

1. INTRODUCCIÓN

I. A. - EL CONCEPTO DE POLÍTICAS CULTURALES MUNICIPALES.

La política cultural es el enfoque del sector basado en su análisis global, articulado en un proyecto comprensivo de la cultura en su dimensión universal y dirigido a hacer efectiva la libertad del individuo, de cada ciudadano, de acceder o no al conocimiento.¹

También puede ser definida como un conjunto estructurado de intervenciones conscientes de uno o varios organismos en la vida cultural, entendiendo como tal la transmisión de ideas, la comunicación artística y el ocio.

Dentro de la política cultural incluimos

- La educación extraescolar
- La promoción de la creación artística
- La protección del patrimonio artístico
- El desarrollo de la investigación científica y técnica
- El ocio y el tiempo libre
- La promoción de jóvenes, mujeres, ancianos y niños.

“saber más”

PRINCIPIOS GENERALES PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS CULTURALES EN EL PAÍS.²

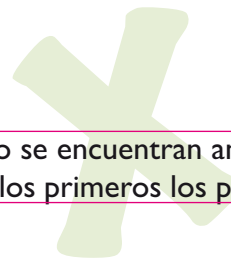
Objetivos de la política cultural

La Administración Central del Estado gestiona la mayor parte de su política cultural desde la Secretaría de Estado de Cultura, dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Entre los principales objetivos de este organismo destacan los siguientes:

- La promoción, protección y difusión del Patrimonio Histórico Español, de los museos estatales y de las artes plásticas.
- El fomento del libro y la lectura, el estímulo a la creación literaria y la promoción, protección y difusión de los archivos y bibliotecas estatales.
- El impulso y participación en acciones de cooperación cultural con las administraciones públicas y con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.
- La promoción, protección y difusión de las artes escénicas, la música, la danza y el circo.
- La promoción, protección y difusión de las actividades cinematográficas y audiovisuales de producción, distribución y exhibición.
- La orientación e impulso de las relaciones internacionales en materia de cultura, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, así como el seguimiento de las actuaciones de la Unión Europea en este ámbito, todo ello sin perjuicio de las funciones que corresponden a la Subsecretaría del Departamento.

1 VIVES, Pedro A.: “Glosario crítico de gestión cultural”. Consejería de Cultura e la Junta de Andalucía. Editorial Comares. Granada; 2007.

2 “Cuestionario sobre las Políticas Culturales Iberoamericanas de la Guía de la Administración Cultural”. Administrado por el Portal Iberoamericano de Gestión Cultural; 2003.



Para algunos autores, las bases de la civilización y el progreso se encuentran antes en las ciudades que en los estados y, por lo tanto, deben ser los primeros los prioritarios territorios de aplicación de las políticas culturales.

Según Joan Subirats (Universidad Autónoma de Barcelona), las políticas culturales han surgido y se han desarrollado en la mayoría de países occidentales, a partir de cuatro grandes principios establecidos por Lluís Bonet:

1. Por el valor estratégico de la cultura como difusor de estándares simbólicos y comunicativos.
2. Como base en la que fundamentar las identidades colectivas, y por tanto las identidades de las naciones y de los estados.
3. Por tener efectos positivos, tanto económicos como sociales, al desarrollar la creatividad, la autoestima y una imagen positiva de las personas y los territorios.

Prioridades sectoriales

Las prioridades políticas dependen en gran medida de la opción política que ostenta el poder.

Así, la acción gubernamental del Ministerio de Cultura en la etapa socialista (1982-1996) centró sus prioridades en la conservación y valorización del patrimonio, la renovación de equipamientos (plan de auditorios y teatros) y el apoyo a la creación (con la ley de propiedad intelectual, y las ayudas al cine, al teatro y a la música).

Con el nuevo gobierno del partido popular (desde 1996), el Ministerio de Cultura pasa a ser una Secretaría de Estado del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD). Sin embargo, se mantiene, en gran medida, la política de protección y difusión del patrimonio histórico español, la gestión de los grandes museos, archivos y bibliotecas nacionales, la promoción de las artes escénicas y la música, así como la tutela sobre la propiedad intelectual. En el ámbito, de las industrias culturales se refuerzan los grandes grupos de comunicación y las empresas españolas de producción audiovisual y editorial.

Principales temas de debate que afectan actualmente el desarrollo de la política cultural.

Entre los principales temas de debate actual figuran, por un lado, el apoyo al sector cinematográfico español, en crisis por el creciente dominio de la industria estadounidense. Por otro lado, la protección de los derechos de propiedad intelectual, que ha desembocado en la creación y regulación de la Comisión Interministerial para actuar contra las actividades vulneradoras de los derechos de propiedad intelectual e industrial y, más recientemente, en la adecuación del Registro General de la Propiedad Intelectual a la aparición y desarrollo de las nuevas tecnologías que afectan tanto al proceso creativo como a los nuevos soportes.

Modelo de gestión de la política cultural: descripción de los aspectos principales por los que se caracteriza la administración cultural del país.

Al igual que en otros ámbitos de la acción política, la década de los noventa trajo al campo de la cultura:

- La búsqueda de recursos ajenos como respuesta a las limitaciones presupuestarias.



4. Por la necesidad de preservar el patrimonio colectivo de carácter cultural, histórico o natural.

La necesidad de comprobar el cumplimiento de tales principios ha conducido a las políticas culturales hacia un plano evaluador necesitado de un soporte teórico que permita la construcción de una estructura metodológica.

Además de su dimensión interna, la evaluación también posee un significado multifuncional fuera de la propia organización o institución. Así, evaluar también significa

- Afirmar el ejercicio de responsabilidad administrativa frente a la sociedad.
- Obtener legitimación de la acción pública.
- Rendir cuentas.
- Profundizar en los valores democráticos.

Durante los años sesenta del pasado siglo XX, algunos programas pioneros implementaron, tanto a nivel nacional como internacional, sistemas de evaluación y monitoraje de determinados proyectos públicos así como de control sobre los recursos utilizados. Sin embargo la dominante presencia de los indicadores cuantitativos, basados fundamentalmente en el control presupuestario, llegó a distorsionar un proceso que, a partir de mediados de la década de los ochenta, potenció aquellas propuestas de evaluación de la acción pública, y sus correspondientes metodologías, centradas en evaluar la gestión en relación a los resultados sociales y políticos obtenidos.³ La mayor presencia de indicadores cualitativos de evaluación de la eficacia y el impacto social y cultural abrió la puerta entonces a una perspectiva mucho más completa y equilibrada.



- La colaboración entre el sector público y el sector privado en la gestión y obtención de fondos.
- La mejora de la eficiencia y la eficacia de la acción cultural.
- La externalización o subcontratación de la dirección y gestión de centros cívicos, teatros, museos u otros tipos de equipamientos e instalaciones culturales.
- La gestión cultural en España se caracteriza también por un elevado grado de descentralización territorial, que se justifica:
- Por la necesidad de aproximar la elaboración y la aplicación de la política cultural a la realidad social.
- Por el hecho que la descentralización garantiza mejor la conservación y el desarrollo de la diversidad cultural y lingüística al conferir a las Comunidades Autónomas o en su caso a las autoridades locales un poder de decisión sobre cuestiones esenciales para su existencia como sociedades con una realidad cultural propia.
- Por las mejoras en la eficacia de la acción pública cultural. &

3 BONET, Lluís: "Dos fases indisociables de la gestión cultural: planificar y evaluar". Periférica: Revista para el análisis de la cultura y el territorio. Nº 5. Cádiz; 2001.

Como consecuencia, es necesario evaluar las políticas culturales públicas...

- a) Para rendir cuentas ante los ciudadanos mediante métodos fiables y permanentes en el tiempo.
- b) Porque la gestión pública, también la de la cultura, está necesitada de altas dosis de transparencia.
- c) Porque políticos y técnicos deben contar con un método fiable que les permita cotejar su nivel de cumplimiento.
- d) Porque aporta una metodología desde la que plasmar protocolos, procesos y rutinas.
- e) Porque la evaluación es la herramienta y el proceso que permite visualizar los siguiente beneficios:
 - Racionalización del funcionamiento de la institución.
 - Optimización de recursos humanos y materiales.
 - Reparto racional de los recursos.
 - Minimización de las indecisiones.
 - Estimulo personal.
 - Incremento de la financiación exterior.

“saber más”

DECÁLOGO PARA LA ACCIÓN CULTURAL DE UN AYUNTAMIENTO. ⁴

Meta 1.- Diseñar un plan cultural estratégico incluido en los planes de revitalización de la ciudad

Meta 2.- Elevar el nivel cultural de la población, mejorando cuantitativa y cualitativamente el consumo cultural y presentando a la población una amplia oferta de servicios y actividades culturales que estimule la demanda cultural en un triple nivel:

- a) Implementar estrategias de reducción del no-público
- b) Apoyarse en la demanda percibida
- c) Apoyarse en los creadores y grupos activos (evitando el error del elitismo o de centrar

la política cultural en la vanguardia alejada de los intereses mayoritarios).

Meta 3.- Estimular la creación cultural mediante un plan de fomento de la creación articulado en tres líneas:

- a) El tallerismo
- b) La formación especializada
- c) El apoyo a los creadores semiprofesionales y profesionales.

Meta 4.- Promocionar la cultura local y generar rasgos de identidad colectiva así como conservar el patrimonio, entendiendo como tal no sólo el arquitectónico o histórico sino también las costumbres, la memoria colectiva o la identidad de la ciudad.

Promocionar lo local desde el aquí y el ahora, creando signos de identidad colectiva,



4 LOPEZ DE AGUILETA, Iñaki: “Cultura y Ciudad: Manual de Política Cultural Municipal”. Ed. Trea. Gijón; 2000.

I. B. - EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

1. Evolución del concepto de planificación estratégica.⁵

La estrategia permite a las instituciones y organizaciones preparar sus actuaciones de futuro, afrontar los retos del entorno y fundamentar la próxima gestión de sus recursos y procesos.

Los primeros ejercicios serios de planificación empresarial surgieron tras la Segunda Guerra Mundial y estaban basados en la planificación presupuestaria. Los presupuestos, inicialmente anuales, era una herramienta de control de la empresa y a la vez impactaban en el desarrollo futuro de la misma. La planificación moderna surge en los años cincuenta del siglo XX en la Harvard Business School. Hasta entonces, las empresas habían planificado sus funciones de modo independiente (producción, logística, marketing, finanzas, etc.). El primer paso fue la creación de departamentos de planificación estratégica. Dichos departamentos estaban en general poco conectados con la realidad empresarial y concedían más atención al propio procedimiento de planificación que a las decisiones de carácter estratégico. Con las crisis del petróleo de los años 1973 y 1979 y la limitación de las tasas de crecimiento, se comienza a conceder mayor atención a la correcta selección de los productos y mercados donde la empresa quiere competir.

apoyando a los creadores locales o facilitando puntos de encuentro ciudadano, siempre desde el criterio de que lo local no es mero folclore, provincianismo o mirarse el ombligo y no excluye asomarse al mundo exterior e interactuar con él.

Meta 5.- Fortalecer el tejido sociocultural y favorecer su participación en la política cultural municipal. Fortalecer el asociacionismo informal, contribuyendo al encuentro ciudadano, a la socialización y recuperación de la calle y los espacios públicos. Impulsar el asociacionismo formal y favorecer su participación en la política cultural municipal

Meta 6.- Diseñar una amplia red de infraestructuras culturales; crear un equipamiento dedicado a los espectáculos y dotarlo de un programa de actos continuado; disponer de centros socioculturales; diseñar un equipamiento para la creación cultural; incluir lo

anterior en un plan global de equipamientos a corto, medio y largo plazo e impulsar las infraestructuras o servicios privados

Meta 7.- Garantizar que la política cultural municipal atiende a todos los ciudadanos; atender a las particularidades culturales de la infancia, juventud y tercera edad y garantizar el equilibrio territorial entre los distintos barrios de la ciudad

Meta 8.- Posibilitar el desarrollo de medios locales de comunicación; establecer canales fluidos de comunicación entre ayuntamiento y ciudadanía e impulsar otros medios de comunicación locales

Meta 9.- Transmitir una visión lúdica de la cultura

Meta 10.- Evitar la precariedad en la cultura y en los creadores locales. ✎

5 MEMBRADO MARTÍNEZ, Joaquín: "Metodologías avanzadas para la planificación y mejora: Planificación estratégica, BSC, Autoevaluación EFQM, Seis Sigma". Ed. Díaz de santos. Madrid; 2007.

