

**LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES PARA LA  
EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS CULTURALES LOCALES  
DESARROLLADO POR LA FEMP**

**HISTORIA DE UN PROCESO DE COOPERACIÓN**

Juana Escudero Méndez

AUTOR: Juana Escudero Méndez

ADSCRIPCIÓN: Responsable del Área de Cultura y Secretaria de la Comisión de Cultura de la FEMP

TÍTULO: La construcción del *Sistema de indicadores para la evaluación de las políticas culturales locales* desarrollado por la FEMP: historia de un proceso de cooperación

CORREO ELECTRÓNICO: jescudero@femp.es

RESUMEN: Se describe las etapas, reuniones y actividades seguidas por el Grupo de Trabajo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para desarrollar el *Sistema de indicadores para la evaluación de las políticas culturales locales* conforme a distintos niveles de aplicación

PALABRAS CLAVES: Evaluación, indicadores culturales, gestión cultural.

"No existe mejor prueba del progreso de una civilización que el progreso de la cooperación"

John Stuart Mill

## EL PRINCIPIO

En febrero de 2005, se constituía en la sede de la Federación Española de Municipios (FEMP) el Grupo Técnico designado por la Comisión de Cultura con el fin de vertebrar la cooperación de los observatorios, laboratorios, unidades de análisis y evaluación y centros de estudios y recursos culturales creados por gobiernos locales, que ha logrado, desde entonces, aglutinar a todos ellos.

A aquella primera reunión asistieron los responsables de más de una decena de las agencias locales especializadas existentes o entonces en proyecto: El Vigía, Observatorio Cultural de la Provincia de Cádiz; el Centro de Estudios y Recursos Culturales (CERC) de la Diputación de Granada; el proyectado Laboratorio de Cooperación Cultural del Ayuntamiento de Huesca; el Observatorio de Políticas Culturales de Castilla-La Mancha (Diputación de Cuenca), hoy realidad; el Instituto de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona (ICUB); el Área de Cultura y Educación del Ayuntamiento de Zaragoza; Cultur\*At, Observatorio Cultural del Arco Atlántico, promovido por el Ayuntamiento de Gijón; el Área de Cultura del Ayuntamiento de Bilbao; el Centro de Estudios y Recursos Culturales (CERC) de la Diputación de Barcelona; El Servicio de Asistencia y Recursos Culturales (SARC) de la Diputación de Valencia, y el Área de Cultura de la Diputación de Salamanca.

A esta reunión asistió también una representación de la hoy desaparecida Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural del Ministerio de Cultura, cuya complicidad desde el inicio del proyecto concedió a éste la oportunidad de desarrollarse en un marco óptimo: el provisto por la colaboración del Ministerio de Cultura y la FEMP. La sensibilidad con que el entonces director general entendió la necesidad y la oportunidad de este reto fue la misma con que entendió que el mundo local es capaz de reconocerse y explicarse de un modo inteligible, de propiciar reflexiones necesarias y de construir herramientas útiles, generando redes e instancias de cooperación y diálogo. Quedaba a la FEMP, como depositaria de la confianza y del apoyo recibidos, transformar este proyecto en una realidad.

Igualmente, dos miembros de la Comisión de Cultura durante aquel periodo, D. Mario Sanz, teniente de alcalde de L'Hospitalet de Llobregat y D. Francisco Martos, alcalde de Castuera, asistieron puntualmente a las reuniones del Grupo, trasladaron a éste las orientaciones de la Comisión y actuaron como puente entre uno y otra.

En aquella reunión de febrero de 2005, el amplio Grupo Técnico al que la Comisión de Cultura había confiado la realización de uno de sus programas de actuación prioritaria se dio como objetivos:

- Describir detalladamente la situación actual de los sistemas de información para la acción cultural local en España, atendiendo a sus tres componentes fundamentales: los sistemas de información propiamente dichos, los instrumentos de análisis y conocimiento (indicadores y evaluación) y las estructuras y recursos para la innovación (observatorios, laboratorios, etc.).
  - Intentar vehicular las necesidades y demandas informativas existentes a escala local hacia las instancias y los organismos pertinentes (Ministerio de Cultura, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Estadística, Comunidades Autónomas, universidades, etc.), haciendo un énfasis especial en:
    - Mapas de infraestructuras culturales
    - Directorios de operadores públicos, privados y asociativos
    - Estadísticas de producción de bienes y servicios culturales
    - Estudios demoscópicos sobre prácticas, hábitos y consumos culturales de la ciudadanía
  - Generar instrumentos para la evaluación de las políticas locales para la cultura, susceptibles de ser propuestos como modelo y transferidos entre los gobiernos locales que forman parte de la FEMP.
  - Contribuir a crear condiciones para el trabajo en red entre las agencias locales especializadas existentes: observatorios, laboratorios, think-thanks, centros de estudios y recursos, etc.

Como primera acción, el grupo acordó llevar a cabo una encuesta que permitiera conocer el grado de implantación de sistemas de información cultural en las ciudades españolas de más de 50.000 habitantes, diputaciones, consejos y cabildos insulares (así como de aquellas capitales de provincia por debajo de ese umbral de población).

Según la encuesta, realizada por el Área de Cultura de la FEMP en las semanas siguientes, sólo 67 de las 133 ciudades españolas de más de 50.000 habitantes, y sólo 23 de las 49 diputaciones, cabildos y consejos insulares disponían de sistemas de información cultural (mapas, directorios, estadísticas, sondeos, etc.) y/o aplicaban indicadores y evaluaban su acción cultural regularmente.

