



EMPIRIA. Revista de Metodología de las
Ciencias Sociales

ISSN: 1139-5737

empiria@poli.uned.es

Universidad Nacional de Educación a
Distancia
España

PLANAS LLADÓ, ANNA; SOLER MASÓ, PERE

Sistema de indicadores para políticas municipales culturales: una herramienta de evaluación
EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, núm. 24, junio-diciembre, 2012, pp. 117-
139

Universidad Nacional de Educación a Distancia
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297124737006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Sistema de indicadores para políticas municipales culturales: una herramienta de evaluación

*Indicators system for municipal cultural policies:
an assessment tool*

ANNA PLANAS LLADÓ

PERE SOLER MASÓ

Universidad de Girona
anna.planas@udg.edu (ESPAÑA)

Recibido: 12.06 2011

Aceptado: 11.06.2012

RESUMEN

La evaluación de las políticas públicas y, en especial, de las sociales y culturales, continúa siendo un propósito para la modernización del gobierno local. El objetivo de este artículo es aportar una herramienta en forma de sistema de indicadores, para ser utilizada en los procesos de evaluación de políticas culturales municipales. Una herramienta que nos permita no solo obtener información sobre la gestión de los gobiernos locales, sino también que contribuya a producir cambios y a apuntar posibles estrategias de intervención desde estos gobiernos. Para ello hemos realizado la revisión bibliográfica oportuna, construido un sistema de indicadores de evaluación que ha sido validado por expertos y aplicado, a partir del estudio de un caso, en un municipio español. La investigación realizada evidencia la falta de instrumentos evaluativos en el ámbito de las políticas públicas. Finalmente se propone y describe un sistema de indicadores dirigido a técnicos y políticos municipales, útil no solo como herramienta para evaluar las acciones y estrategias que se llevan a cabo desde las políticas locales culturales, sino también para identificar y orientar futuras acciones para la mejora de estas políticas.

PALABRAS CLAVE

Indicadores, empoderamiento, gobierno local, políticas culturales

ABSTRACT

The evaluation of public policies and social and cultural policies in particular, continues to be an objective in the modernization of local government. The aim of this paper is to provide a tool for applying in evaluation process. The tool is a system of indicators to cultural empowerment policies. A proposal that allows us not only to obtain information regarding the management of local governments, but one which also contributes to producing change and highlighting possible intervention strategies for said governments. Our proposal is based on a review of the literature and a process of expert validation, the results of which are applied to a Spanish municipality by means of a case study. The research we have conducted provides evidence of a lack of evaluative instruments in the domain of public policies. It also proposes and describes a system of indicators aimed at municipal managers and politicians interested in evaluating the actions and strategies they implement in this domain of local empowerment policies. At the same time, this instrument should also make it possible to identify requirements and orientate future lines of action with a view to improving such policies, thus encouraging the development of municipal policies in this domain.

KEY WORDS

Indicators, empowerment, local government, cultural policy

1. LAS POLÍTICAS CULTURALES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las políticas culturales se sustentan en el reconocimiento de los derechos culturales como parte de los derechos humanos (Bayardo, 2008). La cultura y las políticas culturales pueden jugar un papel importante no solo en el desarrollo social, mejorando la cohesión social, sino también en el desarrollo económico, urbanístico, medio ambiental, turístico, etc. de los territorios. Nos situamos en una «política cultural proyectiva que puede vehicular, a través de su articulación, las posibilidades de desarrollo en aspectos tan relevantes como la vertebración simbólica del territorio, el impacto económico de un sector con tasas de crecimiento muy superiores a la media del resto de los sectores económicos y —lo que es más importante— la dimensión de la calidad de vida de los ciudadanos en aspectos tan vitales como sus posibilidades de desarrollo integral personal a través de las capacidades expresivas o estéticas de la práctica o el consumo cultural» (Rausell, 2007: 51). La cultura, por el carácter de derecho y por sus posibilidades en la contribución del desarrollo, debe ser promovida a través de las políticas culturales por las diferentes administraciones públicas.

Con esta idea en Inglaterra se desarrolla, a finales de los años noventa del siglo pasado y principios del 2000, la perspectiva del *cultural planning*. Esta tendencia

asume la relación entre un amplio rango de actividades y recursos, y la cultura. Las políticas públicas ven la cultura en el centro del gobierno local, más que verla como responsabilidad de un solo departamento (Gilmore, 2004). Este modelo sitúa a los profesionales de la cultura en los debates de todas las esferas del desarrollo de las políticas públicas, y apuesta por la evaluación de los recursos culturales y la participación de la comunidad en la evaluación de los procesos de planificación. Según Evans (2001), esta perspectiva apostaría por la crítica a la tendencia a planificar de forma segregada actividades en relación con el trabajo, la vivienda o la recreación. O sea, la nueva perspectiva vería los recursos culturales como una estrategia para el desarrollo integral de las ciudades. Esta planificación cultural implica el mapeo y la gestión de recursos para conseguir los objetivos, identificando las prioridades e implementando planes de acción. Además pone acento en el control y la evaluación para valorar el éxito de los planes estratégicos y asegurar que la cultura está presente en todo el proceso de planificación municipal.

Aun teniendo en cuenta el reconocimiento del papel instrumental de la cultura y las políticas culturales en el desarrollo territorial, las políticas culturales continúan siendo, por su propio dinamismo (en constante transformación y movimiento) y la amplitud de manifestaciones que incluyen, un gran contenedor difícil de definir y concretar. Así mismo, puede dificultar su concreción el hecho que estén condicionadas a las tradiciones, a la cultura política y a las estructuras administrativas y legislativas de cada país, a los recursos financieros, a la población y a las características del territorio que ocupan, y a la dinámica social. Se añade, a esta complejidad de la cultura, la mercantilización que se ha dado en el sector, la multiplicidad de tendencias, a veces contrapuestas (tradicción frente a renovación, academicismo frente a popularización, etc.), y la diversidad de agentes (creadores, gestores, industrias culturales, asociaciones, etc.). Ante esta situación, ¿qué papel han de tener las administraciones públicas?

Las administraciones públicas son un agente más del sector cultural, que no tienen ni la exclusividad ni el monopolio de la cultura, y en consecuencia es imprescindible que establezcan sinergias y complementariedades con los demás agentes implicados (sector privado, tercer sector y ciudadanía en general). Pueden asumir un rol de arbitraje e intermediación entre los diferentes colectivos del sector, fomentar así el equilibrio de intereses (públicos y privados) e impulsar la diversidad y pluralidad del sector cultural a partir de políticas que incluyan la reglamentación y la tutela, la intervención directa y la creación de servicios propios, y la incentivación de iniciativas de otros agentes.

La regulación de las políticas culturales a escala local en España se refleja en la Ley reguladora de bases del régimen local (LRBRL), que establece las competencias mínimas para las administraciones locales y las legitima para crear servicios o gestionar actividades o servicios de otras administraciones que no están suficientemente atendidos, y en las leyes reguladoras de los diferentes sectores. En referencia al sector cultural, estas leyes especifican pocas competencias para la Administración local, si bien mayoritariamente les otorga la posibilidad de realizar actividades complementarias de otras administraciones. Esta poca explicitación de

competencias para los entes locales implica también que no se faciliten recursos económicos a estas administraciones para desarrollar la actividad cultural. En consecuencia, las acciones emprendidas desde los municipios dependen en gran medida de la iniciativa y la voluntad política, y de la capacidad de los políticos de influir en otras administraciones públicas para conseguir los recursos financieros necesarios para desarrollar sus políticas culturales. A pesar de esta situación, en los últimos treinta años los municipios españoles han asumido la prestación de servicios, sobre todo sociales y culturales. Esta situación ha provocado experiencias de desequilibrio territorial y de desigualdad en el acceso a determinados servicios.

Las áreas más afectadas por este desequilibrio son aquellas menos reguladas administrativa y legalmente, como la cultura. A esta situación se le pueden añadir los cambios en las dinámicas culturales, sobre todo en los municipios más pequeños, mayoritariamente rurales hace unas décadas y con importantes transformaciones demográficas, que han configurado la diversidad social actual de estos municipios (Innerarity, 2006). Entre estos cambios destacan el aumento de demanda cuantitativa y cualitativa de los servicios socioculturales, la necesidad de fomentar programas de cohesión social y diálogo intercultural, y la apertura hacia nuevas propuestas culturales que previenen de las poblaciones recién llegadas (Martínez, 2004). Esta confluencia entre las nuevas necesidades sociales y culturales de la ciudadanía y las posibilidades y los límites de las administraciones locales crean un paisaje que requiere más que nunca herramientas y guías de acción para las políticas municipales.

2. LOS MODELOS DE INTERPRETACIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Planificar el despliegue de una política cultural exige definir el posicionamiento desde el que se interpreta la cultura y la propia política cultural. Se requiere, por tanto, un posicionamiento en el marco de los modelos y paradigmas de las políticas culturales, cada uno de los cuales parte de una teoría de cambio social (Meny y Thoening, 1992). Los modelos permiten analizar los objetivos que se quieren alcanzar, los sujetos afectados, los ejecutores a quien confiar la aplicación de las medidas gubernamentales, etc. Veamos, pues, las características de los principales modelos de políticas culturales, para posteriormente poder concretar y definir nuestro posicionamiento.

Existe un cierto consenso respecto a estas tendencias políticas, sobre todo por su coincidencia con determinadas etapas históricas de las políticas culturales.¹ Aun así, se observan diversidad de nomenclaturas de los modelos. La tabla 1 resume las características de los modelos principales para estas políticas.

¹ En este punto no se desarrolla exhaustivamente la evolución histórica de estos modelos o paradigmas, sino que se describen sus características principales. Para profundizar se puede consultar: Bianchini (1993), Bouzada (1993), Bouzada (2004), Caride y Meida (2000), López de Aguilera (2000), Matarasso y Landry (1999), Robinson (2005) y Zallo (1995), con los cuales nos hemos basado para elaborar la tabla 1.

Tabla 1. Modelos para el análisis de políticas culturales

	ILUSTRACIÓN/ DEMOCRATIZACIÓN DE LA CULTURA	CULTURAL	IMPACTO ECONÓMICO / EXTRACULTURAL/ EFICIENCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL	ENTRETENIMIENTO
ANTECEDENTES	André Malraux-Maisons de la culture	Augustin Girard, Duhamel	Jack Lang	Jack Lang
DESARROLLO Y AGENDA POLÍTICA	Años sesenta	Años setenta y ochenta	Años ochenta y noventa	Años ochenta y noventa
INSPIRACIÓN	Democratización de la cultura	Democracia cultural	Beneficios económicos. Extracultural	Consumen. Capitalización del mercado y del ocio
CULTURA	Élite	Popular	Masas	Masas
OBJETIVO	Igualdad política y económica. Beneficios de la alta cultura. Acceso a la cultura.	Promoción de la autoexpresión de las sub-culturas. Cultura como base de la identidad y la autoestima de comunidades e individuos.	Cultura como herramienta estratégica en los ámbitos económicos, políticos y sociales. Los objetivos culturales de este modelo pasan a un segundo plano, entendidos de manera instrumental y estableciendo parámetros de coste y rentabilidad ante el planteamiento cultural.	Priorización a la diversión frente al aprendizaje dados los cambios en las expectativas de la audiencia.
PRÁCTICAS	Difusión	Educación	Creación y consumo	Diversión y entretenimiento

	ILUSTRACIÓN/ DEMOCRATIZACIÓN DE LA CULTURA	CULTURAL	IMPACTO ECONÓMICO / EXTRACULTURAL/ EFICIENCIA SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL	ENTRETENIMIENTO
ACCIONES GENERALES	Acceso a partir de la descentralización y formas de desarrollo de audiencia. Mesianismo.	Empoderamiento como vía para conseguir la inclusión social y la ciudadanía local.	Perfeccionamiento de la gestión y los aspectos instrumentales de la cultura. Cultura como elemento de legitimación política. Atracción de negocios, trabajadores y turismo cultural en las ciudades.	Activación de determinados mercados de consumo a partir de la diversión y el placer.
ACCIONES CULTURALES	Subvenciones para la producción artística, preservación del patrimonio, acceso a la alta cultura, educación artística para niños y jóvenes y educación artística para profesionales.	Variedad de proyectos de base local en diferentes espacios e instituciones.	Proyectos «insignia», estrategias de especialización de las ciudades, regeneración de las ciudades.	Circos, parques temáticos, subvención de experiencias de divertimento y recreación.
LÍMITES	Concepto de cultura, exceso de intervencionismo público y homogeneización de la cultura, y visión pasiva de la ciudadanía.	Populismo y demagogia, sobrevaloración de la creatividad ciudadana y negación de los creadores profesionales.	Los objetivos culturales pasan a un segundo término, siendo en muchas ocasiones la excusa para la intervención urbanística o económica.	Dificultad de equilibrio entre la ilustración y el entretenimiento, encontrar fórmulas adiantes para trabajar desde el entretenimiento, la democratización y la democracia cultural.

El antecedente de estos modelos que acabamos de presentar es el *Mecenazgo estatal o privado*, basado en la vinculación directa del poder con los creadores, pero el primer modelo de políticas culturales es el de Democratización de la cultura o ilustración. Este modelo parte de la educación y la cultura como elementos para el desarrollo democrático y tiene como principal objetivo que los bienes culturales (cultura como arte y patrimonio) estén al alcance de toda la población. La concepción de una ciudadanía activa en la creación cultural es lo que caracteriza el segundo modelo, la Democracia cultural o empoderamiento. El modelo siguiente, el Extracultural, Eficiencia social, económica y cultural, Oferta y gestión cultural, y/o Impacto económico, presenta la cultura como un elemento claramente instrumental y pragmático. Denota la importancia estratégica de la cultura fundamentalmente en el ámbito económico,² y en menor medida en el político y social. Se trata de enfatizar la rentabilidad y la eficacia de la cultura frente a las necesidades sociales y territoriales. La última propuesta es la orientación del *entretenimiento*, vinculada a la capitalización del mercado y a la necesidad de diversión de la población. Esta tendencia prioriza el entretenimiento a la ilustración en diferentes equipamientos y programas culturales para dar respuesta a las expectativas de la audiencia que cada vez más busca experiencias instantáneas, actos estelares, *shows* y diversión.

Cabe considerar estos modelos como herramientas de análisis más que como verdaderos modelos operacionales de las políticas culturales. Todos los autores coinciden en reconocer que actualmente conviven programas e iniciativas que corresponden a los diferentes modelos, que las fronteras no siempre son claras y que, por tanto, hay muchos espacios de confluencia entre ellos.

La propuesta que desarrollamos la centramos en el empoderamiento, en un modelo ideológico que defiende la capacitación de la ciudadanía y la dotación de autonomía de grupos y comunidades, que fomenta políticas de accesos a la cultura, y que estimula procesos creativos y educativos a lo largo de toda la vida. Se parte, en consecuencia, de este posicionamiento para guiar y evaluar la acción sociocultural que se desarrolla en los municipios. Contextualizados en este paradigma, las políticas culturales que estudiamos contemplan aquellos servicios, programas, proyectos y actividades, encuadrados dentro de diferentes sectores de la política, que tengan como finalidad fomentar y desarrollar la dimensión más social de la cultura. O sea, todos aquellos que trabajen en la participación, la inclusión social, la creación de identidad y en los procesos de formación, dinamización, creación y difusión de la cultura de cada comunidad. Apostamos por la

² La estrecha relación entre cultura y economía que se desarrolla sobre todo entre los años ochenta y noventa fue bien acogida por unos sectores y temida por otros. De un lado, fomentaba el cambio en la vida cultural, en el que adquirirían una posición central el técnico o gestor, las operaciones de marketing, el producto y los ingresos, frente a la centralidad que tradicionalmente tenían el artista, el proceso creativo, el arte como experiencia y la generación de ideas. Por el otro lado, el potencial económico de la cultura suponía una liberación del artista frente a la penuria, un aumento de consciencia cultural de la comunidad y una solución a los problemas económicos (Throsby, 1997).

elaboración de instrumentos que estimulen políticas donde los ciudadanos se conviertan en protagonistas más que espectadores, creadores y no consumidores, facilitadores y no solamente receptores. O sea, políticas de ocio constructivo y enriquecedor que generen dinámicas participativas y de implicación ciudadana, y que podrían compensar el fuerte desarrollo que tienen actualmente las políticas de entretenimiento o de impacto económico.

3. SISTEMAS DE INDICADORES PARA LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES

Stufflebeam y Shinkfield (2007) proponen una definición ampliada de evaluación basada en la definición del *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*. Según los autores la evaluación es un proceso sistemático de definición, obtención, redacción de informes y aplicación de información descriptiva y valorativa sobre el mérito, valor, legitimidad, viabilidad, seguridad, relevancia y/o equidad de un objeto. Para Vedung (2010) la evaluación de políticas no se limita solo a los efectos de las intervenciones y actividades a un nivel de resultados, sino que también incluye procesos de implementación, contenidos y organización. En la construcción de cualquier proceso o instrumento de evaluación, en consecuencia, se deberán considerar todos estos elementos.

Durante la última mitad del siglo XX se han desarrollado diversas aproximaciones a la evaluación de programas y políticas. Según Chelimsky (1997) dentro de la evaluación de programas se pueden identificar tres grandes perspectivas: la perspectiva del *rendimiento de cuentas*, la perspectiva del *desarrollo* y la del *conocimiento*. Desde la perspectiva del *rendimiento de cuentas* la finalidad de la evaluación es medir resultados, calcular costes, valorar la eficiencia, etc, de manera que esta información sea útil a aquellas personas que han de tomar decisiones sobre proyectos. La perspectiva del *desarrollo* tiene como objetivo fortalecer instituciones y construir capacidad organizativa. Suele situarse en un ámbito institucional concreto y comporta procesos de evaluación interna. Finalmente, la perspectiva de *conocimiento* pretende generar nuevas percepciones sobre los problemas públicos, políticas, programas y procesos, desarrollar nuevos métodos y analizar críticamente los métodos vigentes. Estas tres perspectivas representan, según la misma autora, diferentes maneras de pensar en la evaluación y cada una tiende a resolver problemas evaluativos particulares. Ninguna puede resolver todos los problemas o responder a todas las cuestiones; por tanto, cabe pensar en su complementariedad. Por otro lado, la evolución de las diferentes perspectivas y aproximaciones a la evaluación de programas muestra una clara tendencia hacia la implicación de los participantes o implicados en el desarrollo de estos programas y políticas y la utilización de múltiples métodos (Stufflebeam, 2002). Entre estos métodos encontramos los sistemas de indicadores.

En España, la evaluación de políticas públicas tiene un retraso importante, probablemente como consecuencia de la juventud de su estructura democrática (Gascó, 2003) y la débil tradición en investigación social aplicada. En la última década se han realizado avances significativos con la creación de agencias de evaluación (como la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios), la organización de cursos de postgrado en evaluación o la consolidación de grupos de investigación centrados en la evaluación (Viñas, 2009). Todos estos elementos pueden contribuir a desarrollar estrategias, instrumentos y estudios de evaluación que contribuyan al enriquecimiento y a la mejora de la planificación y el desarrollo de políticas públicas. Solo desarrollando mecanismos potentes de rendición de cuentas será posible mantener la legitimidad de las administraciones públicas (Subirats, 2005).

Una herramienta aplicada para la rendición de cuentas en los procesos evaluativos de las políticas públicas son los sistemas de indicadores. En esta ocasión, siguiendo la terminología de Chelimsky (1997) presentada anteriormente, la propuesta de sistema de indicadores de evaluación que presentamos tiene también la voluntad de contribuir al fortalecimiento de la institución municipal y mejorando su capacidad organizativa (perspectiva del desarrollo en la evaluación). Seguramente en menor medida podría plantearse también su utilidad desde la perspectiva del conocimiento.

Los sistemas de indicadores están mayoritariamente diseñados desde estructuras o instituciones centrales para ser aplicados a diferentes realidades locales, y se han centrado en la gestión más que en la evaluación de políticas. A modo de ejemplo, encontramos el manual de evaluación de planes y programas de juventud del Gobierno vasco (Gobierno vasco, 2004), o la guía de implantación de un sistema de costos de la Administración local que plantea indicadores de gestión (FEMP, 2006). En el ámbito cultural, el punto de inflexión de los indicadores culturales en España es a partir del año 2004, con la aprobación de la Agenda 21 de la Cultura. Hay algunas aportaciones anteriores, como la de Carrasco (1999), que presenta su análisis factorial de indicadores socioculturales, centrados básicamente en factores de consumo y de difusión cultural de la Comunidad de Valencia. Desde el punto de vista cuantitativo, la investigación es interesante por la tipología de indicadores y el análisis de cada municipio estudiado. Posteriormente, la aportación de la Federación Española de Municipios y Provincias (2007), en colaboración con el Ministerio de Cultura, nos ofrece un sistema de autoevaluación de las políticas culturales locales en el marco de la Agenda 21 de la Cultura. Una propuesta muy extensa y quizás poco manejable, si bien incluye indicadores cuantitativos y cualitativos utilizables total o parcialmente.

Entre los límites y problemas de este tipo de evaluación por indicadores en el sector cultural queremos hacer referencia a dos aspectos: las dificultades de definición del sector y los límites propios del sistema de indicadores, más aún si es impulsado desde la Administración central con aplicación local.