La planificación estratégica parte del establecimiento / revisión de la misión, visión y valores de la organización por parte de la dirección de la misma.

La misión es una declaración en la que se describe el propósito o razón de ser de la organización y la visión es lo que la organización pretende alcanzar a largo plazo. Los valores y principios éticos constituyen la base sobre la que se asienta la cultura de la organización.

Misión y visión son el punto de partida de la estrategia de la organización.

“saber más”

LA MISIÓN Y VISIÓN DE UN SERVICIO CULTURAL:

El ejemplo de Misión y Visión de un Servicio Cultural tomado del Instituto Sonorense de Cultura de México.

Misión: Accionar los mecanismos para investigar, promover y difundir la cultura en todas sus manifestaciones, así como el fomento de la educación artística y la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible, procurando con ello que los servicios culturales estén al alcance de todos los sonorenses.



“saber más”

RECURSOS DE LA PLANIFICACIÓN CULTURAL SEGUN BIANCHINI ⁶

- a) El patrimonio histórico, artístico, arqueológico y antropológico;
- b) La imagen externa del territorio que se expresa a través de las canciones, los mitos, la gastronomía las guías turísticas, los reportajes de las revistas, la radio o la televisión y las representaciones culturales;
- c) El repertorio de productos y capacidades productivas locales en el ámbito de la artesanía, la industria y los servicios;
- d) El ambiente físico que comprende el patrimonio arquitectónico, el paisaje y la topografía del territorio;
- e) La calidad de los espacios públicos;
- f) La diversidad de los negocios de la actividad recreativa, de ocio y cultura;
- g) Las tradiciones locales de vida asociativa y de sociabilidad con eventos como las fiestas y celebraciones;
- h) Los hobbies y aficiones de los residentes;
- i) Las culturas juveniles, de las minorías y de otras “comunidades de interés” presentes en el territorio;
- j) Las artes plásticas, los espectáculos y las industrias culturales.

⁶ BIANCHINI, F.: “Rethinking the relationship between culture and urban planning” en Matarasso, F. and Halls, S.: “The Art of Regeneration”. Nottingham; 1996. Conference Papers Nottingham e

A partir de las declaraciones de misión, visión y valores, la dirección establece las metas de la organización.

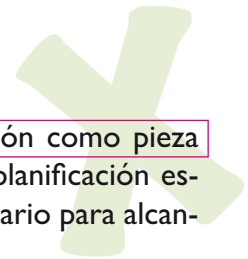
El proceso de planificación estratégica no termina con la fijación de dichas metas sino que debe determinar cómo alcanzar dichas metas a partir de la posición actual de la organización. Dicha posición se determinará recogiendo información sobre el entorno de la organización y los grupos con interés en la misma y sobre la situación interna de la propia organización y sus resultados.

Las fuentes de información más destacadas para una institución son:

- Sus clientes
- Sus alianzas
- Sus empleados
- Su entorno social y legal
- Su relación con las nuevas tecnologías
- Sus propias actividades

. La planificación estratégica y la evaluación.

Todo proceso de planificación estratégica considera a la evaluación como pieza esencial de su estructura y fases. Un procedimiento como el de planificación estratégica, que se basa en la fijación de objetivos, en el tiempo necesario para alcan-



Visión al 2009: Los sonorenses contaremos con una expresión artística, cultural y científica representativa de nuestros municipios y regiones; la comunidad artística y cultural logrará notables avances en su organización gremial y financiera, y mantendrá una creciente interacción con exponentes de la cultura nacional e internacional.

LOS VALORES DE UN SERVICIO CULTURAL:

El ejemplo de Valores de un Servicio Cultural tomado del Vicerrectorado de Extensión Universitaria de la Universidad de Cádiz.

El Servicio de Extensión Universitaria trata de estar en consonancia con los siguientes valores:

- Respuesta a las expectativas de nuestros usuarios externos e internos.
- Liderazgo ético y socialmente responsable.
- Diálogo con los Agentes Culturales de nuestro territorio.
- Respeto a la libertad de creación de autores y artistas.
- Respeto a los derechos intelectuales de autores y creadores.
- Adaptación a una sociedad en constante cambio y búsqueda de la innovación relevante.
- Trabajo en equipo.

zarlos y en los recursos precisos, ha de disponer de mecanismo de control que permitan conocer la eficacia y eficiencia del mismo.