El 17 de mayo de 2005, tenía lugar en Cádiz la segunda reunión de este grupo. En la misma, se acordó "elaborar una propuesta más concreta para la construcción desde la FEMP de un sistema de indicadores susceptibles de ser aplicados a escala local en el contexto de la Agenda 21 de la Cultura. La elaboración de dichos indicadores, su presentación y ensayo..."<sup>1</sup> constituirían la principal tarea del Grupo Técnico. Se adoptó, asimismo, el acuerdo de llevar a cabo dos estudios con el fin de contar con información completa y actual, por un lado, acerca de las instancias y organismos públicos y privados cuyos sistemas de información recogen y elaboran datos de interés sobre la realidad cultural local (Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Cultura, Instituto Nacional de Estadística, SGAE, etc.) y, por otro, de aquellas experiencias relevantes emprendidas en otros países de nuestro entorno en materia de construcción de sistemas de información, indicadores y evaluación de políticas culturales locales.

Finalmente, se acordó llevar a cabo una nueva sesión de trabajo en Madrid, en la sede de la FEMP, en otoño, abierta a investigadores especializados en la materia, con la presencia de responsables de los organismos públicos y privados que recopilan y procesan datos de interés sobre la realidad cultural local citados, con el fin de comenzar a establecer las condiciones de un "pacto" para la información cultural y la evaluación a favor de la administración local, entre los distintos agentes e instituciones con responsabilidades y competencias en la materia, que recaban datos y elaboran información. Entretanto, el grupo dispondría de los estudios cuya elaboración se había acordado encargar.

Desde sus inicios, el proyecto despertó gran interés, no sólo entre las Corporaciones Locales españolas, sino también entre algunos gobiernos autonómicos, académicos y expertos, federaciones y asociaciones de municipios de otros países (Portugal, Brasil...), redes de municipios del ámbito iberoamericano, el entonces Grupo de Trabajo -hoy Comisión- de Cultura de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), etc., y ha alentado el inicio de procesos análogos en otras administraciones, estimuladas por la riqueza de la dinámica generada por este proyecto, por el acierto de la metodología adoptada y por la excelencia de sus resultados.

## ANTES DEL PRINCIPIO

Unos meses antes de que la Comisión de Cultura se diera como objetivo prioritario el trabajo en materia de mejora de los sistemas de información cultural, de evaluación de las políticas culturales locales y la construcción de herramientas útiles a este fin, "las ciudades y gobiernos locales del mundo, comprometidos con los derechos humanos, la diversidad cultural, la sostenibilidad, la democracia participativa y la generación de condiciones para la paz", aprobaran la Agenda 21 de la cultura<sup>20</sup> como documento orientador de las políticas públicas de cultura y como contribución al desarrollo cultural de la humanidad". Fueron más de 300 ciudades y gobiernos locales. Era mayo de 2004. En octubre, la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) adoptaba la Agenda 21 de la cultura como documento de referencia de sus programas en cultura y asumía el papel de coordinadora del proceso posterior a su aprobación.

La Agenda 21 de la cultura pretende contribuir a responder a los retos del desarrollo cultural del siglo XXI, a semejanza del proceso de concienciación y compromiso que se ha venido desarrollando desde finales del siglo pasado respecto al medioambiente. En su artículo 25, la Agenda propone "promover la implementación de formas de evaluación del impacto cultural para considerar, con carácter preceptivo, las iniciativas públicas o privadas que impliquen cambios significativos en la vida cultural de las ciudades"; en el 49 recomendaba "realizar, antes del año 2006, una propuesta de sistema de indicadores culturales que dé cuenta del despliegue de esta Agenda 21 de la cultura, a partir de métodos generales de manera que se pueda facilitar el seguimiento y la comparabilidad".

Acometer el propósito que el Grupo Técnico de la Comisión de Cultura se había dado suponía la primera iniciativa a nivel internacional en el difícil ámbito de la construcción de herramientas de evaluación, con el objetivo último de propiciar el alineamiento de las políticas culturales locales, implícitas o explícitas, con los principios, compromisos y recomendaciones recogidos en la Agenda 21 de la cultura.

Simultáneamente, entre febrero de 2004 y marzo de 2005, tenía lugar el proyecto EURO-CULT21<sup>21</sup>, proyecto de intercambio de perfiles urbanos, que se definía como una red temática, financiada por la Comisión Europea al amparo del IV Programa Marco de Investigaciones Europeas y de las iniciativas Ciudad del Mañana y Patrimonio Cultural, bajo la dirección de la red Eurocities, con 31 asociados (22 ciudades y 8 universidades y redes académicas). Sus cuatro objetivos principales eran:

- Promover debates, identificar retos, intercambiar prácticas correctas y difundir conocimientos sobre el papel actual de la cultura en la gobernanza urbana.
- Identificar nuevas necesidades de investigación y financiación sobre la política cultural urbana.
- Formular estrategias culturales innovadoras.
- Definir recomendaciones de normativa e investigación sobre política cultural para las instituciones europeas y sus estados miembros.

El proyecto se estructuraba en seis paquetes de trabajo, cuyos elementos principales consistían en un acto de formación, diez talleres nacionales y un acto final. Los talleres nacionales representaban una parte esencial del proyecto, ya que permitían comparar y analizar el papel de la cultura en la gobernanza de diversas ciudades de un mismo país, así como explorar similitudes y diferencias en el terreno de las estadísticas y los indicadores.