En relación con el ámbito cultural, impera una gran heterogeneidad y complejidad tanto en la definición y concreción del sector, como hemos comentado

en el primer apartado, como en cuestión de sistemas de indicadores para aplicar en procesos de evaluación de políticas. Se evidencia de un lado diversidad de marcos teóricos de referencia y planteamiento de objetivos para estas políticas y de otra poca sistematización en la recogida de datos y la falta de instrumentos y herramientas de evaluación en este sector, lo que dificulta la aplicación de los sistemas de indicadores existentes (IFACCA 2005). Así, por ejemplo, mientras unos sistemas de indicadores recogen datos relativos a presupuestos de mantenimiento de equipamientos, otros no lo hacen; unas políticas culturales incluyen dinamización juvenil o participación ciudadana, otras se centran en temas de difusión y creación, etc. Esta heterogeneidad provoca dispersión, dificultad en la comparación, duplicidad de esfuerzos y poca rigurosidad.

En cuanto a los límites de los sistemas de indicadores potenciados desde la administración central (Estatal o autonómica), estos pueden vislumbrarse a partir de la experiencia que tienen otros países, como Gran Bretaña, los Estados Unidos, Canadá o Australia. Entre los peligros que pueden tener estos sistemas y que citan estudios como el de Jackson (2005) o el de Bevan y Hood (2006), hay que considerar los siguientes: la desmotivación hacia la innovación y el bloqueo de la ambición, la ocultación de problemas, la disminución del rendimiento y la formulación de evaluaciones inadecuadas. Ante estas limitaciones y peligros, Coulson (2009) apuesta por un modelo de sistemas de indicadores donde el control y la retroacción (*feedback*) se realicen a escala local a través de representantes elegidos y de la consulta local. En la línea que plantea Coulson, nosotros estamos convencidos de la utilidad que pueden tener los sistemas de evaluación por indicadores para las políticas locales, siempre y cuando se adapten a las necesidades territoriales y se utilicen como medida real de autoevaluación y autoaprendizaje. En este sentido, creemos interesante plantear sistemas de indicadores de evaluación, aplicables e interpretables por los propios agentes locales, más allá de las comparaciones que quieran establecerse a escala temporal o espacial. Pensamos, luego, en sistemas de indicadores que estén al servicio de las políticas municipales y sean un punto de referencia para la transformación real de las comunidades y territorios.

Finalmente apuntar que en las políticas culturales, como pasa también en las políticas sociales, los sistemas de indicadores suelen ser insuficientes para evaluar la complejidad de estas políticas, hecho que requerirá la necesidad de combinar diferentes metodologías hard y soft en sus procesos de evaluación (Subirats, 2005), y que deberemos tener en cuenta en las limitaciones de nuestra propuesta.

4. LA APORTACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS CULTURALES MUNICIPALES

Con el objetivo de concretar una herramienta específica para evaluar las políticas culturales municipales, en este apartado presentamos el proceso de

construcción de unos indicadores de evaluación encuadrados en las políticas sociales de empoderamiento. La herramienta no pretende evaluar todas las dimensiones de las políticas culturales, sino considerar prioritariamente los elementos culturales que ayuden a fomentar la participación ciudadana y el empoderamiento de la comunidad.

4.1. Metodología de investigación

El proceso metodológico de investigación para la construcción de este sistema de indicadores se estructuró en cuatro fases. La primera fase fue la definición del marco conceptual y teórico. Con esta aproximación teórica se concretó el objetivo de estudio y el posicionamiento político en el que encuadrar el sistema de indicadores. Una vez establecido este marco, se desarrollan las tres siguientes fases de investigación: propuesta inicial de indicadores y diseño de instrumentos para su construcción y concreción, validación de la propuesta de indicadores a partir de la validación de expertos y su aplicación empírica, y en último término, la redacción final de la propuesta. Veamos brevemente estas fases.

El planteamiento teórico

El encuadre político-teórico se realizó a partir de una doble exploración: una de carácter más teórica y la otra de carácter más práctico. En primer lugar se efectuó una revisión documental, centrada principalmente en temas de políticas locales, políticas culturales, empoderamiento y evaluación. En segundo lugar, se llevó a cabo una exploración analítica sobre los contenidos y la estructura organizativa de la Administración local del territorio. Una vez elaborado este encuadre, y entrando ya a un nivel más detallado, se concretaron los objetivos que deberían plantearse los gobiernos municipales para promover políticas de empoderamiento. Estos objetivos, transformados en objetivos de evaluación, fueron la base para concretar los indicadores de evaluación.

El diseño de instrumentos

Definido el encuadre teórico y seleccionados los primeros indicadores, se diseñaron instrumentos para definir y construir cada indicador. Estos instrumentos facilitan no solo concretar los criterios de recogida e interpretación de cada indicador, sino también comprender e interpretar cada indicador dentro del sistema planteado. Se diseñan dos tipos de instrumentos para la construcción de indicadores: uno para realizar una aproximación cuantitativa, y el otro para abordar aspectos más cualitativos. Los indicadores cuantitativos suelen ser fáciles de calcular y aportan un mayor grado de objetividad, aunque a veces también estén sujetos a interpretaciones diversas. Los cualitativos, más subjetivos y de mayor dificultad en su elaboración, nos aportan mayor riqueza informativa (de Gregorio, 2010).

En relación con la aproximación cuantitativa se diseñaron doce campos (véase la tabla 2) para puntualizar los elementos más relevantes para la aplicación, comprensión e interpretación de cada indicador. Los campos seleccionados se basan en propuestas como las realizadas por Anduiza y Maya (2005), Arts Council England (2003), Carrasco (2006), IFACCA (2005) y Museums, Libraries and Archives Council (2005).

Tabla 2. Descriptores de los campos para la construcción de indicadores cuantitativos

DENOMINACIÓN	Nombre del indicador.
REFERÈNCIA	Numeración del indicador dentro de la propuesta de indicadores elaborada.
OBJECTIVO	Precisa el objetivo del bloque de indicadores del cual forma parte.
FÓRMULA	Definición de la fórmula estadística a partir de la cual se concretará el indicador.
ESTRUCTURA	Análisis de cualquier subcomponente interesante de los indicadores. Por ejemplo, análisis de las variables por subpoblación.
INFORMACIÓN TÉCNICA	Definición de las variables, de los conceptos implicados y de las observaciones técnicas requeridas para obtener datos del indicador.
UNIDAD	Unidad de medida del indicador (porcentaje, valor absoluto, índice, etc.).
PERIODICIDAD	Periodicidad durante la cual se deberán obtener los datos para medir el indicador: mensual, semestral, anual, etc.
FUENTE DE INFORMACIÓN	Donde o desde donde se obtendrán los datos para construir el indicador.
NIVEL	Grado de consecución o adecuación del indicador.
INTERPRETACIÓN	Información comparativa utilizada para dar significado al indicador, por tanto aquella información necesaria para definir si los valores son significativos.
LIMITACIONES	Descripción de las limitaciones del indicador al medir su objetivo. Descripción de lo que no evalúa o no tiene en cuenta el indicador.

Actualmente, la planificación cultural considera que los procesos evaluativos cuantitativos (encuestas, indicadores, etc.) deben compensarse con procesos de

evaluación más cualitativos como la entrevista a los agentes implicados, grupos de discusión o ejercicios de mapeo para obtener el espíritu del lugar y la perspectiva cultural de los participantes (Grogan y Mercer, 1995). En nuestro caso hemos concretado unos indicadores cualitativos que contribuyan a matizar la información. Para esta aproximación cualitativa se concretaron unos parámetros de análisis para cada objetivo de evaluación. Estos parámetros son los que se plantean en la tabla 3.

Tabla 3. Descriptores de los campos para la construcción de indicadores cuantitativos

ENCUADRE	Descripción de los criterios y de los indicadores propuestos. Equivaldría a la justificación y explicación de los criterios e indicadores seleccionados.
INDICADORES Y GRADO DE CONSECUCIÓN	El instrumento se basa en el modelo planteado por el Arts Council England (2003). ³ Se presenta una tabla con diferentes indicadores para evaluar el objetivo, cada uno de los cuales se desglosa en cuatro niveles que hacen referencia a la consecución del criterio. Los cuatro niveles son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> — Avanzado: se ha llegado al estado deseable del indicador u objetivo que nos planteábamos. — Establecido: se están realizando actuaciones para conseguir el indicador y/o objetivo; se han consolidado algunos aspectos referentes al indicador y/u objetivo. — Emergente: se han empezado a realizar algunas acciones en relación con el indicador u objetivo, pero aún está en un estado muy incipiente. — Ausente: el indicador u objetivo no se ha desarrollado. Algunos indicadores pueden servir para analizar diferentes objetivos. La consideración del grado de desarrollo de la política va a cargo de los agentes que realizan la autoevaluación. La puntuación y la cualificación de cada objetivo sirven como herramienta orientativa, por tanto es necesario que quien realice la evaluación marque el grado de consecución más próximo al que considera que se da en su municipio.
CUALIFICACIÓN	Sistema de puntuación que permite reflejar el grado de consecución de cada uno de los objetivos evaluados, a partir de la puntuación de cada uno de los indicadores según el siguiente baremo: avanzado (3 puntos), establecido (2 puntos), emergente (1 punto), ausente (0 puntos).
INFORMACIÓN ADICIONAL	Aquella información que no se obtenga ni a través de los indicadores cuantitativos ni en la propuesta de indicadores cualitativos, pero que se considere interesante recopilar.

³ Arts Council England (2003) establece tres niveles de consecución: avanzado, establecido y emergente. Nosotros hemos añadido la categoría de *ausente*.

La validación

Diseñadas las herramientas para la construcción de indicadores y definida la primera propuesta, entramos en la tercera fase del proceso de investigación: la validación. La validación se realiza a partir de dos metodologías; la validación a través de expertos y la aplicación de la propuesta a un estudio de caso. La validación por expertos ha de aportar validez y fiabilidad a la propuesta, de la misma manera que lo hacen los sistemas de triangulación de investigadores, según los cuales, para Cohen y Manion (2002:337), con dos o más observadores o participantes independientes se pueden obtener datos fiables y válidos en las investigaciones. La validación por parte de expertos que realizamos se hizo a partir de dos rondas. La primera, considerada prueba piloto, fue básica para diseñar el instrumento de validación. El objetivo era doble: de un lado, comprobar la comprensión del material preparado para la validación, y del otro, la validación misma de los indicadores presentados. En ella participaron cinco validadores (1 académico del ámbito de la evaluación, 2 académicos afines a las políticas públicas y 2 técnicos de cultura municipales) y se les dieron cuatro semanas para la revisión. Sus aportaciones sirvieron para elaborar el material y afinar los indicadores que se enviarían en la segunda ronda. En esta segunda ronda participaron catorce validadores de ámbito estatal (de los dieciocho que seleccionamos y enviamos la documentación), y con cuatro de ellos realizamos entrevistas previas. Para seleccionar el panel de expertos tuvimos en cuenta tanto a académicos (afines a la evaluación, las políticas públicas o la sociocultura) como a profesionales que trabajan en la práctica de las políticas culturales municipales. De los catorce, el 50% corresponde a académicos vinculados a temas socioculturales, seguido del 28,6% de académicos vinculados con las políticas públicas, el 14,3% de profesiones del ámbito sociocultural y el 7,1% de académicos vinculados a la evaluación. El material para la validación (documento de contextualización de la investigación, propuesta de indicadores y documento para la validación) se mandó por correo postal y correo electrónico y se propuso un calendario de un mes para su retorno.

La validación dio como resultado la revisión conceptual de algunos indicadores así como los límites que se deberían prever en algunos de ellos, sobretodo en la obtención de datos. Se anotó también la necesidad de simplificar y desglosar algunos indicadores cualitativos para aplicar mejor el instrumento y eliminar algunos cuantitativos. Así mismo, también permitió valorar la importancia y la significatividad de cada indicador en relación con la consecución de su objetivo (hecho que permitió diferenciar entre indicadores básicos y secundarios).

Los cambios que provoca la validación por parte de expertos se recogen en una nueva propuesta que se comprueba empíricamente a partir de su aplicación en un municipio. El proceso metodológico utilizado es un estudio de casos. Según Stake (1998), el contenido del estudio de casos es la particularización, el estudio de un caso particular para ver qué es, qué hace, o sea, para comprenderlo como unidad.

⁴ Para profundizar en la diversidad de tipología de casos ver: Rodríguez, G.; Gil, J; García, E. (1996: 92-98), Stake, R.E (1998: 16-17), Vázquez, R.; Angulo, F.(2003:16-17), Bisquera, R. (coord.) (2004: 314-316).

Dentro de la diversidad de tipología de estudio de casos,⁴ en nuestra investigación nos hemos centrado en un estudio instrumental de casos. Su objetivo es obtener la comprensión general sobre un tema o aspecto teórico a partir de un caso particular seleccionado intencionadamente. La aplicación sirvió tanto para confirmar, cambiar o ampliar el conocimiento sobre evaluación de las políticas culturales de empoderamiento municipales, como para realizar un análisis exploratorio para su aplicación en otros municipios. El municipio seleccionado para el estudio de casos fue un municipio catalán de cerca de 4.000 habitantes. El gran dinamismo social y cultural y la elevada cantidad de servicios socioculturales en relación con las características demográficas, junto a la facilidad de acceso a los datos por parte de los investigadores, fueron aspectos claves para su elección.⁵ Este proceso de validación contribuyó a detectar los límites reales en la obtención de datos de algunos indicadores, racionalizar el número de indicadores por objetivo y concretar algunos criterios para mejorar la comprensión y la definición de indicadores. La obtención de datos para el estudio de casos se realizó entre abril y julio de 2008 y contó con la colaboración de técnicos, políticos y agentes del territorio, una becaria y la investigadora principal. Se consultaron diferentes fuentes de información; padrón municipal de habitantes, Instituto Nacional de Estadística, Instituto de Estadística de Cataluña, libros, publicaciones y planes de acción local, presupuesto municipal, proyectos y memorias del área de cultura, trípticos informativos, agenda cultural, programa electoral, etc. Se elaboraron diferentes instrumentos para la recogida y el tratamiento de los datos como hojas de cálculo, tablas para el tratamiento de texto, o formularios electrónicos.

Los resultados obtenidos de la aplicación empírica dieron como resultado la propuesta final del sistema de indicadores. Esta propuesta incluye un total de cincuenta y ocho indicadores, entorno siete objetivos de evaluación. La propuesta incluye indicadores básicos e indicadores secundarios, y diferencia también entre indicadores cuantitativos y una aproximación cualitativa. Los indicadores básicos son los considerados necesarios para evaluar el objetivo al que hacen referencia. Por su lado, los indicadores secundarios permiten profundizar en la evaluación del objetivo y aportar información complementaria de interés para analizar las políticas culturales.

4.2. La propuesta final de indicadores para la evaluación

El resultado final consiste en una propuesta selectiva y abierta que puede aplicarse total o parcialmente, aunque se recomienda la aplicación total dado el carácter relacional que tienen los indicadores entre sí. Remarcamos que la propuesta permite modificaciones o ampliaciones en consonancia con los cambios, la evaluación o las necesidades que se producen en el municipio y que, en definitiva, es un instrumento de aprendizaje y autoevaluación, más que de comparación con otros municipios.

⁵ Para Stake (1998) el primer criterio de selección del caso debe ser la máxima rentabilidad de aquello que aprendemos, y en estudios instrumentales, utilizar un caso poco habitual puede ser ilustrativo de lo que pasa desapercibido en casos típicos.

El instrumento está pensado para ser utilizado por técnicos y políticos del municipio, dado que estos son los impulsores y/o ejecutores de las políticas municipales, disponen de un amplio conocimiento del municipio y tienen a su alcance la información necesaria. Aunque la responsabilidad de su aplicación recaiga en técnicos y/o políticos, el proceso de aplicación se puede realizar de muchas maneras y puede tener diferentes niveles de participación de la ciudadanía, como por ejemplo su aplicación a partir de mecanismos de participación ciudadana más o menos informales. Así mismo, recomendamos su aplicación al lado de otros sistemas de evaluación, dadas las limitaciones que presentan los sistemas de indicadores. La complejidad de la actuación de los poderes públicos requiere pluralizar métodos y protagonismos (Subirats, 2005). Se requiere pues incluir diversidad de herramientas de evaluación que permitan analizar la realidad desde diferentes dimensiones y ser aplicadas complementariamente. Por ejemplo, se podría combinar la aplicación de indicadores con un sistema de encuestas dirigido a la ciudadanía para obtener sus percepciones. O bien, sobretodo en el caso de las políticas de empoderamiento, sería necesario iniciar procesos de investigación acción o evaluación comunitaria participativa que permitiesen realizar diagnósticos y plantear propuestas entre todos los agentes y ciudadanos del territorio. En función del tiempo, los recursos, la disponibilidad política y las necesidades del momento serán más idóneas o posibles unas metodologías de evaluación u otras.

A continuación, presentamos el sistema de indicadores propuesto (Planas, 2009) para ser utilizado en el proceso de evaluación de las políticas locales culturales de empoderamiento. Los indicadores se presentan por objetivos, según la aproximación cuantitativa o cualitativa realizada, y se diferencian los básicos de los considerados secundarios (en cursiva).

Tabla 4. Relación de indicadores cuantitativos y cualitativos

INDICADORES CUANTITATIVOS	INDICADORES CUALITATIVOS
OBJETIVO 1. Analizar la dotación y las características de los equipamientos y servicios municipales socioculturales	
1.1-Superficie de espacios públicos destinados a actividades socioculturales	1.A-Personal cualificado de los equipamientos
1.2-Espacios de consulta y/o lectura en bibliotecas o salas de lectura municipal	1.B-Estabilidad laboral del personal de los equipamientos
1.3-Plazas públicas de espacios escénicos	1.C-Recursos técnicos de los equipamientos y servicios
	1.D-Cobertura de los equipamientos respecto a necesidades
	<i>1.E-Planificación de servicios y equipamientos</i>
	<i>1.F-Evaluación de servicios y equipamientos</i>
	<i>1.G-Coordinaciones entre técnicos</i>
	<i>1.H-Realización de proyectos socioculturales conjuntos</i>

INDICADORES CUANTITATIVOS	INDICADORES CUALITATIVOS
OBJETIVO 2. Estudiar la oferta sociocultural municipal o con soporte municipal y los recursos invertidos por la entidad local	
2.1-Oferta sociocultural programada por el gobierno local 2.2-Presupuesto municipal destinado a la programación directa del ayuntamiento de actividades socioculturales 2.3-Oferta sociocultural con soporte del gobierno local pero organizada por terceros 2.4-Presupuesto municipal destinado al soporte de actividades socioculturales por parte del gobierno local 2.5- <i>Días de apertura de los espacios y equipamientos</i> 2.6- <i>Presupuesto municipal a la comunicación de actividades</i> 2.7- <i>Proyectos conjuntos entre dos o más equipamientos</i>	2.A-Coordinaciones de profesionales y agentes implicados en la oferta sociocultural 2.B-Documentos de planificación de actividades organizadas por el ente local 2.C-Documentos de evaluación de actividades organizadas por el ente local 2.D-Evaluación de la oferta sociocultural organizada por el ente local 2.E-Planificación de actividades con soporte municipal y organizadas por terceros 2.F- <i>Evaluación de las actividades con soporte municipal y organizadas por terceros</i> 2.G- <i>Comunicación y difusión de la oferta sociocultural</i> 2.H- <i>Alcance de la oferta sociocultural</i>
OBJETIVO 3. Analizar la asistencia y las políticas de acceso a actividades socioculturales municipales o con soporte municipal	
3.1-Asistencia a la oferta sociocultural anual 3.2-Usuarios anuales de la biblioteca o salas de lectura	3.A-Política de acceso a la oferta sociocultural municipal 3.B-Consulta a la ciudadanía sobre necesidades y demandas
OBJETIVO 4. Detectar si se diseñan y se invierten recursos municipales en programas que trabajen desde la perspectiva del sujeto	
4.1-Planes y programas transversales 4.2- <i>Proyectos y actividades realizados a partir de la implicación de dos o más concejalías</i>	4.A-Transversalidad dentro del programa político 4.B-Fomento de los planes transversales y organigramas 4.C-Liderazgo de los planes transversales 4.D-Metodología utilizada para el trabajo en red 4.E- <i>Revisión y ajuste de los planes y programas transversales</i> 4.F- <i>Cultura y/o educación en los planes transversales</i>

INDICADORES CUANTITATIVOS	INDICADORES CUALITATIVOS
OBJETIVO 5. Analizar el soporte a los creadores locales y la apuesta municipal para fomentar la creatividad ciudadana	
1.1-Superficie de espacios públicos destinados a actividades socioculturales 1.2-Espacios de consulta y/o lectura en bibliotecas o salas de lectura municipal 1.3-Plazas públicas de espacios escénicos	5.A-Creación cultural con estrategia para la identidad local 5.B-Creación e innovación en patrimonio y memoria histórica 5.C-Recursos para fomentar la creación
OBJETIVO 6. Estudiar la apuesta municipal hacia la diversidad cultural y ciudadana en el municipio en el uso, la creación y la expresión de las actividades socioculturales	
6.1-Oferta sociocultural dirigida a diferentes edades 6.2-Oferta sociocultural dirigida a minorías culturales 6.3-Oferta sociocultural con soporte del gobierno local y organizada por grupos culturales minoritarios	6.A-Accesibilidad a la oferta sociocultural y soporte a la creación y expresión de grupos con riesgo de pobreza 6.B-Entornos y programas interculturales 6.C-La inclusión de personas con discapacidades
OBJETIVO 7. Analizar el soporte municipal que existe hacia la promoción del asociacionismo y la participación ciudadana	
7.1-Porcentaje y tipología de asociaciones 7.2-Población asociada en asociaciones municipales 7.3-Asociaciones que han realizado actividades socioculturales con soporte municipal 7.4-Oferta sociocultural realizada por asociaciones con soporte municipal 7.5-Grupos socioculturales informales que han realizado actividades socioculturales con soporte municipal 7.6-Días de cesión de los espacios municipales a ciudadanos para la realización de actividades	7.A-El programa político fomenta la participación ciudadana a nivel institucional, comunitario e individual 7.B-Fomento de la participación comunitaria 7.C-Participación institucional 7.D-Participación individual 7.E-Coordinaciones entre asociaciones y soporte de técnico municipal

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La evaluación es importante no solo para perfeccionar las políticas y reflexionar sobre la propia acción, sino también para rendir cuentas a la ciudadanía de las acciones realizadas y comprobar cómo estas han contribuido a alcanzar los objetivos planteados inicialmente. Es necesaria para hacer perceptible y com-

previsible a la ciudadanía la acción de gobierno y el rendimiento de las administraciones, así como actuar como guía para acciones futuras (Stufflebeam y Shinkfield, 1995). La finalidad última de la evaluación de programas y políticas es la mejora de los recursos públicos para satisfacer las necesidades sociales, con lo que no existe una buena evaluación si, tras ella, las conclusiones no sirven a los que tienen que gobernar para mejorar la gestión (Ogando y Miranda, 2002).

En España la evaluación ha mejorado en los últimos 15 años, aunque aún hace falta más cultura evaluativa que permita visualizar los resultados a la ciudadanía (Viñas, 2009). En el ámbito de las políticas culturales, la evaluación es difícil de plantear a consecuencia de su carácter ambiguo, la instrumentalización de sus acciones y la indefinición de sus marcos teóricos (IFACCA 2005; Bonet, 2004). A pesar de estas limitaciones, es necesario reivindicar su importancia en el marco de las políticas públicas, ya que contribuye a la mejora de la calidad de vida, a la afirmación de la identidad cultural y al desarrollo de la cultura local (De la Durantaye, 2002). En consecuencia, es determinante valorar y medir sus incidencias y considerarlas no sólo por los resultados inmediatos que puedan dar, sino por su aportación en el futuro y su contribución a otras políticas sectoriales, como el turismo o la economía local (Pose y Serantes, 2001). Se debe ser perseverante y paciente en los resultados. Las políticas culturales son políticas a largo plazo, que requieren tiempo para la visualización de resultados. En este sentido, deberían trascender los cambios electorales o los caprichos de los gobernantes de turno. Solo así podrán ser efectivas para el deseado desarrollo social y cultural. Estamos convencidos de que el fomento y la evaluación de las políticas culturales son básicos para captar y visualizar su incidencia en el desarrollo local, y para ello se deben destinar más esfuerzos.

Ante una situación de crisis económica y de recesión en distintos países, una evaluación seria de las políticas públicas es inexcusable. Si nos centramos en las políticas culturales, puede ser aún más necesaria una evaluación que ayude a reforzar sus argumentos y sus oportunidades para poder explicarse mejor y rendir cuentas no solo ante los políticos, sino también ante la misma ciudadanía. El valor inmaterial de la cultura requiere de una evaluación completa que centre la atención en las múltiples proyecciones de sus acciones.

La propuesta presentada en este artículo pretende justamente incidir en esta dirección y contribuir a dotar de una herramienta más la evaluación de las políticas públicas. Los indicadores de evaluación que se proponen pueden contribuir a dar rigurosidad a la acción de las políticas locales culturales, muy a menudo intangibles y difíciles de visualizar. En la medida que es un instrumento de autoevaluación para técnicos y políticos, es una herramienta de aprendizaje que puede ayudar a reflexionar sobre la práctica. Desde la perspectiva de evaluación del conocimiento construir capacidad de evaluación es tan importante como la misma función evaluativa (Chelimsky, 1997). Pensamos que la herramienta que aportamos, a través del proceso de reflexión, puede también ayudar a construir capacidad de evaluación. En un ámbito con tan poca tradición en documentar, puede también contribuir a sistematizar la información, actuando como guía para la ob-

tención de datos y contribuyendo a unificar criterios para todos aquellos municipios que lo apliquen. En este sentido puede ayudar a minimizar la dispersión, la dificultad de comparación temporal y espacial, la duplicación de esfuerzos, y la poca rigurosidad que hay en la obtención de datos del ámbito cultural.

Como instrumento de autoevaluación pensamos que esta batería de indicadores debe ser aplicada a través del liderazgo de los técnicos y políticos de cultura en el ámbito de cada municipio donde se quiera realizar la evaluación. Una vez obtenidos los datos necesarios para interpretar cada indicador puede ser interesante y recomendable realizar un proceso participativo abierto con los representantes de entidades y proyectos culturales para que puedan dar su punto de vista y ayudar a interpretar los datos recopilados. En cualquier caso, los indicadores han de ser aplicados e interpretados por los propios agentes locales, más allá de las comparaciones que quieran establecerse a escala temporal o espacial, y han de ser un punto de referencia para la transformación real de las comunidades y territorios. Desde este enfoque es imprescindible diseñar y sistematizar metodologías de evaluación participativa, no solo para rendir cuentas de las políticas implementadas a los ciudadanos, sino para construir con y para ellos políticas municipales adaptadas a las realidades territoriales. Estamos convencidos de que estos elementos aportarían más rigurosidad, credibilidad y solidez al ámbito de las políticas culturales.

La aplicación de dicho sistema no ha sido fácil. El estudio de caso realizado ha demostrado que los indicadores diseñados pueden ser de mucha utilidad, sobre todo si sistemáticamente se recopila su información y se utilizan para estudiar la evolución de los datos del mismo municipio a lo largo de unos años. También se ha puesto en evidencia la poca tradición de guardar y disponer de datos concretos que permitan justificar y evidenciar el valor económico y material de muchas de las acciones y programas que se realizan. La poca tradición de sistematizar la información y recopilar muchos de los datos sobre la política cultural a escala local pone en evidencia la falta de conciencia y visibilidad de esta política. Sin documentación, sin materialización de la política cultural, de las acciones culturales, no hay posibilidad de consensuar estrategias y formular evaluaciones más serias, más democráticas y más participativas. La herramienta, en consecuencia, ha de ayudar a sistematizar más la documentación, de modo que permita articular mejor los discursos culturales a escala local y a generar bases de datos en las que fundamentar las justificaciones de muchos de los programas culturales. Ello ha de permitir disponer de criterios y escenarios en los que contrastar la evolución y la transformación cultural experimentada. Hay pues una clara voluntad formativa a nivel técnico y político.

En relación con algunos retos para la evaluación del ámbito de las políticas culturales, queremos anotar la necesidad de diseñar sistemas de evaluación que incluyan diversidad de metodologías e instrumentos con el fin de poder analizar la complejidad de estas políticas. Entre ellos proponemos fomentar la creación de instrumentos específicos para la obtención de datos, diseñar sistemas de indicadores para evaluar la globalidad de la dinámica cultural del territorio (y no

solo la impulsada por políticas públicas municipales), elaborar un sistema de evaluación para detectar los impactos de las políticas culturales en las demás políticas públicas, o incorporar procesos participativos en los sistemas de evaluación. Se trata de retos no menores que permiten constatar el enorme trabajo aún por hacer en este sector.

Nuestra voluntad es difundir la existencia de este instrumento para que pueda mejorarse y ser de utilidad. La difusión y aplicación depende de la voluntad de cada municipio y no es fácil introducir nuevas rutinas y dinámicas en la Administración pública, más aún si se trata de aspectos relacionados con la evaluación.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDUIZA, E. y DE MAYA, S. (2005): *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill, Finestra oberta.
- ARTS COUNCIL ENGLAND (2003): *Handbook of local performance indicators for the arts*. Disponible en <http://www.lga.gov.uk/download.asp?path=/Documents/Agenda/cultural/170303/item6.pdf> [consulta: 12-02-2006]
- BAYARDO, R. (2008): «Políticas culturales: derroteros y perspectivas contemporáneas», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7 (1), pp.17-29.
- BEVAN, G. y HOOD, C. (2006): «What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system», *Public Administration*, 84(3), pp.517-538.
- BIANCHINI, F. (1993): *European cultural policy in the context of area-based arts administration*, Irland, First Conferene of the Network of European Area-based Arts Administrators.
- BISQUERRA, R. (Ed.) (2004): *Metodología de la investigación educativa*, Madrid, La Muralla.
- BONET, LL (2004): «Reflexiones a propósito de Indicadores y Estadísticas Culturales», en Portal Iberoamericano de Gestión Cultural, *Boletín de Gestión Cultural*, 7: Disponible en www.gestioncultural.org/boletin/2004/boletinIndicadores.htm [consulta: 15-06-2007]
- BOUZADA, X. (1993): *Escuela, cultura y territorio: logicas sociales de la implantación y producción de los equipamientos educativos y socioculturales*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Colección Tesis Doctorales.
- BOUZADA, X. (Ed.) (2004): *Cultura e participación*, Santiago de Compostela, Consello da Cultura Galega.
- CARIDE, J.A y MEIRA, P.A. (2000): «La Educación Social en las Políticas Culturales: hacia una construcción pedagógica de la democràcia cultural», en: *Eduación Social y Politicas Culturales*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Ciências de la Educación, pp.19-42.
- CARRASCO, S. (1999): *Análisis Factorial Aplicado a Indicadores Socioculturales de la Comunidad Valenciana*, Valencia, Universidad de Valencia. Tesis doctoral.
- CARRASCO, S. (2006): *Medir la cultura: una tarea inacabada*. Disponible en <http://www.uv.es/carrascs/PDF/medir%20la%20cultura.pdf> [consulta: 25-09-2008]
- CHELIMSKY, E (1997). The coming transformations in evaluation. Chemlinsky, E. y Shadish, W.R (eds.): *Evaluation for the 21st. Century. A Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp 1-26

- COHEN, L. y MANION, L. (2002): *Métodos de investigación educativa*, Madrid, La Muralla.
- COULSON, A. (2009): «Targets and Terror: Government by Performance Indicators», *Local Government Studies*, 35(2), pp 271-281.
- DE GREGORIO, A. (2010): «Indicadors quantitatius contra indicadors qualitatiu», en *L'avaluació externa de projectes culturals*, Barcelona, Universitat de Barcelona y Generalitat de Catalunya, pp 61-63.
- DE LA DURANTAYE, (2002): «Municipal Cultural Policies in Quebec», *Canadian Journal of Communication*, 27, pp 305-313.
- EVANS, G. (2001): *Cultural planning*, London, Routledge.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2006): *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración Local*. Disponible en http://www.femp.es/index.php/femp/areas_de_gesti_n/servicios_locales/econom_a_y_hacienda/haciendas_locales/estudios [consulta: 20-09—2007]
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2007): *Sistema de indicadores para la evaluación de las políticas culturales locales en el marco de la Agenda 21 de la Cultura*. Disponible en http://descarga.sarc.es/Curso14/menu_c.htm [consulta: 20-08-2007]
- GASCÓ, M. (2003): *L'avaluació de les polítiques públiques culturals: estudi empíric a l'administració local*, Barcelona, Escola de l'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya.
- GILMORE, A. (2004): «Local cultural strategies: a strategic review», *Cultural Trends*, 13, 3, pp 3-32
- GOBIERNO VASCO. EUSKO JAURLARITZA (2004): *Manual de programación y evaluación de planes y programas de juventud. El modelo del Plan Joven de la CAV*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- GROGAN, D. y MERCER, C. (1995): *The cultural planning handbook: An essential Australian guide*. St Leonards, Australia, Allen & Unwin.
- INNERARITY, D. (2006): *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa Calpe.
- IFACCA International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (2005). *Statistical Indicators for Arts Policy*, Sydney, IFACCA.
- JACKSON, A. (2005): «Falling from a great height: principles of good practice in performance measurement and the perils of top down determination of performance indicators», *Local Government Studies*, 31(1), pp 21-38.
- LÓPEZ DE AGUILETA, I. (2000): *Cultura y ciudad. Manual de política cultural municipal*, Gijón, Trea.
- MARTÍNEZ, S. (2004): *La cooperació amb els municipis petits: marc actual i perspectives*, disponible en <http://www.diba.es/cerc/recerca.asp> [consulta: 15-10-2007]
- MATARASSO, F. y LANDRY, C. (1999). *Balancing act: twenty-one strategic dilemmas in cultural policy*. Belgium, Council of Europe.
- MENY, I. y THOENIG, J. (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- MUSEUMS, LIBRARIES AND ARCHIVES COUNCIL (2005): *Developing performance indicators for local authority museums, libraries and archives*, London, Victoria House.
- OGANDO, O. y MIRANDA, B. (2002). «La evaluación de las políticas públicas: aspectos metodológicos y estudio de casos», *Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión*, Ayuntamiento de Gijón, pp 8—38.

- PLANAS, A. (2009): *L'avaluació de polítiques socioculturals municipals: una proposta d'indicadors*. Tesis doctoral, Univesidad de Girona. Disponible en <http://www.tesisenxarxa.net/> [consulta 15-06-2009]
- POSE, H. y SERANTES, A. (2001): «Patrimonio y acción municipal: el caso del Ayuntamiento de Malpica de Bergantiños», *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 8, pp. 81-100.
- RAUSELL KÖSTER, P. (2007): *Cultura. Estrategia para el desarrollo local*. Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- ROBINSON, J (Ed.), (2005): *Eurocult21. Integrated Report*, Helsinki, Eurocult 21.
- RODRÍGUEZ, G.; GIL, J.; y GARCÍA, E. (1996): *Metodología de la investigación cualitativa*, Málaga, Ediciones Aljibe.
- STAKE, R.E. (1998): *Investigación con estudio de casos*, Madrid, Ediciones Morata.
- STUFFLEBEAM, D.L y SHINKFIELD, A.J (1995). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Madrid: Paidós/MEC.
- STUFFLEBEAM, D.L; MADAUS, G.F.; KELLAGHAN, T. (2002). *Evaluation models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. New York: Kluwer Academic Publishers.
- STUFFLEBEAM, D.L Y SHINKFIELD, A.J (2007). *Evaluation Theory. Models and applications*. San Francisco: Jossey-Bass
- SUBIRATS, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz*, nº60, Vol.1, 13 cuatrimestre, pp 18-37.
- THROSBY, D. (1997): «The relationship between cultural and economic policy», *Culture and Policy*, 8(1), pp. 25-36.
- VÁZQUEZ, R y ANGULO, F. (coords.) (2003): *Introducción a los estudios de caso; los primeros contactos con la investigación etnográfica*, Málaga, Ediciones Aljibe.
- VEDUNG, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, 16 (3), pp 263-277
- VIÑAS, V. (2009): «The European Union's Drive towards Public Policy Evaluation: The Case of Spain», *Evaluation*, 15(4), pp 459-472.
- ZALLO, R (Ed.) (1995): *Indústrias y Políticas culturales en España y País Vasco*, Bilbao, Universidad del País Vasco.

