

# DOS FASES INDISOCIABLES DE LA GESTIÓN CULTURAL PLANIFICAR Y EVALUAR

*Lluís Bonet*

---

## Introducción

A lo largo de los últimos veinte años la mayor parte de administraciones públicas occidentales se han visto en la necesidad de justificar ante sus respectivas ciudadanías, de una forma cada vez más precisa y rigurosa, el uso y disponibilidad de los recursos públicos destinados a sus distintos programas y proyectos. Servir al interés general, razón última de la existencia de buena parte de los servicios públicos implementados por el estado del bienestar, no se justifica únicamente con la bondad de las finalidades perseguidas. Asimismo, las sociedades europeas contemporáneas exigen cada vez mayores resultados de la función pública y de los programas impulsados por sus respectivos gobiernos, sin que ello conlleve un incremento de la carga fiscal final.

Ya en los años setenta, algunos programas pioneros, tanto a nivel nacional como propiciados desde organismos internacionales, implementan sistemas de evaluación y monitoraje de proyectos públicos, así como de control sobre los recursos utilizados<sup>1</sup>. A partir de estos programas, otros servicios así como los equipos centrales responsables de fomentar la mejora de la gestión pública han generalizado este tipo de ejercicios al resto de departamentos gubernamentales. Sin embargo, la exigencia de una mayor eficiencia en la prestación de los servicios, centrada excesivamente en indicadores cuantitativos, basados fundamentalmente en el control presupuestario, no bastaban para evaluar la eficacia gubernamental en la consecución de los objetivos de sus respectivos programas. De aquí el interés creciente, sobre todo a partir de mediados de los años ochenta, hacia 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. Así pues, toda una nueva generación de proyectos de evaluación se ha desarrollado en un intento por encontrar indicadores cualitativos de evaluación de la eficacia y el impacto social y cultural. Sistemas que ayudaran a

Toda una nueva generación de proyectos de evaluación se ha desarrollado en un intento por encontrar indicadores cualitativos de evaluación de la eficacia.

superar una perspectiva que hasta entonces había estado excesivamente centrada en indicadores cuantitativos de tipo económico y presupuestario.

### Dificultades en la implementación de procesos de evaluación

La evolución de los sistemas de evaluación de los programas gubernamentales en el ámbito de los servicios culturales se enfrenta, tal como se acaba de comentar, con dificultades crecientes ligadas a la mayor exigencia ciudadana y a la propia evolución de los modelos de gestión implementados. Vamos a señalar a continuación algunas de los problemas más significativos.

En primer lugar, tanto los organismos públicos como las organizaciones de la sociedad civil tienen más dificultades para evaluar su actuación que las organizaciones lucrativas debido al carácter y a la complejidad de medición de la finalidad "servir al interés general", concepto estrechamente ligado a la esencia de su misión. En cambio, las empresas privadas pueden evaluar el cumplimiento de su misión, a menudo muy parecida al de una institución sin ánimo de lucro (por ejemplo en el caso de un hospital o de una escuela privada), con indicadores cuantitativos mucho más evidentes: la recuperación de la inversión y su tasa de beneficios a medio plazo, razón de su existencia como organización en el mercado. Asimismo, distintos indicadores complementarios permiten no sólo medir los beneficios y la eficiencia en el uso de los recursos, sino también comprobar la adecuación de la oferta a las demandas actuales y potenciales del mercado. En el caso de un servicio público el resultado económico de un programa no es la variable fundamental pues los ciudadanos pueden aceptar que éste pierda dinero, siempre y cuando se preserve el interés y misión pública del mismo, y la relación coste-beneficio social sea social y políticamente aceptable, y eficiente en términos económicos y de gestión. Así pues, la única forma de evaluar la eficacia de un proyecto pasa por un control de la gestión que siga muy de cerca la misión y el desarrollo de los objetivos a su servicio.

Una segunda dificultad con la que se enfrenta la evaluación de servicios culturales está ligada a la diversidad, intangibilidad y ambición de buena parte de los objetivos a conseguir. Muchos proyectos culturales deben dar respuesta a una gran heterogeneidad de objetivos, a menudo difusos, ambiguos y hasta contradictorios entre sí. Esta circunstancia explica la dificultad por establecer prioridades, incluso cuando la misión es lo suficientemente clara. Este problema se ve acentuado por la gran distancia existente entre la escasez de recursos disponibles y la enorme ambición de muchos de los objetivos pretendidos. En el ámbito del patrimonio, por ejemplo, numerosos monumentos, yacimientos arqueológicos y parques naturales se enfrentan a la necesidad de dar respuesta a dos objetivos a menudo contrapuestos: la difusión del patrimonio tratando de atraer la mayor cantidad de visitantes, y la conservación y protección de un patrimonio irremplazable (cuando demasiados visitantes pueden

llegar a dañarlo). Con frecuencia, las estrategias para conseguir los dos objetivos producen efectos contradictorios y es difícil lograr un equilibrio entre ambos, especialmente cuando las instituciones responsables -y éste podría ser un tercer problema- acostumbran a estar más preocupadas por alcanzar objetivos mediáticos a corto plazo en lugar de objetivos culturales a medio y largo plazo. La confluencia y contraposición de lógicas políticas, económicas, sociales y culturales, a menudo no explícitas, explica buena parte de las incoherencias de muchos programas culturales.

A partir de los años noventa, en la medida que la acción gubernamental tiende a externalizar o delegar en instituciones no lucrativas o empresas de servicios partes crecientes de sus programas sociales y culturales, se hace necesario encontrar nuevas formas de evaluación de los mismos<sup>2</sup>. Formas que no pueden centrarse exclusivamente en los métodos implementados desde la lógica y para los organismos gubernamentales, ni tampoco en los sistemas de auditoría de la gestión privada, ya que no se ajustan suficientemente a las características de estos nuevos modelos híbridos de gestión. Tampoco las metodologías implementadas para la evaluación de las organizaciones sin fines de lucro se adecuan a los mismos, aunque la experiencia acumulada por ellas sea de gran interés al convergir la gestión privada con una finalidad centrada en la consecución de objetivos sociales<sup>3</sup>. Con el objetivo de recoger lo mejor de los últimos treinta años de experiencia en el ámbito de evaluación de pro-

Evaluar la eficacia de un proyecto pasa por un control de la gestión que siga muy de cerca la misión.

yectos e intentar dar respuesta a problemas como el citado, en la actualidad se están realizando numerosos esfuerzos para adecuar las metodologías existentes a esta creciente constelación de sistemas mixtos de gestión de los programas gubernamentales. En todos los casos de evaluación de servicios externalizados es fundamental definir muy bien la misión, el interés colectivo y los objetivos gubernamentales del servicio para que las empresas o entidades privadas responsables del diseño y gestión de los mismos puedan distinguir entre la consecución de sus legítimos intereses (la obtención de beneficios por ejemplo) y su responsabilidad contractual con la administración en relación a la misión pública y la consecución del interés general.

Otra característica de los programas sociales y culturales es su dificultad para encontrar estándares de calidad comparables con otras realidades más o menos parecidas. La variabilidad temporal y espacial en los contextos, y la multiplicidad y complejidad de factores que llegan a incidir sobre los mismos, no permiten contar con esquemas simples que faciliten la comparabilidad y permitan posicionarse en relación a estándares de calidad más o menos objetivos. Por esta razón está siendo tan

difícil avanzar en la definición de estándares internacionales de certificación de la calidad o normas ISO comparables a los desarrollados para otros procesos o actividades económicas.

### Indicadores de evaluación y proceso de la planificación estratégica

El control de gestión y la evaluación de los programas gubernamentales son fundamentales para asegurarse el éxito en cualquier política pública. Pero difícilmente puede realizarse una correcta evaluación si ésta no se integra en la planificación, pues ambas actividades son fases de un mismo proceso de diseño y gestión estratégica. La evaluación de la acción pública, considerada desde este punto de vista, se convierte en una importante herramienta de gestión dado que considera los resultados reales en relación a los distintos niveles de objetivos planteados. Este sistema de monitorización valora *ex post* los programas que se han desarrollado, y determina lo que se ha hecho y cómo se ha hecho a partir de una planificación de los resultados *ex ante*. De esta forma el gestor público puede valorar el éxito de un programa no únicamente por la valoración ciudadana del mismo (evaluación política) sino también en función de la programación prevista y del uso de los recursos utilizados (evaluación gerencial).

El proceso de evaluación se inicia una vez especificadas en el proceso de planificación las finalidades y estrategias de un proyecto u organización. Para llegar a ello es necesario, previamente, conocer la misión de la organización y definir las líneas estratégicas que permitan hacerla posible. El paso de la misión a la estrategia requiere un detallado análisis de las oportunidades y amenazas del entorno, así como de los puntos fuertes y débiles de la propia organización, aspecto inseparable de la cultura organizativa y del modelo de gestión elegido (o impuesto). Una vez definidas las finalidades y sus respectivas líneas estratégicas, éstas se concretan en un conjunto limitado de objetivos estratégicos, cada uno de los cuáles se divide en múltiples objetivos operativos que, asimismo, desembocan en un sinfín de actividades a ejecutar. Todo este conjunto de objetivos y acciones jerarquizados conforman la programación de un proyecto; programación que debe concretarse en términos presupuestarios, temporales y en la asignación de responsabilidades entre los distintos departamentos o profesionales involucrados.

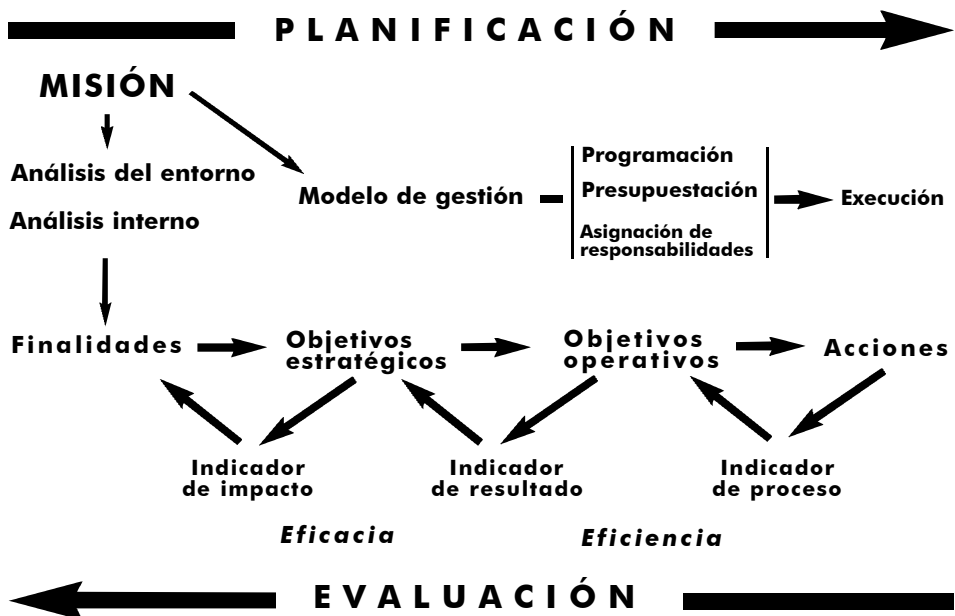
El sistema de evaluación propuesto se basa en el diseño de un conjunto de indicadores relacionados con cada uno de los diferentes niveles de finalidades u objetivos previstos. Por esto se sugiere que los indicadores se determinen al mismo tiempo que sus respectivos objetivos. Así pues, la consecución de las finalidades, objetivos estratégicos y objetivos operativos se mide, respectivamente, a partir de los siguientes grupos de indicadores: indicadores de impacto, indicadores de resultado, e indicadores de proceso<sup>4</sup>.

Los indicadores de impacto miden el grado de consecución de la finalidad o misión de la organización por parte de una línea estratégica o programa implementado. En la mayoría de casos, la evaluación solo puede llevarse a cabo después de un largo período de tiempo, quizás años, entremezclándose los efectos de estrategias diversas (positivas y negativas) sobre el resultado obtenido.

Por su lado, los indicadores de resultado evalúan el nivel de eficacia conseguido en el cumplimiento de los objetivos estratégicos por parte de un buen diseño y gestión de los objetivos operativos.

Finalmente, los indicadores de proceso miden la eficiencia en la ejecución de las tareas que un programa conlleva. Aunque muestran el cumplimiento eficiente de los objetivos operativos previstos no miden el nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos o de los objetivos a largo plazo. Estos son indicadores de eficiencia, no de eficacia, por lo que no puede confundirse el éxito de una buena gestión operativa con el éxito o cumplimiento de las finalidades del programa. La eficiencia es condición necesaria pero no suficiente para conseguir la eficacia de un programa.

Jerarquía de objetivos e indicadores de evaluación



Así pues, en un proyecto de tipo formativo, un ejemplo de indicador de proceso podría ser el incremento del número de demandas de matriculación recibidas gracias a haber cambiado de compañía de publicidad. Este éxito en el incremento del público interesado no implica que el programa formativo puesto en marcha (objetivo operativo) en sí favorezca una mayor competencia de los participantes (objetivo estratégico) o una mayor competitividad económica (finalidad). Para alcanzar estos dos últimos objetivos serían necesarios indicadores de eficacia. En este sentido, un indicador de resultado podría ser aquel que valorara la capacidad real de los participantes de un curso para implementar un proyecto gracias a los conocimientos aprendidos; es decir el nivel de consecución del objetivo estratégico gracias a haber programado correctamente el objetivo operativo. Finalmente, el impacto sólo podría medirse a través de indicadores que evaluaran a largo plazo la idoneidad de una estrategia (la formación, por ejemplo) en relación a la finalidad o misión de la intervención pública (un incremento de la productividad en ámbitos donde la formación sea fundamental para conseguir crecimientos en el valor añadido).

### Un ejemplo de planificación y de indicadores de evaluación

Imaginemos ahora, a modo de ejemplo, el diseño estratégico de un centro de difusión artística municipal que integre la evaluación como una fase del proceso de planificación. Supongamos que la misión del centro consiste en "favorecer la práctica y difusión artística entre los habitantes del municipio". Con el objetivo de concretar aquellas finalidades que guiarán la acción del centro durante los próximos cuatro años, es necesario realizar un buen análisis de entorno para vislumbrar las amenazas y oportunidades que se ciernen sobre el centro (procedentes de la competencia, los proveedores, otras instancias municipales o el usuario de nuestros servicios), y un diagnóstico de la situación interna del mismo para evaluar las fortalezas y debilidades de la organización (situación y potencialidades de los recursos materiales, económicos y humanos, cultura organizativa, etc.). Supongamos que la vida musical del municipio se centra exclusivamente en la actividad de los grupos de música folclórica y pop-rock, y la formación de música clásica del conservatorio, habiendo nacido en la ciudad uno de los trompetistas de la orquesta de Louis Armstrong. El centro, por su parte, cuenta con una buena sala y uno de sus técnicos es un buen conocedor de las nuevas músicas y el jazz.

Ante este diagnóstico, se decide que una de las finalidades para el próximo cuatrienio sea dar a conocer y abrir la población hacia nuevas sonoridades y tradiciones musicales, dejando para más adelante otras finalidades alternativas. Como uno de los objetivos estratégicos que concretan dicha finalidad se propone potenciar la difusión de la música jazz y a partir de ella abrir la comunidad hacia nuevas sonoridades. Entre los distintos objetivos operativos que desarrollan dicha estrategia se propone organizar un festival de jazz anual cuyas entradas serán gratuitas para los

estudiantes del conservatorio y los integrantes de los grupos musicales censados en la ciudad. Asimismo se propone al profesorado de música de los institutos unas audiciones especiales con alguno de los músicos invitados, acompañadas de material didáctico que permita abrir el currículum hacía otras sonoridades. Algunas de las acciones previstas son: nombrar un director del festival, contactar con diversas agencias artísticas, contratar la campaña de comunicación y publicidad, encargar la elaboración del material didáctico, etc. Para contrastar a lo largo de todo el proceso y al final del mismo la correcta gestión del programa se diseñan, entre otros, los siguientes indicadores de proceso, resultado e impacto:

Indicadores de proceso: Contrastar el número de comercios de la calle mayor con carteles del festival en relación al del concurso deportivo de otoño.

Contrastar el caché pagado a un artista en relación a lo que pagó otro festival parecido el año pasado.

Indicadores de resultado: Comparar la proporción de estudiantes y miembros de los distintos grupos musicales que se han beneficiado de las entradas gratuitas en relación al censo existente y al conjunto del público asistente.

Preguntar a final de curso al profesorado el uso real en clase del material didáctico elaborado.

Indicadores de impacto: Introducir una pregunta sobre el trompetista que trabajó con Louis Armstrong en una encuesta general sobre identidad local.

¿Se ha creado durante el cuatrienio algún grupo musical amateur interesado por el jazz u otras sonoridades alternativas?

Al igual que los sistemas de control de calidad de una cadena de producción sólo se realizan sobre una reducida muestra aleatoria, tampoco es necesario evaluar todas y cada una de las múltiples acciones que componen un programa cultural. Se trata de escoger aquellas que por su representatividad o valor estratégico puedan ayudarnos a mejorar la calidad y la imagen de nuestros servicios. En este sentido, cabe tener en cuenta que el modelo de gestión depende del tipo de organización de que se trate. En este caso, debe tenerse muy en cuenta lo establecido por el procedimiento administrativo pues el centro forma parte de la estructura orgánica municipal. Sobre esta base, se diseña la programación, la presupuestación y se asignan las responsabilidades correspondientes entre las distintas unidades y profesionales al cargo de cada programa. Tampoco la evaluación de dichas actuaciones puede desligarse del modelo que nos viene impuesto. Pretender comparar directamente, sin te-

ner en cuenta el modelo de gestión, la actuación de un servicio público con la gestión alternativa desde una institución no lucrativa o una empresa no tiene ningún sentido.

### Problemas ligados a los indicadores seleccionados

Los indicadores de evaluación deben construirse al mismo tiempo que se diseñan los objetivos y se realiza la planificación. Esto permite racionalizar los desajustes existentes entre los objetivos asumidos y los resultados finales, medidos por un conjunto de indicadores seleccionados. Sin embargo, es necesario un cierto grado de flexibilidad en la definición de los mismos para autoajustar la planificación a los medios disponibles y a la misión. Esto significa que no sólo es necesario que cumplan las expectativas de las organizaciones sino que también deben ser sensibles a los cambios en las demandas y las sensibilidades expresadas por el ciudadano a largo plazo.

Por esta razón, en los procesos de planificación y evaluación es necesario reflejar de manera dialéctica la organización y el entorno que la envuelve, garantizando una corriente fluida de información a todos los niveles de la organización de manera que se asegure una programación correcta y el control del proceso de gestión. La gestión participativa, aunque conlleve un costo más alto en términos temporales y económicos, permite mejorar la calidad del servicio. Si la comunicación interna funciona correctamente, los desajustes se solucionan mucho más fácilmente.

Unos mismos indicadores pueden usarse en diferentes métodos de evaluación: en la evaluación experimental, o bien comparando temporalmente o espacialmente procesos semejantes<sup>5</sup>. En todos dichos casos, los métodos e indicadores de evaluación utilizados deben estar pensados para ayudar a los gestores y a los responsables institucionales en el proceso de toma de decisiones. Sólo así, su aplicación puede tener como consecuencia una gestión organizativa más eficiente y eficaz.

Otra cuestión es la de la relación entre indicadores cualitativos y cuantitativos. Éstos últimos son más fáciles de medir y objetivar, pero no lo suficiente para percibir el resultado completo de una política. Sin embargo, la relación causa-efecto entre un aumento cuantitativo en la oferta y una mayor calidad de la misma depende en cada caso de los criterios de priorización establecidos. Toda aplicación de recursos escasos a objetivos ambiciosos únicamente puede resolverse con criterios claros, que forzosamente deben incluir valoraciones cualitativas, en términos de coste-beneficio y coste de oportunidad.

Evaluar políticas públicas en el ámbito de la cultura es una tarea compleja y difícil debido al elevado número de factores que intervienen en el proceso y las limitaciones internas inherentes a los sistemas dominantes de medición cuantitativos. Por es-



ta razón, se recomienda partir de una planificación funcional, simple y detallada, que incorpore los elementos cualitativos que, en última instancia, legitiman la acción cultural. La experiencia nos dice que el uso continuado de este tipo de metodologías legitima y enriquece a largo plazo el diseño, la eficacia y los resultados de los programas gubernamentales.

Sin embargo, si se examina alguno de los indicadores de evaluación más comunes, veremos cómo contienen implícitamente un conjunto de juicios de valor subjetivos que inconscientemente proyectan los propios prejuicios culturales acerca de lo que se consideran expresiones "social y políticamente correctas". Estos valores hacen difícil evaluar la relación entre los objetivos propuestos y los resultados deseados. Esto es aún más difícil cuando se trata de evaluar políticas culturales interculturales o de ámbito internacional, que afectan distintos territorios o que pretendan incidir sobre colectividades culturales heterogéneas entre sí, pues la cultura política y los valores culturales de cada una de ellas pueden no coincidir o hasta chocar entre ellos. En este sentido, la creciente diversidad cultural de nuestras ciudades y la necesaria interdependencia con otros países para diseñar estrategias comunes ante la globalización, exige nuevos retos en el diseño y la evaluación de la gestión y las políticas culturales.

Otro problema muy común está relacionado con la temporalización de los resultados. Determinados objetivos sólo pueden evaluarse tras un cierto período de tiempo, a veces bastante largo. Éste sería el caso de la mayoría de programas culturales y for-

mativos. Por ejemplo, ¿cuántos años se deben esperar para evaluar el impacto a largo plazo de una campaña musical en las escuelas? Además, el problema del tiempo se agudiza cuando para analizar el mismo objetivo se utilizan diversos indicadores de evaluación, que maduran en tiempos diferentes. A esta dificultad debe añadirse el desajuste que representa trabajar con objetivos a corto plazo como parte de una estrategia a largo plazo. En la práctica, alcanzar los objetivos previstos para dentro de un año es mucho menos importante que lograr los de la próxima semana. Esto forma parte del comportamiento humano pero tiene consecuencias graves en la inversión de recursos y tiempo de los programas gubernamentales.

Algunos gestores culturales expresan su inquietud cuando se recomienda el diseño de indicadores de evaluación junto a la planificación.

En este sentido, algunos gestores culturales expresan su inquietud cuando se recomienda el diseño de indicadores de evaluación junto a la planificación, pues el ajetreo de cada día deja poco espacio para planificar, diseñar estrategias y contrastar los resultados más allá de las memorias formales exigidas por la propia administra-

ción. Evaluación realizada *ex post* donde los indicadores, casi siempre cuantitativos y de eficiencia, se utilizan sólo en la medida que permiten justificar la acción realizada. Sin embargo, tal como comenta Fernando de la Riva en un artículo en esta misma revista, un número no desdeñable de profesionales tienen poca fe en el impacto real de sus proyectos; al ser preguntados en un seminario de formación sobre qué pasaría si de repente desapareciera uno de los programas a su cargo, más de la mitad respondieron que "nada"<sup>6</sup>. Detrás de respuestas como ésta uno intuye el desconcierto y la incapacidad para medir el impacto social de la acción cultural. Evidentemente, sólo excepcionalmente trabajaremos en proyectos culturales de tal dimensión, como pueda ser el Guggenheim para Bilbao, como para que sea obvio medir las consecuencias de una intervención sobre una comunidad o territorio. Es necesario, por lo tanto, desde una exigencia ética profesional, emprender la dura tarea de conceptualizar y evaluar nuestro trabajo conscientes de que aunque nuestro proyecto no aporten más que un grano de arena a la finalidad perseguida, la energía y los recursos públicos empleados han merecido la pena.

LL.B.

---

<sup>1</sup> De estos primeros intentos promovidos desde organizaciones intergubernamentales como el Banco Mundial o la OCDE nacen metodologías con un fuerte impacto sobre toda una generación de programas de evaluación, como por ejemplo BRAMBERGER, M.; HEWITT, E. (1976), *Monitoring and Evaluating Urban Development Programs*, World Bank Technical Paper 53.

<sup>2</sup> A menudo, uno se pregunta si detrás de muchos procesos de delegación o externalización de servicios culturales no existe solamente una voluntad de recortar gastos y compromisos gubernamentales en relación a los proyectos desarrollados por el estado del bienestar con la excusa de la corresponsabilidad y de traspasar el protagonismo a la sociedad civil (concepto que, por otra parte, en función de intereses concretos se aplica sólo a las grandes instituciones y fundaciones culturales, y no a la gran diversidad de iniciativas colectivas presentes en nuestra sociedad).

<sup>3</sup> Entre las múltiples aplicaciones metodológicas, ya clásicas, aplicadas a entidades sin afán de lucro destacan: ANTHONY, R.N.; YOUNG, D.W. (1988), *Management and Control in Non-Profit Organisations*, Homewood: Irwin; o KANTER, R.M.; SUMMERS, D.V. (1987), "Doing Well while Doing Good: Dilemmas of Performance Measurements in Nonprofit Organisations and the Need for a Multiple-Constituency Approach", POWELL, Walter W. [Ed.] *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, London: Yale University Press.

<sup>4</sup> Para una visión más detallada, ver BONET, L.; CUBELES, X.; ROSELLÓ, J. (1997), "An Approach to Management Control and Evaluation of Public Cultural Centres", FITZGIBBON, M.; KELLY, A. [eds.] *From Maestro to Manager: Critical Issues in Arts and Culture Management*, Dublin: Oak Tree Press, p. 85-95.

<sup>5</sup> ROSSI, P.H.; FREEMAN, H. (1985), *Evaluation. A systematic Approach*, Sage Publications.

<sup>6</sup> DE LA RIVA, F. (2000), "Crónicas del futuro imperfecto", *Periférica*, diciembre, nº 1, p. 9-42.