El taller nacional español tuvo lugar en Barcelona, en octubre de 2004, y de cuanto en él se trató y concluyó es realización este proyecto, promovido por la FEMP, para la construcción de un sistema de indicadores para la evaluación de las políticas culturales locales.

En efecto, las conclusiones y recomendaciones que emanaron de aquel interesante encuentro para la reflexión proponían audaces acciones en relación con la mejora de las políticas locales, la investigación y la innovación, que han sido recogidas y entendidas con el mismo alcance en nuestro proyecto. Entre ellas, "...abordar globalmente la planificación cultural de la ciudad, planificando de manera más transversal y coordinada a largo plazo, orientándose también a la ciudadanía considerada en su diversidad y aumentando la transparencia y la evaluabilidad interna y externa". Se proponía, asimismo, como objetivo de las políticas culturales locales "la participación de la ciudadanía, entendida no sólo como un elemento más del programa o un recurso para la gestión de los servicios y los equipamientos: debe constituir un objetivo fundamental de las políticas culturales locales. La cultura es y debe ser una verdadera "escuela de participación" de la ciudadanía en los asuntos públicos".

Se calificaba de "urgente potenciar los procesos de cooperación cultural entre territorios en relación de proximidad...".

En relación con la mejora en la investigación y la innovación, se proponía "la articulación de las iniciativas territoriales existentes en el Estado español". Tras identificar varias de las agencias locales -observatorios y laboratorios- existentes o en proyecto en ese momento, el propio documento de conclusiones y recomendaciones del Informe Final refería cómo la FEMP, en su programa de actuación, había conferido "una importancia estratégica a la evaluación de las políticas culturales locales y a la vertebración de las iniciativas territoriales existentes en esta dirección". Para ello se proponía "una red de geometría diversa", variable, "formada por agentes heterogéneos (administraciones, universidades, consultoras...) sobre un programa de mínimos, que podría ser el siguiente:

- Recopilar con los mismos criterios los mismos tipos de información.
- Invertir conjuntamente en la producción de indicadores específicos para el sector cultural.
- Realizar presentaciones conjuntas de los análisis y los resultados.
- Emprender periódicamente proyectos conjuntos (por ejemplo: sistemas de gestión, mejora de prácticas culturales, etc.)".

El informe final del taller nacional español de Eurocult21 había elaborado la agenda de un gran proyecto por hacer y el Área de Cultura de la FEMP se comprometió a hacer cuanto fuera posible por llevarlo a cabo.

Paralelamente, la entonces ministra de Cultura comprometía, en su primera comparecencia ante la Comisión de Cultura del Congreso, el 24 de mayo de 2004, "con el necesario debate previo con los expertos e instituciones interesadas", la creación de un **Observatorio de las Culturas**, "...una atalaya capaz de generar pensamiento y crítica en los campos de hábitos y desigualdades culturales, producción y gestión cultural, formación y también en el campo de la cooperación cultural internacional e interautonómica. La información que allí se genere será tan útil al ciudadano preocupado por palpar su tiempo como al decisor político para elaborar sus estrategias".

Poco tiempo antes, en julio de 2001, el informe Ruffolo<sup>4</sup> sobre la cooperación cultural en la Unión Europea, propuso avanzar en la creación de un **Observatorio Cultural Europeo**<sup>5</sup>. En 2005, cobraba existencia el Laboratorio para la cooperación cultural europea<sup>6</sup>, como proyecto acogido por la European Cultural Foundation (ECF)<sup>7</sup>, que proclama su independencia operativa respecto a ésta.

Casi al mismo tiempo, se anunciaba la creación de una **Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios**, cuyo Estatuto fue aprobado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, aprobada su creación por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. El propósito de esta Ley era propiciar la implantación en la administración de una "nueva gestión pública", algunos de cuyos rasgos básicos son: "La gestión orientada a resultados, el desarrollo de indicadores para medir eficacia, eficiencia y calidad, el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto con el uso de la evaluación..."<sup>8</sup>.

Así pues, en el contexto configurado por la reciente aprobación de la Agenda 21 de la cultura, -proceso que erigía, por primera vez, a los gobiernos locales en sujetos de derecho internacional público-, y los proyectos y procesos reseñados, parecía por fin llegado el momento propicio para acometer un proyecto de envergadura para crear, en cooperación, una herramienta de evaluación al servicio de los gobiernos locales.

La Comisión de Cultura de la FEMP había asumido el compromiso de auspiciar y llevar a buen término este proyecto y, para ello, comenzó por agrupar en torno al proyecto, mediante la constitución de un Grupo Técnico vinculado a ella, a todos los observatorios, laboratorios, unidades de análisis y evaluación y centros de estudios y recursos culturales creados por gobiernos locales o entonces aún en proyecto. Con tan sólido refrendo, acudió a granjearse la colaboración del Ministerio de Cultura, cuya participación reconocía y confería al proyecto el nivel de institucionalidad a que debía aspirar. La alianza de la FEMP con el Ministerio de Cultura fue el factor determinante, la causa eficiente de la realización óptima del proyecto.

Desde 2005, sucesivos Convenios específicos, suscritos al amparo del Acuerdo Marco de Cooperación FEMP-Ministerio de Cultura firmado ese año, han permitido la celebración de las sesiones de trabajo realizadas, facilitando a los expertos que han participado en el proyecto y, por ende, a sus gobiernos locales, los medios materiales precisos para posibilitar su presencia en las mismas, la realización de los informes y estudios que se han ido estimando

necesarios, la contratación de la asistencia técnica que ha permitido dotar de continuidad y coherencia al proyecto, así como de los trabajos necesarios para la publicación del documento en que se ha materializado.

## EL PROCESO

Aprobada por la Comisión de Cultura la empresa que le había sido propuesta por el Grupo Técnico designado por ella (que reúne, en una auténtica mesa de cooperación, los observatorios, laboratorios, centros de estudios y recursos culturales y demás unidades de análisis y evaluación cultural de la administración local), y con la imprescindible colaboración del Ministerio de Cultura, se iniciaron los trabajos necesarios para realizar la tarea que aquél se había dado.

El 16 de marzo de 2006, se reunía en Madrid, en la sede de la FEMP, nuevamente, ese Grupo Técnico en el que se encuentran representadas todas las agencias locales especializadas en materia de información cultural y evaluación de políticas culturales, así como una representación de la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural del Ministerio de Cultura.

En esta reunión, la Fundación Interarts, a la que se había encomendada la realización de los estudios comprometidos en la reunión de mayo de 2005, presentó el enfoque, metodología y alcance con que se estaban llevando a cabo los mismos. Cuatro meses después eran entregados a la FEMP.

Asimismo, el grupo acordó designar de entre sus miembros a un grupo más reducido al que confiar la construcción de un sistema de indicadores<sup>9</sup>, con la asistencia técnica y metodológica propuesta por la consultora Xabide.

En aquella reunión, el grupo resolvió desarrollar el trabajo de construcción de la propuesta de indicadores acordada en tres fases, centrando los contenidos del trabajo de cada una de ellas en los temas siguientes, en los que se encuentran los ejes conceptuales de la Agenda 21 de la cultura:

### Primera fase:

- Cultura y participación ciudadana<sup>10</sup>: cómo medir la participación de la ciudadanía en la vida cultural y cómo la política cultural contribuye a mejorar la participación ciudadana.
- El papel de las iniciativas relacionadas con la memoria (no sólo patrimonio)<sup>11</sup> y la innovación (creatividad) en los procesos de construcción de la identidad local.

### Segunda fase:

- Accesibilidad: cómo se salvaguarda el acceso del mayor número de ciudadanos a la cultura.
- Cultura y transversalidad: la gestión de las transversalidades intra-institucionales (entre áreas), inter-institucionales (entre administraciones) y extra-institucionales (entre agentes

que operan en el territorio).

#### Tercera fase:

- Cómo medir el impacto de la política cultural local en los tres grandes ejes relativos al desarrollo:
  - desarrollo económico
  - desarrollo territorial/urbano
  - desarrollo social: cohesión y diversidad

En esta fructífera reunión de marzo de 2006, el grupo de trabajo acordó, asimismo, articular y coordinar el proceso de definición de indicadores con el progreso de la labor que, desde el entonces Grupo de Trabajo en Cultura de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), se estaba llevando a cabo al respecto, a escala mundial, e integrar, asimismo, las aportaciones sobre indicadores y sistemas de información que venían desarrollando las organizaciones representadas en el grupo por algunos de sus miembros (sistema de indicadores de El Vigía, Observatorio Cultural de la Provincia de Cádiz; proyecto "DemosCERC" de la Diputación de Barcelona, etc.).

### EN CONSTRUCCIÓN

El 1 de junio de 2006 tenía lugar la primera reunión de trabajo del grupo de expertos designado, por su especial conocimiento y experiencia en la materia, para la construcción de un sistema de indicadores, conforme al plan de trabajo acordado, que concluía en el primer semestre de 2007. Antes que nada, había que "inventar", que adoptar o adaptar una metodología.

A las seis sesiones de trabajo llevadas a cabo entre el 1 de junio y el 20 de diciembre de 2006, siguieron tres más en el primer semestre de 2007. Para cada una de ellas, el equipo consultor preparaba un documento de base, a partir del cual el grupo de expertos, guiado por su larga experiencia y su conciencia de la necesidad de una herramienta útil y aplicable, pero también rica y ambiciosa, debatía ampliamente, acordaba el marco conceptual en el que la propuesta posterior tendría validez y sentido, y bosquejaba enunciados concretos para la construcción de indicadores que pudieran reflejar aquellos aspectos considerados más reveladores, elocuentes o relevantes para la evaluación de las políticas culturales locales en relación con cada uno de los ámbitos definidos.

A cada una de las irrepetibles sesiones de trabajo, presididas por el extraordinario conocimiento y la inteligencia del grupo de expertos, seguía la labor de consultoría, de síntesis fiel y concreción rigurosa de las propuestas formuladas. Con la revisión y validación de esta síntesis de cada reunión comenzaba la siguiente.

Así pues, el primer esfuerzo, en cada uno de los ámbitos que el grupo de expertos abordó, se centraba en acordar y establecer un marco conceptual útil, suficiente y que dotara al sistema de robustez y coherencia.

En efecto, si uno de los propósitos deliberados del proyecto era promover la planificación cultural de los gobiernos locales, enriquecer la formulación de esas políticas, contribuir a fortalecerlas en el conjunto de las políticas locales, propiciar el reconocimiento de sus potencialidades era necesario elaborar un marco teórico sólido, estimulante y adecuado a la realidad local. A partir del contexto definido para cada ámbito temático, se apuntaban las necesidades de información que satisfacer para una adecuada evaluación y se esbozaban los indicadores que mejor pudieran dar respuesta a esas necesidades y que sirvieran para conocer los impactos de la política cultural local en los aspectos elegidos.

Así, se estableció una metodología de trabajo que reprodujo el siguiente esquema para cada uno de los ámbitos temáticos abordados: establecimiento del marco teórico y adopción de un lenguaje consensuado y común; definición de las necesidades de información a las que dar respuesta para una correcta evaluación; exploración de indicadores potenciales; establecimiento de criterios de selección; selección y priorización. Todas estas tareas tenían lugar durante las sesiones de trabajo del grupo de expertos. Tras ellas, el equipo consultor procedía a la formulación y descripción detallada de los indicadores propuestos e indagaba y proponía nuevas necesidades de información y nuevas fuentes de información disponibles. Cada nueva sesión de trabajo se iniciaba con la revisión y validación por el grupo de expertos del trabajo desarrollado.

Las preguntas que orientaban el proceso eran: "¿Qué necesitamos conocer o medir?", "¿Qué se puede medir?", "¿Cómo conocerlo o medirlo?", "¿Cuánto cuesta medir?" para, entonces, seleccionar y descartar o priorizar.

La selección de indicadores se basaba en la verificación de si se había logrado o no una satisfactoria transformación de las necesidades de información en variables medibles, en la constatación de que la información que demandasen pudiese ser recolectada de forma útil y sostenible, y en la aplicación rigurosa de las exigencias o caracteres que un buen indicador debe reunir: ser medible, válido, fiable, comparable, claro, oportuno, robusto, relevante y proporcional.

Cuidando que la propuesta no resultase sobredimensionada, el número de indicadores que se adoptasen para cada ámbito -de entre los que hubiesen superado el estricto examen anterior- había de ser suficiente para que quedasen en evidencia y sujetos a evaluación cuantos aspectos se hallan envueltos e inciden en la consecución de los objetivos que la política cultural puede perseguir.

La conciencia que deriva del profundo conocimiento de los autores del Sistema sobre la realidad local lo ha preservado de alardes academicistas y de cualquier desapego que lo hubiera hecho inaplicable, inadecuado o inútil.

Asimismo, los estudios previamente realizados por la Fundación Interarts fueron fuentes de primer orden tanto en la identificación de fuentes de información y verificación útiles en la formulación de los indicadores, como para conocer elementos valiosos de experiencias previas en

la construcción de sistemas de evaluación de políticas locales.

## EL PRIMER RESULTADO

Al término de la tercera y última fase de los trabajos a que el grupo se había comprometido en la reunión celebrada en marzo de 2006, el documento resultante bosquejaba un Sistema compuesto por 117 indicadores cualitativos (consistentes en cuestiones básicas que responder por responsables de las políticas, planes y acciones culturales en las administraciones locales, bajo la fórmula de "autoevaluación", cuyas respuestas deben soportarse con evidencias documentales) y 235 indicadores cuantitativos (resultado de la elaboración de datos procedentes de diversas fuentes: estadísticas, estudios demoscópicos, sistemas administrativos, etc. en referencia a las cuestiones básicas formuladas).

El 24 de abril de 2007, se presentaba en la sede de la FEMP, por el entonces presidente de la Comisión de Cultura, D. Manuel Pérez Castell, alcalde de Albacete, el director general de Cooperación y Comunicación Cultural del Ministerio de Cultura, D. Carlos Alberdi Alonso, acompañados de los miembros del grupo de expertos autores del Sistema, el resultado del proceso desarrollado hasta ese momento.

Tras las elecciones locales de mayo, en octubre de 2007, fue convocada una nueva reunión del Grupo Técnico de la Comisión de Cultura en el que se encuentran representadas todas las agencias locales especializadas en materia de evaluación de políticas culturales, con el fin de presentarles el trabajo realizado.

A esta reunión asistió, nuevamente, el director general de Cooperación y Comunicación Cultural, acompañado por la subdirectora general de Comunicación Cultural con las Comunidades Autónomas y una consejera técnica de la Subdirección General; los autores de la propuesta que se presentaba al grupo en aquella reunión; por la Comisión de Cultura de la FEMP, el teniente de alcalde de L'Hospitalet de Llobregat; por Xabide, su consejero delegado.

El objeto de esta reunión era entregar y presentar en esta mesa de cooperación el trabajo realizado por el grupo de expertos durante un año y medio y recabar la colaboración de todos sus miembros en la revisión y mejora del documento presentado, a fin de que el mismo fuera fiel reflejo y justo resultado de los trabajos desempeñados y sirviera al fin para el que nació: dotar a todas los gobiernos locales de una herramienta sencilla y útil que les permita evaluar su política cultural, facilitándoles también pautas para formularla.

El documento en que se contenía la propuesta elaborada fue recibido con entusiasmo. Unánimemente se reconoció el valor de un documento que lograba aunar un extraordinario ejercicio de reflexión detallada y una propuesta concreta, de interés no sólo práctico para la Administración Local, sino de importancia teórica, de referencia para el sector cultural. Por parte de los representantes del Ministerio, se ensalzó el relieve y la calidad del trabajo hecho -que el director general calificó sin parangón en lengua española- y propuso para su difusión también en la comunidad hispanoamericana.

Sólo una preocupación fue expresada por todos los presentes en esta reunión: que el volumen y la mucha enjundia del documento en que había resultado el trabajo realizado pudiesen disuadir a sus destinatarios - los responsables de la política y la gestión cultural locales- de conocerlo y aplicarlo. Había de hacerse tan asequible y manejable como fuese necesario para que todos los Municipios, cualquiera que fuese su tamaño, sus recursos o el nivel de desarrollo del sistema de información cultural con que contasen, pudieran aplicarlo.

## LA CUARTA FASE

Antes de avanzar hacia una primera aplicación tutelada del Sistema de indicadores, se hacía necesaria, pues, una revisión pormenorizada del Sistema: de todos los indicadores formulados y de las reflexiones y presupuestos teóricos en que se sustentaban; una selección y depuración de los indicadores propuestos, y la posterior categorización por consenso de todos los indicadores en distintos niveles de aplicabilidad.

A lo largo de cuatro largas y agotadoras sesiones de trabajo (que llegaron a prolongarse a veces durante dos jornadas) mantenidas entre el 29 de enero y el 31 de julio de 2008, se sometió a todos los indicadores, uno a uno, a una criba rigurosa y se procedió a clasificar los resultantes en distintos niveles de aplicación que discriminaran su exigibilidad en función, no tanto de su dificultad, como de la relación directamente proporcional entre el esfuerzo que supusiese su aplicación y la importancia de la información que permitiesen obtener. Se pretendía hacer del Sistema de indicadores elaborado una herramienta -o mejor, una "caja de herramientas- útil para todos los gobiernos locales.

Así, se decidió clasificar cada uno de los indicadores resultantes de la revisión en uno de los siguientes niveles:

### Nivel I: Básico

Se consideraron de Nivel I o básicos los que, aun suponiendo un esfuerzo para los equipos locales de cultura permitan obtener información primordial acerca de algún aspecto considerado básico o prioritario para la evaluación de la política cultural local y, por ende, para la toma de decisiones en este ámbito. La pertinencia de los indicadores ha catalizado su clasificación, incluso cuando su aplicación resulte compleja.

Así pues, se han considerado de Nivel I aquellos indicadores que arrojan información de la que todo Gobierno Local debe disponer (aunque aún no los pueda contestar) por configurar los rasgos básicos que todo Municipio debe conocer de sí mismo en relación con su política cultural.

### Nivel II: Avanzado

En el Nivel II -avanzado- se han clasificado aquellos indicadores que facilitan una información que se estima deseable, suponiendo un paso más allá de la necesidad.

### Nivel III: Óptimo

El Nivel III comprende aquellos indicadores cuya obtención supone la existencia en la entidad local de un sistema de información cultural óptimo que permite, por tanto, un grado de igual calidad en el conocimiento de los impactos que las políticas locales generan.

### Nivel IV: Prescindible

Entendiendo por tal aquella categoría de indicadores que bien presentan una franca desproporción entre el esfuerzo que supone su aplicación y la información que permiten obtener, o bien aquéllos cuya elaboración puede dejarse a la aplicación informática que facilite la implementación del Sistema de Indicadores, en su día (por tratarse, por ejemplo, de la variación de determinados valores a lo largo del tiempo).

Pese a considerarse "prescindibles", se ha acordado su inclusión en un anexo a la publicación que en breves fecha dará a conocer el Sistema, por preservar el interés que llevó a su formulación, y en la medida en que contienen consideraciones que bien pueden ser útiles a los responsables de la planificación y la gestión de las políticas locales.

Con esta gradación, se trataba de procurar y facilitar en lo posible que el Sistema de Indicadores diseñado permitiese su aplicación de forma escalonada en el tiempo, en el número de experiencias y en el alcance de las respuestas, en función, en cada caso, del grado de integración y agregación determinado por el sistema de información cultural local. Así, podrán aplicarse unos u otros indicadores (nivel básico, avanzado u óptimo), o bien hacer aplicación del Sistema de manera parcial (por programas, o por equipamientos, etc., de forma progresiva hasta abarcar todo el sistema cultural local) o en su totalidad (del mismo modo que de una caja de herramientas empleamos aquéllas que nos son necesarias, nos resultan adecuadas y cuyo uso conocemos).

Aun conscientes de que esta progresividad en el alcance de las respuestas que proveen los indicadores puede comprometer en el corto plazo la comparabilidad entre las distintas realidades locales, se ha considerado que, a efectos prácticos, ayudará de forma decisiva a construir y mejorar los sistemas de información cultural locales, sin los cuales no es posible una evaluación rigurosa y ni llegar a establecer comparativa alguna.

Tan ingente tarea de categorización por consenso de todos los indicadores propuestos en el documento terminó abocando a una reestructuración íntegra del mismo y a la revisión de algunos de los fundamentos teóricos en los que se asentaba y de los documentos de referencia de los que bebía, para adecuar todos los presupuestos teóricos en que descansa a los dominantes en nuestro entorno y, especialmente, a los adoptados por el propio Ministerio de Cultura en sus más recientes estudios y publicaciones.

Tras cada una de las sesiones de trabajo habidas entre enero y julio de 2008, el Área de Cultura de la FEMP ha llevado a cabo la minuciosa tarea de incorporar rigurosa y fielmente to-

dos los cambios acordados en este nuevo proceso de revisión, con el fin de hacer visible la lógica interna del documento en que se contiene el *Sistema de indicadores para la evaluación de las políticas culturales locales*, asegurar la coherencia de cuanto en él se propone con las líneas de estudio y reflexión vigentes en nuestro país y asumidas por nuestro entorno y discriminar en distintos niveles de aplicación cada uno de los indicadores construidos. Con la conclusión de esta labor miniaturista, terminaba también la elaboración de la propuesta.

En septiembre de 2008, sólo quedaba por encontrar, con vistas a su pronta publicación, el diseño con que presentar el documento de la forma más clara, limpia y comprensible a aquéllos para los que el mismo se había elaborado. Del mismo modo, había que encontrar al equipo de expertos -ajeno al grupo autor de la propuesta- al que someter el trabajo realizado para una revisión necesaria que sólo especialistas en estadística, economía aplicada a la cultura y construcción de indicadores culturales, con un conocimiento amplio de la administración local, podrían llevar a cabo.

Ambas tareas ya se han cumplido. Mientras escribo este artículo, ya está en marcha la maquetación del documento previa a su publicación, una vez aceptada la acertada propuesta de diseño elaborada por Freepress, y los investigadores que integran la Unidad de Métodos Cuantitativos para la Medición de la Cultura (MC2) del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia han aceptado llevar a cabo ese ajuste del Sistema que lo acerque aún más a su aplicabilidad a todos los Municipios.

Entretanto, el día 28 de octubre de 2008, los autores del Sistema han presentado el resultado de su trabajo a la Comisión de Cultura de la FEMP y a la Dirección General de Política e Industrias Culturales<sup>12</sup>, cuyos más altos representantes han tenido el reconfortante gesto de complicidad de aceptar la invitación de la Comisión de Cultura a la reunión extraordinaria dedicada con carácter monográfico a este proyecto, en los mismos días en que se renovaba el compromiso de colaboración de la FEMP y el Ministerio de Cultura que asegura la continuidad de este proyecto.

Así pues, antes del fin de este año 2008 estará concluida la publicación del documento en que se contiene todo el trabajo desarrollado hasta hoy para la construcción del *Sistema de indicadores para la evaluación de las políticas culturales locales*. Su presentación, difusión y puesta a disposición de todos los gobiernos locales irán seguidas.

Tras ellas, quedan nuevas etapas por cumplir:

- La revisión final del documento por el equipo de investigadores de la Unidad de Métodos Cuantitativos para la Medición de la Cultura (MC2) del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia.
- La convocatoria de una jornada o seminario, dirigido a los gobiernos locales, sobre "Sistemas de información cultural, evaluación de las políticas culturales locales e indicadores" a fin de presentar y explicar el Sistema de Indicadores elaborado.
- El diseño de una prueba piloto de aplicación "tutelada" del Sistema, en un número deter-

minado de localizaciones "tipo", con el fin de contrastar el Sistema con la realidad local, detectar errores, depurarlo y mejorarlo antes de su aplicación generalizada.

- La planificación de la estrategia de implementación a gran escala del Sistema, que permita un escalonamiento en el tiempo y en el número de experiencias.
- El desarrollo de las herramientas informáticas que permitan la aplicación del Sistema "a medida" por cada gobierno local.
- Finalmente, el diseño de un sistema sostenible de monitorización de resultados.

Hasta hoy, ésta es la historia de este proceso, que condensa centenares de horas de trabajo y reflexión de un equipo que suma siglos de experiencia y conocimiento, y del documento en que ha cristalizado, y que quiere ser:

- Una herramienta de autoevaluación<sup>13</sup> orientada a la calidad y la mejora continua.
- Una guía práctica de orientación para la formulación de las políticas culturales Locales.
- Un sistema que permite la aplicación "a medida", progresiva y gradual.
- Una fórmula de mejorar y robustecer los sistemas de información cultural local.
- Una experiencia pionera a nivel internacional de desarrollo y aplicación de la Agenda 21 de la cultura.
- Un importante y necesario paso para el desarrollo y consolidación de las políticas culturales en España.

Este proyecto, que continúa vivo, constituye un esperanzador ejemplo de cómo la cooperación genera progreso e innovación; de cómo, cuando las administraciones actúan como instancias relacionales y generadoras de sinergias, si proveen el andamiaje institucional que da soporte y cobertura a la actividad vocacional de unos recursos humanos excepcionales, procurando la coordinación y asistencia necesarias, obtienen resultados útiles y extraordinarios, al tiempo que contribuyen al fortalecimiento y la cohesión de un sector que se reconoce al verse reconocido y se demuestra capaz de dar respuesta a las necesidades que nadie como él mismo conoce y puede remediar. Es también un ejemplo de cómo un empeño acometido desde lo local puede aglutinar los esfuerzos de muchos y despertar el interés de tantos otros hasta cobrar una trascendencia inesperada, concitar voluntades y expectativas e incitar nuevos proyectos similares, demostrar cómo una metodología que no es innovadora puede aplicarse con éxito por primera vez a una aventura antes intentada... Es, en fin, una alentadora muestra de la capacidad de progreso que encierra la cooperación.

Juana Escudero Méndez  
Responsable del Área de Cultura y  
Secretaria de la Comisión de Cultura de la FEMP

## NOTAS

1. Según se recogió y consta en el Acta de la reunión.
2. <http://www.agenda21culture.net>
3. <http://www.eurocult21.org>
4. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2001-0281+0+DOC+WORD+V0//ES>
5. En el parágrafo 10 del informe, el Parlamento Europeo "Pide a la Comisión que presente al Consejo y al Parlamento una propuesta de decisión (apartado 2 del artículo 151 del Tratado) para la constitución de un observatorio europeo de cooperación cultural, destinado a promover el intercambio de información y la conexión entre las políticas culturales de los Estados miembros y la política cultural comunitaria; dicha estructura, que dependerá de la Comisión y de los puntos de contacto nacionales previstos en el programa Cultura 2000, deberá extraer y aprovechar de forma sistemática las mejores prácticas derivadas de las políticas de los Estados miembros, así como las experiencias positivas en materia de patrocinio o colaboración entre el sector público y el sector privado a favor del patrimonio cultural, de la creación artística y del acceso del ciudadano a la cultura".
6. <http://www.labforculture.org> En su presentación se afirma: "Trabajamos con y para artistas, organizaciones y redes culturales y artísticas, profesionales de la cultura y personas de 50 países europeos, al mismo tiempo que ofrecemos una plataforma para la cooperación cultural entre Europa y el resto del mundo".
7. <http://www.eurocult.org/>
8. Preámbulo del Real Decreto 1418/2006.
9. Aunque en un principio se propuso un grupo de seis expertos, las muchas reuniones a que a lo largo del tiempo obligó el proceso de construcción del Sistema de indicadores hicieron que la composición inicialmente propuesta se fuera ampliando. La flexibilidad de la metodología adoptada alcanzó también a la composición en las distintas sesiones de trabajo del grupo de expertos que, eso sí, siempre ha estado configurado por miembros del Grupo Técnico designado por la Comisión de Cultura. V. en anexo la relación de autores del Sistema.
10. La propuesta elaborada por el Grupo Técnico supone una innovación conceptual en varios aspectos. Así, la participación se formula desde una doble perspectiva: cómo participa la ciudadanía en la vida cultural y de qué modo la política cultural genera nuevas sociabilidades. En este sentido, el tránsito de lo "individual" a lo "colectivo" y del "uso/asistencia" a la "propuesta/gestión" ocupa un lugar estratégico.
11. Igualmente, se entiende la "memoria" como diálogo complejo, más allá de la idea de patrimonio. Interesa el papel que la memoria puede jugar en la construcción de una nueva identidad local y, a su vez, en su diálogo con la innovación y la creación contemporáneas.
12. Instancia del Ministerio de Cultura, a la que, tras la reestructuración llevada a cabo por el Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura, ha sido asignado este proyecto.

13. El Sistema de indicadores se propone no como una "auditoría", sino como una "caja de herramientas" para los gobiernos locales, que puede ser utilizada en todo o en parte, según el perfil y las necesidades de cada Municipio, con el fin de conocer mejor su acción cultural y mejorar sus políticas culturales. De aplicación voluntaria, es sobre todo un ejercicio de "autoevaluación" o "autoayuda".

## ANEXO

Miembros del grupo de expertos designado por la Comisión de Cultura de la FEMP para la construcción de un sistema de indicadores para la evaluación de las políticas culturales locales:

- José Luis Ben Andrés, gestor cultural en la Oficina para el Bicentenario 1810-1812 y Eventos de la Diputación de Cádiz. Ex-director de Vigía, Observatorio Cultural de la Provincia de Cádiz.
- Javier Brun González, asesor del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón. Ex-director del Centro Dramático de Aragón, ex-director del Servicio de Cultura del Ayuntamiento de Huesca, vicepresidente de la Fundación Interarts.
- Jesús Cantero Martínez, coordinador general de Oikos, Observatorio Andaluz para la Economía de la Cultura y el Desarrollo.
- Jesús Carrascosa Sariñana, jefe del Departamento de Cultura de la Diputación de Cuenca y Director del Observatorio de Políticas Culturales de Castilla-La Mancha
- Antonio Flores Martínez, coordinador técnico del Observatorio de Políticas Culturales de Castilla-La Mancha.
- José Ramón Insa Alba, coordinador de Proyectos y Redes de Cultura del Área de Cultura y Educación del Ayuntamiento de Zaragoza. Co-presidente de Interlocal, Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura.
- Julián Jiménez López, jefe del Departamento de Comunicación de la Fundación Municipal de Cultura y Educación del Ayuntamiento de Gijón. Ex-director del Observatorio Cultural del Arco Atlántico del Ayuntamiento de Gijón y ex-director de la Fundación Municipal de Cultura y Educación de Gijón.
- Iñaki López de Aguilera, director del Área de Cultura del Ayuntamiento de Bilbao.
- Luis Muñiz Martín, coordinador de Juventud del Ayuntamiento de Móstoles. Ex-coordinador de Festejos del Ayuntamiento de Móstoles.
- Jordi Pascual i Ruiz, coordinador de la Comisión de Cultura de CGLU, Instituto de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona.
- Montserrat Tort i Bardolet, responsable de la Secretaría Técnica del Instituto de Cultura del Ayuntamiento de Barcelona.
- Javier Valbuena Rodríguez, director del Área de Cultura de la Diputación de Salamanca.
- Fernando de Yzaguirre García, director del Área de Cultura del Ayuntamiento de Alcobendas, Patronato Sociocultural. Profesor Asociado de Universidad. Ex-jefe de Explotación Económica del Teatro Real de Madrid.

- Miguel Zarzuela Gil, coordinador general del Área de Cultura y Educación del Ayuntamiento de Zaragoza.
- Bajo la dirección de Eduard Miralles i Ventimilla, asesor de relaciones culturales de la Diputación de Barcelona.
- Coordinación: Juana Escudero Méndez, responsable del Área de Cultura y Secretaria de la Comisión de Cultura de la FEMP.
- Consultoría y asistencia técnica (Fases I-III): Grupo Xabide, Gestión Cultural y Comunicación Global.