

# Prólogo

## **IDEA 1**

En las fechas de la celebración de los treinta años de las primeras elecciones democráticas municipales (1979/2009) – las cuales marcaron el desarrollo y evolución de la cultura en España – no resulta extraño sino casi lógico que la FAMP publique una Guía para la evaluación de Servicios Culturales Municipales.

Para llegar aquí se ha tenido que recorrer un largo y tortuoso camino que se ha ido mejorando, en su firme de rodadura y aligerándolo de curvas, no de forma lineal y coherente sino en función de experiencias y realidades vividas a veces de forma convulsas y en contactos laterales con los hacedores de la cultura.

Las experiencias de estas tres largas décadas podríamos agruparlas en función de cómo se hicieron y prestaron los servicios culturales municipales.

La primera década viene marcada por un activismo exacerbado, un querer ocupar con lo público todo el amplio espectro de la actividad cultural y pretender dar respuesta desde las áreas de cultura a todas las posibles necesidades “espirituales” de los ciudadanos.

En la segunda década los equipos técnicos se van institucionalizando y comienza una mayor preocupación por las infraestructuras culturales como elementos de continuidad de la oferta cultural y mejora y fijación de la demanda. Empiezan a verse los primeros síntomas de un cierto “tope” en los presupuestos culturales de las administraciones públicas, sobre todo las locales, y se tiende a un aprovechamiento mayor de los recursos.

En la tercera década, prácticamente en los comienzos del nuevo siglo, muchas de las actividades culturales cíclicas, puestas en marcha en años anteriores, se han consolidado, otras lógicamente van desapareciendo por la propia selección del público o por el “aburrimento” de los responsables políticos. La capacidad de maniobra de las administraciones públicas, en lo que respecta a nuevas actividades y nuevas plantillas, es cada vez más estrecha y se comienza a usar una herramienta nueva en los ámbitos culturales: la “planificación”, con la cual pretendemos aprovechar mejor los recursos que tenemos, tanto económicos como humanos, y poder llegar mejor a nuestros públicos.

En estos momentos, y cerrando un circuito lógico, una de las grandes preocupaciones es la evaluación, consecuencia lógica de la planificación; pero a la vez síntoma de una cierta normalización que, por causas emanadas de los años anteriores a las elecciones de 1979, no se daban en nuestro país.

El momento actual debería reflejar la normalidad de un proceso científico, en nuestro caso cultural, en el que política cultural, planificación y evaluación constituyen una combinación que nos permite conocer los objetivos, a priori, y conocer los medios necesarios para conseguirlos.

Para que un proceso como el referido pueda tener ciertos resultados y visos de objetividad, es claro que se necesita un proceso de evaluación y verificación de lo planificado y después realizado. Y para que éste sea creíble, debe ser diseñado a priori junto con las políticas culturales además de constatado a posteriori por verificadores externos o internos.

Los procesos de evaluación pueden ser complejos, pero no deben ser complicados, y deben ser realizados en diversas fases según se van implementando las políticas culturales, debiendo estar éstas materializadas en proyectos y éstos a su vez deben existir con sus objetivos, medios, evaluación y verificación. También habrá que realizar las memorias-resúmenes de los planes anuales y, si fuese necesario, la conformación, con todos los distintos datos en los que nos basemos, del resumen del Mandato Legislativo específico. Es decir, debe existir una evaluación del proyecto, otra del plan y una última y más compleja de la Política Cultural, ya que ésta, en última instancia y desde mi visión personal, no es más que la suma ordenada y coherente de acciones, proyectos y planes.

## **IDEA 2**

La evaluación surge en el contexto histórico de desarrollo del Estado del Bienestar, sobre todo cuando cuestiona su supervivencia, y está vinculada a la extensión de valores de responsabilidad política de las administraciones públicas. El impulso de la práctica evaluativa tuvo lugar por el incremento de los programas sociales en ellos años setenta en Estados Unidos y que posteriormente se extendieron a Europa. En

nuestro continente el impulso provino de un notable predicamento en países de nuestro entorno, reforzados por los movimientos de modernización administrativa de las dos últimas décadas del siglo veinte y los postulados de la Nueva Gestión Pública, que significaron una profundización en los valores democráticos para la acción pública dada su explícita voluntad de mejorar la eficacia y la eficiencia, adquiriendo por lo tanto un creciente interés en el campo académico profesional.

En España aunque es relativamente nueva la utilización de la evaluación como instrumento de análisis de la acción pública, se están dando los pasos para la normalización; y en este sentido hay que apuntar la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, el Consorcio de Evaluación de Políticas en Cataluña, la creación de la Sociedad Española de Evaluación, así como la impartición de cursos de postgrado en Madrid, Sevilla y Barcelona.