Puestos a delimitar un modelo contrastado que haya tomado la realidad concreta del municipio para abordar un trabajo de investigación con un definido carácter de auditoría y evaluación, hemos tomado como referencia las tres experiencias prácticas en evaluación de políticas culturales realizada por la Universidad de Cádiz en diversos municipios gaditanos:

- Dosmil3estrategias: Proceso de Evaluación Institucional de la política cultural de Puerto Real. (2001 – 2003).
- Itinerario 21: Proceso de Evaluación Institucional de la política cultural de Algeciras 1978-2003. (2003 – 2006).
- Cotas 2006: Proceso de Evaluación Institucional de la política cultural de Sanlúcar. (2003 – 2006).

Igualmente, la metodología también se aplicó al contexto juvenil a través de las dos siguientes experiencias desarrolladas y finalizadas entre 2005 y 2007 en otros dos municipios de la provincia de Cádiz:

- Chiclana 1630: Proceso de evaluación institucional de la política de juventud de Chiclana.
- Chipiona 1630: Proceso de evaluación institucional de la política de juventud de Chipiona.

La concreción de los cinco estudios antes mencionados también ha permitido el análisis de realidades municipales diferentes las cuales han servido para ir puliendo y enriqueciendo tanto modelo como procesos a la vez que se abría una puerta a la comparación y contraste de sus conclusiones.

Además, el conocimiento y relación con proyectos de estudio y/o evaluación institucional cultural en ciudades como Sabadell, Barcelona (Plan de Bibliotecas de Barcelona 1998-2010 y Plan Estratégico de Cultura de Barcelona 2007-2015), Huesca (La estrategia cultural municipal de la ciudad de Huesca), Palma de Mallorca (Plan de gobierno de cultura del Ayuntamiento de Palma de Mallorca), Sevilla (Plan Estratégico Sevilla 2010) o Zaragoza (La cultura en la Expo Zaragoza 2008)⁷ ha permitido perfilar el modelo con mayor y mejor precisión.

7 MANITO, Félix (Coord.): Planificación estratégica de la cultura en España. Fundación Autor. Ediciones Autor. Madrid; 2008.

PRINCIPALES EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL ESTUDIADAS DURANTE EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE ESTA GUÍA.

- Dosmil3estrategias: Proceso de Evaluación Institucional de la política cultural de Puerto Real. (2001 – 2003).
- Itinerario 21: Proceso de Evaluación Institucional de la política cultural de Algeciras 1978-2003. (2003 – 2006).
- Cotas 2006: Proceso de Evaluación Institucional de la política cultural de Sanlúcar. (2003 – 2006).
- Chiclana 1630: Proceso de evaluación institucional de la política de juventud de Chiclana.
- Chipiona 1630: Proceso de evaluación institucional de la política de juventud de Chipiona.
- Plan de Bibliotecas de Barcelona 1998-2010
- Plan Estratégico de Cultura de Barcelona 2007-2015
- Estrategia cultural municipal de la ciudad de Huesca
- Plan de gobierno de cultura del Ayuntamiento de Palma de Mallorca
- Plan Estratégico Sevilla 2010
- La cultura en la Expo Zaragoza 2008

El modelo que proponemos para esta Guía FAMP de Evaluación Institucional de Políticas Culturales Municipales responde a una necesidad de plasmación de forma lo más práctica posible, enfocando sus intereses hacia su formato como guía. Sus objetivos como tal serían los siguientes:

1. Conseguir que las políticas culturales municipales abandonen los indicios para basarse en las evidencias.
2. Dotar a los municipios de una herramienta que permita la evaluación de sus políticas culturales a partir de un modelo formalizado.
3. Permitir la comparación objetiva y científica entre políticas culturales municipales de diferentes municipios.
4. Conseguir políticas culturales de calidad adaptadas a las necesidades de nuestros usuarios a veces de forma reactiva y otras de forma proactiva.
5. Conocer las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de las políticas culturales de los municipios estudiados.
6. Promover que las políticas culturales sean sometidos a procesos de evaluación.
7. Dotar a los municipios y provincias de un primer instrumento para iniciar la aplicación y desarrollo de la Agenda 21 de la Cultura.