las perspectivas de desarrollo de los países comunitarios y la cooperación para la ordenación de sus territorios, respectivamente, persiguiendo alcanzar una mayor prosperidad en toda la zona del mercado único. En estos documentos no hay referencia alguna al patrimonio cultural como factor impulsor del proceso de desarrollo europeo.

En los *Programas de Actuación Comunitaria en Materia de Medio Ambiente*, la filosofía de fondo es el desarrollo armonioso de los pueblos, la recuperación económica basada en la utilización integral y múltiple de los recursos humanos y naturales y la protección del medio ambiente, considerándolo un factor de crecimiento económico y de creación de

empleo. Sólo en el quinto PACMA (1993-2000), al introducirse el concepto de desarrollo sostenible y la consiguiente necesidad de modificar las pautas de comportamiento sociales y políticas, se empieza a hablar de la protección y mejora del patrimonio histórico-artístico urbano y del patrimonio arquitectónico como elemento cualificador del desarrollo turístico, lo que puede entenderse como un primer planteamiento, aunque aún muy incipiente, de la relación patrimonio cultural-desarrollo.

El *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano* reconoce ya claramente como una dimensión fundamental de la ciudad europea al patrimonio histórico y cultural, vinculándolo muy directamente a la gestión del medio ambiente urbano. Una de las líneas de acción propuestas se dedica a la *tutela y valoración del patrimonio histórico de la ciudad europea*. En ella prima una visión conservacionista y las propuestas se centran en dotar de una mayor financiación a la conservación de edificios y zonas históricas de importancia. También insiste en valorar las ventajas derivadas de la introducción de un sistema comunitario de reconocimiento del valor histórico y cultural de los edificios singulares o partes de la ciudad. Sin embargo, no hay línea directa que enlace el patrimonio cultural y el medio ambiente natural en la ciudad, ni que considere al patrimonio cultural como posible inductor del desarrollo.

Por otra parte, en el conocido como *Libro Blanco del Crecimiento, la Competitividad y el Empleo* el patrimonio cultural no figura como factor de desarrollo, ya que el objetivo que se persigue es dotar a Europa de documentos e instrumentos con los que competir en el mercado internacional ni tampoco como un nuevo *yacimiento de empleos*.

El *Marco Comunitario de Apoyo para el Desarrollo y el Ajuste de las Regiones Menos Desarrolladas* (1994-1999) sigue la línea marcada por el *Libro Blanco* en cuanto a las ideas de crecimiento, competitividad y empleo. Se hace referencia al patrimonio cultural relacionándolo con el sector turístico y marcando dos líneas de actuación: la "recuperación y desarrollo de tradiciones y raíces culturales vinculadas a la actividad turística" y la "revalorización del patrimonio histórico, monumental o tradicional susceptible de uso turístico". Esto indica que el patrimonio cultural, tal y como se recoge en este documento, sólo es interesante si de él se puede obtener algún beneficio turístico, reduciéndose así la amplia gama de posibilidades que puede ofrecer el patrimonio cultural.

Dentro de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA) que constituyen la base de las políticas europeas de equilibrio y desarrollo social y regional, hay que destacar el *artículo 10 del Reglamento del Fondo Estructural para el Desarrollo Regional (FEDER)*, que permite la financiación

de nuevas formas de cooperación y desarrollo económico y social mediante proyectos relativos al patrimonio cultural. El *artículo 10 del FEDER*, contempla para el periodo 95/99, la posibilidad de contribuir a la financiación de proyectos piloto de cooperación interregional, de carácter cultural. Estos proyectos tienen como objeto reforzar la cohesión económica y social de la Unión Europea mediante el establecimiento de redes entre sus ciudades y regiones, a partir de la temática cultural y desde la perspectiva del desarrollo económico y la cooperación interregional.

También a partir de los Fondos Estructurales, se establecen Iniciativas Comunitarias que atienden a prioridades de cooperación transnacional, desarrollo rural, recursos humanos, etc... Entre ellas cabe destacar la *Iniciativa Comunitaria LEADER (Liaisons entre Activités de Développement de l'Economie Rurale)*, que promueve la puesta en marcha de programas comarcales de desarrollo endógeno para movilizar recursos locales y potencialidades propias, en un ámbito territorial de entidad plurimunicipal (agrupaciones de municipios o comarcas).

El cuerpo central de la *Iniciativa LEADER (1995-99)* son los llamados *Programas de Innovación Rural*, entre cuyos contenidos destacan los siguientes por su relación con el patrimonio:

- Turismo rural, que incluye el inventario y restauración del patrimonio histórico y parajes rurales de interés en la zona (Medida b3).
- Conservación y mejora del medio ambiente del entorno, que contempla la renovación y desarrollo de los pueblos, del patrimonio arquitectónico existente y la difusión cultural (Medida b6).

Aunque no es una Iniciativa Comunitaria, el *Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios*, iniciado en 1985, y gestionado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, está básicamente financiado por el Fondo Social Europeo (FSE). Es una experiencia de formación profesional ocupacional no reglada que supone una iniciativa innovadora en el panorama de las acciones de formación y empleo. Lo novedoso de sus planteamientos y técnicas formativas se une, en la mayoría de los casos, a la utilización de patrimonio histórico inmueble como elemento catalizador de cada proyecto. La vocación patrimonialista del programa se recoge expresamente en la última Orden Ministerial que lo regula (3 de agosto de 1994): "ocupaciones relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural...". Con su puesta en marcha se asiste a uno de los primeros ejemplos de lo que viene denominándose proyectos de desarrollo local integrado o de desarrollo sostenible, en los

que las acciones sobre el patrimonio histórico contribuyen al crecimiento económico y a la creación de empleo.

Por último, se debe mencionar que aunque la Dirección General X (DG-X) de la Comisión Europea sobre Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual, es por excelencia la que se dedica al ámbito cultural propiamente dicho; debido a su baja dotación económica y su planteamiento más clásico del patrimonio, ha tenido una repercusión mínima en materia de patrimonio y desarrollo.

El recientemente aprobado *Programa RAFAEL*, destinado exclusivamente al patrimonio cultural, es una línea de acción comunitaria dentro del ámbito del conocimiento, protección, valoración y difusión del patrimonio cultural europeo, que sí contempla en su filosofía la dimensión socioeconómica y la contribución al desarrollo regional del patrimonio. Se trata más que nada de un conjunto de medidas de estímulo para la innovación en las diversas disciplinas del patrimonio cultural, la mejora de la calidad profesional, así como la cooperación en materia de patrimonio cultural.

---

## 5. EL PATRIMONIO CULTURAL Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN ANDALUCÍA

---

Desde que la consolidación del estado de las Autonomías permitió a los gobiernos regionales definir y aplicar sus propias políticas, la Junta de Andalucía fue aprobando una serie de planes y programas cuyo objetivo último era el de impulsar el desarrollo regional. Dichos planes han ido evolucionando sustancialmente, tanto en lo que respecta a la filosofía que los sustenta, como en los objetivos y estrategias de actuación, pero en ninguno de los aprobados se hace referencia expresa a la relación entre patrimonio cultural y desarrollo (ver cuadro adjunto).

En efecto, desde la visión cuantitativa del crecimiento económico del *Plan de Urgencia para Andalucía 1980-82* de la etapa preautonómica, se ha ido evolucionando hacia una concepción más cualitativa del desarrollo, presente ya en el Plan Extraordinario de Inversiones de 1983 del primer gobierno autonómico, que culmina con la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en el *Plan Andaluz de Desarrollo Económico (PADE) 1991-94*.

El aprovechamiento del potencial endógeno es una de las estrategias innovadoras propuestas en el *Plan Económico de Andalucía 1984-86*, pero tanto en dicho plan, como en los *PADE's 1987-90* y *1991-94* sólo se hace referencia explícita a los recursos físico- ambientales, a los que

en los dos últimos se añade también la revalorización de los recursos humanos. En ningún momento, sin embargo, se hace referencia al papel del patrimonio cultural como recurso alternativo ni a sus potencialidades como factor de desarrollo; muy al contrario, las medidas y estrategias relacionadas con el patrimonio cultural se incluyen siempre entre aquellas encargadas de corregir externalidades y efectos negativos del proceso de crecimiento económico.

La asimilación del término competitividad en el *PADE 1991-94* y su estrecha relación con la búsqueda de potencialidades regionales no resulta suficiente para que, pese a señalar la importancia de las nuevas tecnologías en la conservación del patrimonio cultural, se considere a éste último como posible recurso inductor de la innovación y, en consecuencia, y dado el protagonismo asignado a la innovación en la lógica de funcionamiento económico, del desarrollo.

Tampoco en los planes sectoriales aprobados más recientemente – *Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía 1993 (DIA)* y *Programa Industrial para Andalucía 1994-97*– se hace referencia explícita al patrimonio cultural como factor de desarrollo, aunque en el primero esté presente implícitamente, puesto que una de las modalidades turísticas propuestas es la de carácter cultural.

El *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1995-2000* considera el medio ambiente como un elemento primordial porque fomenta la creación de empleo, favorece la competitividad de la economía, es un factor de equidad e incentiva la información y la participación. Entre otros objetivos, dicho Plan, pretende facilitar una participación creciente de todos los andaluces en la defensa y promoción de nuestro patrimonio natural y gestionarlo y potenciarlo, fomentando actividades compatibles con su valor ecológico. Pese a la estrecha relación entre patrimonio natural y cultural, en ningún momento se hace referencia a este último.

No ocurre lo mismo, sin embargo, con otros dos documentos más recientes: las *Bases para un Plan de Desarrollo Rural 1993*, que sí incluye ya entre las estrategias propuestas la revalorización de los recursos naturales, humanos y culturales, y considera a éstos últimos como “factor económico”, y el *PADE 1995-98*, no aprobado, en el que se marca como objetivo a conseguir la integración del patrimonio como factor de desarrollo, lo que constituye, sin duda, un importante avance.

El patrimonio cultural comienza a contemplarse en la planificación económica de Andalucía como un factor de desarrollo, si bien de forma aún muy limitada. El nuevo documento que actualiza al anterior PADE no aprobado, el *Plan Económico para Andalucía: Horizonte 2000* (PEA 2000)

en fase de redacción, sitúa a la política cultural junto con la medioambiental como una política específica de desarrollo sostenible. El PEA 2000 constituye un referente global para otros programas sectoriales, horizontales y territoriales de la Junta de Andalucía. El objetivo final que propone dicho Plan es la mejora de la capacidad de empleo del sistema productivo de Andalucía, mediante el aumento de la competitividad estructural de la economía andaluza, la diversificación de su producción y el logro de un mayor desarrollo comercial. Se opta por un modelo de desarrollo solidario, equilibrado y sostenible que apuesta por la preservación del medio natural y la conservación del patrimonio histórico y cultural común. Pero mientras que insiste en la necesidad de transformar la inquietud por el medio ambiente en una ventaja competitiva, así como en el interés por la revalorización del capital humano, no recoge entre sus objetivos la necesidad de considerar el patrimonio cultural como factor que contribuye al desarrollo. No obstante, sí incorpora la idea de que fomentar la *cultura andaluza* puede contribuir a generar riqueza y empleo.

---

## 6. EL PATRIMONIO COMO FACTOR DE DESARROLLO EN LA POLÍTICA CULTURAL DE ANDALUCÍA

---

La política cultural andaluza no ha asumido una visión innovadora respecto a las potencialidades socioeconómicas del patrimonio hasta bien entrados los años noventa. En el primer *Plan General de Bienes Culturales*, vigente durante el período 1989-1995, las líneas principales se orientan hacia un mejor conocimiento del patrimonio, detención del proceso de su deterioro y pérdida, ampliación y mejora de los recursos humanos y de la investigación en este campo y, en general, una reorganización de la estructura administrativa basada en la descentralización. Se plantea a su vez la escasa valoración social respecto a la conservación del patrimonio histórico y, se señala la necesidad de la creación de un cuerpo legal que permita a medio plazo disponer de una *Ley del Patrimonio Andaluz*, aprobada posteriormente en 1991.

El Plan cita, en su estudio económico-financiero, la incidencia de la política de bienes culturales sobre el desarrollo socioeconómico de la población, aunque fundamentalmente para que se tenga en cuenta su posible impacto negativo en el patrimonio histórico. Se aprecia pues una actitud de recelo ante dicho impacto, pero no se reflexiona sobre el posible efecto positivo de tal patrimonio en el sistema socioeconómico. Es cierto que ya se menciona al patrimonio como un "recurso integral: educativo, formativo y de investigación, pero también sujeto a una colabora-

ción en el proceso de desarrollo económico"; aunque a todas luces parece insuficiente la limitación al desarrollo económico y no, además, al social y cultural.

El mismo estudio económico-financiero establece las relaciones existentes entre la política de bienes culturales y el resto de las políticas. Para ello destaca las de educación, turismo, fisco, investigación y desarrollo tecnológico, empleo, planeamiento y medio ambiente. Sin embargo, no existe una línea argumental sólida entre todos estos campos que ofrezca un nuevo cotexto conceptual en el que entender el patrimonio; al contrario, se señalan las nuevas tendencias que existen en ellos para que el patrimonio se preserve, aproveche o mejore, aunque siempre desde una perspectiva pasiva, lejos del protagonismo activo de los factores que modelan los procesos socioeconómicos actuales.

El proyecto de *Plan General de Bienes Culturales* en su segundo período de vigencia (1996-2000), plantea una perspectiva novedosa. Recoge como uno de los referentes básicos la consideración del patrimonio como un factor inductor del desarrollo. Para ello, asume los preceptos de las *Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía*, presentadas en Úbeda/Baeza en febrero de 1996, cuyos principales postulados se sintetizan en las ideas siguientes:

- El patrimonio es un conjunto de elementos de muy diversa índole, material o no, en el que un colectivo social se reconoce. Éste patrimonio ha de ser transmitido a las generaciones venideras mejorado y acrecentado.
- El patrimonio es un recurso cercano, útil y provechoso al colectivo al que pertenece. Esta utilidad debe ser valorada en sus dimensiones económica, social y cultural. La gestión del patrimonio, en consecuencia, no puede obviar las aspiraciones de la sociedad a la que pertenece, sus necesidades y los modelos culturales imperantes.
- El patrimonio debe ser investigado, conocido, difundido y utilizado, siempre en combinación con todo tipo de políticas públicas y privadas. El patrimonio debe ser un elemento vivo.

Estas consideraciones, que deben tener presente como orientación todos los programas que desarrollen el plan, se apoyan además en la dimensión territorial del patrimonio. Este no es sólo, tal y como señalaba el plan anterior, un elemento que el planeamiento urbanístico y territorial deba tener en cuenta con el objetivo único de su mejor preservación. Además de esto y sobre todo, el patrimonio es un recurso fundamental en

el territorio desde el que reflexionar sobre nuevos modelos de bienestar más cercanos al ciudadano, a la experiencia local, al desarrollo sostenible y, en consecuencia, más solidario tanto en su perspectiva social, como en la del reequilibrio territorial.

---

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

---

- El patrimonio cultural adquiere una significación especial cuando es considerado como uno de los recursos del territorio susceptibles de generar riqueza. Este discurso resulta de interés para analizar las diferentes potencialidades de los distintos ámbitos territoriales presentes en Andalucía.
- Hasta ahora, las grandes instituciones internacionales no recogen explícitamente estos planteamientos anteriores; no obstante, algunas iniciativas ligadas a políticas europeas parecen entroncar con estas ideas, aunque desde una óptica excesivamente vinculada al turismo.
- Entre las políticas de promoción del desarrollo implantadas en Andalucía no se acostumbraba a contar con el patrimonio cultural. Las políticas culturales se incluían únicamente, y la mayor parte de las veces con un papel casi marginal, entre aquellas otras de carácter social encargadas de regular y corregir los efectos y externalidades generados por el proceso de crecimiento económico.
- Hasta bien entrados los años noventa, la política cultural andaluza no ha planteado una visión innovadora respecto a las potencialidades socioeconómicas del patrimonio cultural.

Ante todo lo expuesto, parece necesario impulsar la reflexión y el debate sobre la concepción integradora y sistémica del patrimonio y el desarrollo. No se trata sólo de que el desarrollo tenga que ser considerado como un objetivo a lograr en toda política cultural, sino del papel que como forma alternativa de capital, debe ejercer el patrimonio cultural en todas aquellas políticas encaminadas a potenciar el desarrollo.

**PATRIMONIO CULTURAL  
Y POLÍTICAS DE DESARROLLO EN ANDALUCÍA**

PLAN O PROGRAMA	OBJETIVOS	ACTUACIONES Y ESTRATEGIAS	REFERENCIAS AL PATRIMONIO CULTURAL
P.U.A. 1980-82	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución desempleo</li> <li>- Ajuste inflación</li> <li>- Aumento PIB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo sectorial selectivo:</li> <li>* Agricultura</li> <li>* I. agroalimentaria</li> <li>* Equipamientos</li> </ul>	
Plan Extraordinario Inversiones 1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación empleo</li> <li>- Transformación estructuras productivas</li> <li>- Articulación territorio</li> <li>- Aprovechamiento recursos productivos</li> <li>- Bienestar social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructuras y equipamientos</li> <li>- Comarcas deprimidas</li> <li>- Industrias</li> </ul>	
P.E.A 1984-86	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción desempleo</li> <li>- Elevación tasa actividad</li> <li>- Equidistribución renta</li> <li>- Equilibrio sectorial</li> <li>- Romper relación de dependencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agricultura</li> <li>- I. Agroalimentaria</li> <li>- Turismo</li> <li>- Pesca</li> <li>- Infraestructura y equipamiento</li> <li>- Impulso innovación</li> <li>- Aprovechamiento potencial endógeno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipamiento cultural</li> </ul>
P.A.D.E. 1987-90	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pleno empleo</li> <li>- Mejora calidad de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complejo agroindust.</li> <li>- Turismo</li> <li>- I+D</li> <li>- Aprovechamiento potencial endógeno (R. Ambientales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección patrimonio histórico</li> <li>- Conservación u restauración de bienes culturales</li> <li>- Difusión patrimonio histórico</li> <li>- Empleo y formación en patrimonio histórico</li> </ul>
P.A.D.E. 1991-94	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernización económica</li> <li>- Mejora condiciones de vida</li> <li>- Respeto ambiental</li> <li>- Impulsar potenciales y competitividad regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación capital humano</li> <li>- Formación recursos humanos</li> <li>- Recursos naturales</li> <li>- Inversiones que utilicen intensamente recursos ociosos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preservación patrimonio cultural</li> <li>- Impulso actividades nuevas de ocio y cultura</li> <li>- Nuevas tecnologías para preservar patrimonio</li> </ul>

PLAN O PROGRAMA	OBJETIVOS	ACTUACIONES Y ESTRATEGIAS	REFERENCIAS AL PATRIMONIO CULTURAL
Programa Industrial para Andalucía. 1994-97	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidación, expansión y diversificación industrial</li> <li>- Equilibrio sectorial y territorial</li> <li>- Generación empleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo cultura empresarial</li> <li>- Formación recursos humanos</li> <li>- Modernización empresarial</li> <li>- Innovación tecnológica</li> </ul>	
Plan de Medio Ambiente de Andalucía. 1995-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificar para conseguir desarrollo sostenible</li> <li>- Defensa y promoción de nuestro patrimonio natural</li> <li>- Mejorar calidad ambiental en ciudades y litoral</li> <li>- Gestionar y potenciar patrimonio natural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corrección</li> <li>- Prevención</li> <li>- Conservación</li> <li>- Planificación</li> <li>- Coordinación adm.</li> <li>- Sostenibilidad</li> <li>- Investigación</li> <li>- Participación</li> <li>- Formación y educación</li> </ul>	
P.A.D.E. 1995-98	<p>Objetivo final:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora capacidad de generación de empleo</li> </ul> <p>Objetivos operativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora competitividad</li> <li>- Diversificación productiva</li> <li>- Desarrollo comercial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformación estructural</li> <li>- Incorporación requerimientos sociales como elemento de progreso económico y social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección, conservación y revalorización</li> <li>- Integración del patrimonio cultural como factor de desarrollo regional</li> </ul>
Plan económico de Andalucía: Horizonte 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar capacidad generación empleo</li> <li>- Mejorar la competitividad estructural de la economía diversificando la producción y logrando un mayor desarrollo comercial</li> <li>- Conseguir un modelo de desarrollo solidario, equilibrado y sostenible</li> <li>- Transformar la inquietud por el medio ambiente en ventaja competitiva</li> <li>- Revalorizar el capital humano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorizar los factores productivos (tejido empresarial, recursos humanos, tecnologías e infraestructura)</li> <li>- Ampliación selectiva del tejido productivo</li> <li>- Formación de recursos humanos y adecuación a desarrollo tecnológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservación patrimonio histórico</li> <li>- Protección y enriquecimiento del patrimonio histórico</li> <li>- Creación conciencia social sobre la importancia de la conservación del patrimonio cultural</li> <li>- Aprovechamiento turístico del patrimonio cultural</li> <li>- Fomento de la "cultura andaluza" como factor que puede generar riqueza y empleo</li> </ul>

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLENDE, J. (1995): "Desarrollo sostenible. De lo global a lo local", en *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, nº. 194, pp. 267-282.
- CARAVACA, I.- COLORADO, D.- FERNÁNDEZ, V.- PANEQUE, P. - PUENTE, R. (1996): "Patrimonio cultural y desarrollo regional", en *Eure*, Santiago de Chile, nº66, pp. 89-99.
- CEPAL (1991): *El desarrollo sustentable*, Santiago de Chile, CEPAL (ONU).
- COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *Libro Verde para el Medio Ambiente Urbano*, Bruselas/Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas
- (varios años): *Programas de Actuación Comunitaria en Materia de Medio Ambiente -1º, 2º, 3º y 4º P.A.C.M.A.s-*, Bruselas/Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas
- (1992): *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Bruselas/Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- (1993): *Programa de Actuación y Política Comunitaria en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible -5º P.A.C.M.A.-*, Bruselas/Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- (1994): *Libro Blanco del Crecimiento, la Competitividad y el Empleo: Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Bruselas, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas
- (1994): *Marco comunitario de apoyo para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, 1994-1999*, Bruselas/Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas
- (1994): *Reglamento del Fondo Estructural para el Desarrollo Regional de 20 de Julio de 1993*, Bruselas/Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas
- (1994): *Iniciativa Leader*, Bruselas/Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas
- (1995): *Europa 2000 +. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Bruselas/Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas
- CONSEJO DE EUROPA (1987): *Proyecto 10*, Estrasburgo (Francia).
- CONSEJO INTERNACIONAL PARA MONUMENTOS Y SITIOS (1976): *Carta sobre el turismo cultural*, ICOMOS.

## JUNTA DE ANDALUCÍA

- (1980): *Plan de Urgencia para Andalucía, 1980-1982*, Sevilla, Junta de Andalucía.
  - (1984 y 1987): *Plan Económico de Andalucía: 1984-1986 y 1987-1990*, Sevilla, Junta de Andalucía.
  - (1990): *Plan Andaluz de Desarrollo Económico, 1991-1994*, Sevilla, Junta de Andalucía.
  - (1993): *Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía.
  - (1993): *Plan General de Bienes Culturales, 1989-1995*, Consejería de Cultura, Junta de Andalucía.
  - (1994): *Programa Industrial para Andalucía, 1994-1997*, Sevilla, Junta de Andalucía.
  - (1995): *Plan de Medio Ambiente de Andalucía, 1995-2000*, Sevilla, Junta de Andalucía.
  - (1996): *Bases para una Carta sobre Patrimonio y Desarrollo en Andalucía*, Sevilla, Consejería de Cultura, Junta de Andalucía.
  - (en prensa): *Plan General de Bienes Culturales, 1996-2000*, Consejería de Cultura, Junta de Andalucía.
  - (en fase de redacción): *Plan Económico para Andalucía: Horizonte 2000*, Sevilla, Junta de Andalucía.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1992): *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Nueva York, ONU.
- PICAS, O.-VILA, F. (1994): "Cultura y territorio: posibilidades, limitaciones, retos", en *Desarrollo Cultural y Territorio (II)*, Barcelona, Universitat de Barcelona-Diputació de Barcelona-Ministerio de Cultura, pp. 45-67.
- ROMERO MORAGAS, C. (1994) "Patrimonio, turismo y ciudad" en *Boletín Informativo del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº9, pp. 16-21.
- UNESCO (1976): *Carta sobre el turismo cultural*, París.
- (1987): *Decenio Mundial del Desarrollo Cultural, 1987-1997*, París.