La evaluación se puede definir como la recopilación y análisis sistemático de información que nos permite emitir juicios sobre el mérito y el valor de la acción evaluada; siendo sus funciones: la retroalimentación o mejora (improvement), el control de responsabilidades y el rendimiento de cuentas (accountability), y enunciar recomendaciones futuras (enlightenment); con el objetivo de una sustancial mejoría de la acción futura. La evaluación en el ámbito público supone la aplicación de procedimientos rigurosos y estructurados de acopio de datos y de análisis, mostrando notoria semejanza con cualquier investigación social, pero distinguiéndose de ésta, en que es imprescindible emitir un juicio de valor sobre el objeto que se está evaluando, ya sea un programa, una política determinada, un servicio concreto, acentuándose especialmente en los resultados y en la participación de las partes.

La evaluación de las acciones públicas en los sistemas democráticos constituye una de las nuevas herramientas de gestión; por una parte sirve para reafirmar el ejercicio de responsabilidad administrativa frente a la sociedad, originando legitimidad institucional para las administraciones que la realizan y la publicitan. Por otra al ser un balance y un juicio de lo realizado o por realizar, la evaluación otorga legitimación por la rendición de cuentas fortaleciendo las relaciones con los usuarios/as de los servicios y en general, con el conjunto de la sociedad. Y también incide en la transparencia de la acción pública como práctica democrática, puesto que la evaluación requiere de la participación de los trabajadores/as públicos, de los agentes críticos y de los ciudadanos/as.

Hay que señalar tres características específicas de la evaluación: la primera es su carácter político, la evaluación debe responder ante el contexto político y a su vez, ser un instrumento que permita controlarlo. La segunda es el enjuiciamiento sistemático, además de recopilar e interpretar información disponible de otros niveles de análisis que la particularizan. Y la tercera característica singulariza su aspecto práctico y aplicado.

En estos últimos años en las administraciones locales se está produciendo un aumento de la actividad evaluadora, que responden tanto a la adopción de nuevas técnicas de gestión que derivan en algunos casos en intentos de “autoevaluación”, y en otros en un sistema de “evaluación ciudadana” de la gestión municipal; como a su intervención directa en la aplicación de programas, erigiéndose la evaluación como herramienta de gestión imprescindible para obtener información fiable y precisa sobre una determinada actuación. Los tipos de evaluación más comunes que se realizan por la administración local son: la evaluación de necesidades, que de un modo prospectivo pretende averiguar las demandas ciudadanas; y la evaluación de programas de una doble vertiente, atendiendo al proceso o poniendo el punto de observación en los resultados y/o al impacto del programa. La evaluación para ser operativa debería contar con una voluntad política que impulse la tarea de evaluar.

En el ámbito específico de la cultura, los ayuntamientos apenas han prestado atención más allá de una recopilación de datos que propicien obtener una justificación basada en lo estrictamente cuantitativo. No obstante la dimensión que ha ido adquiriendo la cultura en la estructura funcional municipal, su transversalidad en estrategias de desarrollo local, el implemento de recursos financieros y humanos, la construcción y mantenimiento de equipamientos de diversa tipología, el incremento de la oferta de actividades y la ampliación de su campo de influencia, presenta tal complejidad que evidencia absolutamente la necesidad prioritaria de ser evaluada. Planteamiento que alcanza una evidente actualidad al ser uno de los principios de la “Agenda 21 de la Cultura: propuesta de las ciudades para el desarrollo cultural”.

La evaluación del servicio de cultura municipal se puede encontrar inicialmente con algunos inconvenientes, señalamos algunos: en primer lugar en lo que atañe a la finalidad por su dificultad de medición, en segundo lugar la variedad, intangibilidad y la pretensión de una parte importante de los objetivos a conseguir; en tercer lugar la externalización de la acción en entidades no lucrativas o empresas de servicios;

en cuarto lugar en la concurrencia de diferentes administraciones en una misma intervención, y por último la dificultad para encontrar estándares de calidad comparable con otras situaciones parecidas.

La cultura presenta una estructura en la que conviven e interaccionan muchos agentes en mejor o menor armonía y su relación además de cuantitativa es fundamentalmente cualitativa, porque además del consumo y los niveles de apreciación y satisfacción de las actividades y productos culturales, la cultura siempre origina efectos de largo alcance vinculados a procesos sociales, a la profundización del conocimiento, a la creación e innovación entre otros.

Por lo tanto la evaluación precisa definir una serie de criterios a tener en cuenta para emitir un juicio de valor en el terreno de lo cualitativo, ya que la evaluación de lo intangible es esencial. Y en ésta dirección son muy relevantes algunos aspectos relacionados con ciertas cualidades como son la creatividad, el conocimiento social, la comprensión e identificación, la experiencia, las expectativas, la innovación, valores sociales, etc. Es importante esforzarse en avanzar en los aspectos cualitativos, más complicados de gestionar; y equilibrarlo con los cuantitativos, consiguiendo una excelente muestra de buena práctica en la gestión municipal.

Es claro que necesitamos cierta información singular y poner en valor la misma, para la toma de decisiones, planificación, ejecución y evaluación de proyectos, áreas de gestión, políticas, programas. En el marco de referencia del análisis de las políticas públicas coexisten distintas escuelas o corrientes de pensamiento, siendo una de ellas la evaluación de los efectos de la acción pública; la cual pretende explicar los resultados de la misma y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue.