

# La evaluación de políticas socioculturales en municipios pequeños

Anna Planas i Lladó  
Universitat de Girona  
Departamento de Pedagogía  
Profesora colaboradora  
[anna.planas@udg.edu](mailto:anna.planas@udg.edu)

Pere Soler i Masó  
Universitat de Girona  
Departamento de Pedagogía  
Profesor Titular  
[pere.soler@udg.edu](mailto:pere.soler@udg.edu)

**Palabras clave:** Políticas municipales, evaluación, políticas socioculturales

**Área de comunicación:** Políticas, programas y equipamientos de animación sociocultural (El papel de la Administración)

## Resumen

La comunicación plantea la necesidad de establecer un sistema de indicadores de evaluación para las políticas socioculturales municipales a partir de la definición de un marco conceptual de estas políticas y la revisión de estudios y propuestas de indicadores de evaluación en ámbitos afines a la sociocultura.

## 1- Evaluación de políticas

¿Qué beneficios comporta para un municipio tener una buena dotación de equipamientos públicos? ¿Qué se obtiene de la inversión en el fomento de la creatividad ciudadana? ¿Qué valor aporta a un municipio disponer de un tejido asociativo activo? ¿Qué factores condicionan que un municipio tenga más actividad sociocultural que otro? Seguramente podríamos dar respuesta a todas estas cuestiones intuitivamente, pero si realmente queremos profundizar en el tema y analizar detenidamente nuestras preguntas deberíamos recurrir a sistemas de evaluación que nos permitan obtener información no solo sobre lo que ocurre, sino también que contribuyan a producir un cambio y a esbozar posibilidades de intervención des de las instituciones públicas. Como apunta Ballart (1996) la evaluación de políticas públicas se justifica por la presión de las administraciones por determinar hasta que punto la intervención pública produce una mejora en el bienestar individual o social, cómo se produce y como se podría conseguir de una forma más efectiva.

La evaluación de las políticas públicas en España tiene un retraso importante, probablemente consecuencia de la juventud de nuestra estructura democrática (Gascó, 2003). Aún así, y a punto de entrar en la "adultez" de los 40 años de democracia y desarrollo de políticas públicas, cabrá empeñar mayores esfuerzos en establecer sistemas evaluativos de nuestras políticas, sobretodo en aquellos sectores donde la evaluación ha sido menos presente, como es el caso de las políticas socioculturales. Evaluar nos permitirá construir des de la reflexión de la acción. Abandonar la rueda activista y azarosa por lo que se ha caracterizado buena de parte de las acciones políticas y empezar a proyectar desde la sistematicidad y la reflexión.

Evaluar políticas públicas requiere, como punto de partida, tener claro el objetivo de evaluación. Implica la necesaria existencia de un marco conceptual, de un corpus teórico y político desde donde esta evaluación tome significado. La evaluación implica, por tanto, la adopción de un criterio en perjuicio de otro, de unos valores y unas finalidades que han de ser el punto de partida y el elemento fundamental en la lectura de la realidad de estudio. A ello vamos a centrar nuestros dos próximos puntos, en establecer este marco teórico-conceptual en el cual ubicamos las políticas socioculturales.

## 2- De que hablamos cuando hablamos de Sociocultura

Antes de definir los objetivos que a nuestro entender debería tener las políticas municipales socioculturales en nuestro país, vamos a hacer una breve aproximación al concepto de sociocultura.

Nuestra aproximación no se centrará en una visión amplia del concepto relativo a la cultura dentro de la sociedad y que incluye factores de organización económica, social, política, cognitiva y expresiva.

Más bien concretaremos nuestra aproximación en su usanza, en la práctica de este concepto en el contexto de las políticas públicas municipales. Tanto en bibliografía como en documentación técnica y política relativa al desarrollo municipal y comunitario podemos encontrar variedad de objetivos, acciones y proyectos que hacen referencia a la sociocultura (dinamización sociocultural, procesos participativos dirigidos al desarrollo sociocultural, proyectos de animación sociocultural, fomento de la sociocultura a partir del desarrollo comunitario, etc.). Entre los elementos comunes de estas acciones, proyectos e intervenciones que hacen referencia a lo sociocultural está su objetivo; el desarrollo individual y/o comunitario.

Si bien se observa esta presencia de lo “sociocultural” en el ámbito práctico, teórico y metodológico, son pocos los autores que definen específicamente el concepto sociocultura<sup>1</sup>. Entendido más como adjetivo, su definición suele ir vinculada al nombre al que acompaña, ya sea animación, dinamización, acción, etc.<sup>2</sup>. Aunque por su carácter de “adjetivo” podría ser considerado un elemento complementario, es a partir de él que se define el contenido y toma significado el nombre. A nuestro entender, uno de los autores que ha explicitado lo que implica la connotación sociocultural es Puig (1994), para el cuál la sociocultura denota una manera de trabajar solo posible en contextos donde existan relaciones cotidianas interpersonales e intergrupales, y en donde sus diferentes culturas entren en diálogo e interrelación. En otras palabras, la sociocultura haría también referencia a la expresión de la cultura de las comunidades y grupos. Desde esta visión, la diversidad de voces y el pluralismo cultural devienen elementos inherentes al hecho sociocultural. Partiendo de esta aproximación, las acciones, proyectos e intervenciones vinculadas a lo “sociocultural” deberán tener en cuenta conceptos como participación activa, relaciones horizontales, proximidad, expresión y difusión cultural, comunicación, etc.

Para apuntar la presencia de la sociocultura en las políticas municipales, queremos destacar las aportaciones de López de Aguilera (1997 i 2000) i de Pose (2006). Aunque ambos ubican la sociocultura en las políticas culturales municipales, le confieren una dimensión transversal que la sitúa en el parador de las diferentes políticas municipales. Un visión abierta del sector vincula la sociocultura, además de esta dimensión transversal, a las actividades relacionadas con el ocio comunitario, la promoción cultural de base, el fomento de la creatividad y la participación ciudadana, tal y como apunta Pose (2006).

### **3- La políticas socioculturales: una aproximación a sus objetivos**

Por lo que venimos diciendo, pensamos que los objetivos de las políticas municipales socioculturales no deben centrarse en un solo sector de las políticas (cultura, acción social, educación, deportes, etc.), sino en todos los servicios, programas, proyectos y actividades, encuadrados dentro de diferentes sectores de la política, que tengan como finalidad el fomento y desarrollo de la participación ciudadana, la inclusión social, la creación de identidad, y los procesos de formación, creación y difusión de la cultura de cada comunidad.

Pensamos que las consideraciones ideológicas de las que deben partir los objetivos de las políticas socioculturales podrían ubicarse dentro del modelo de políticas culturales del empoderamiento<sup>3</sup>, el cual se caracteriza por:

- La democratización de la cultura y la democracia cultural (formación y conocimiento, creación de identidad, autovaloración de los grupos y comunidades).
- Cultura como elemento de inclusión social y creación de ciudadanía local y herramienta fundamental para el desarrollo comunitario.

---

<sup>1</sup> En la mayor parte de la bibliografía consultada solo se enumeran los ámbitos de acción o espacios en los que se da la sociocultura. No se encuentran definiciones como concepto.

<sup>2</sup> Véase por ejemplo Quintana (1986), Ucar (1992)

<sup>3</sup> Eurocult 21 recoge de una forma exhaustiva las razones de ser de las políticas culturales, a partir del trabajo conjunto entre autoridades municipales e instituciones de investigación académica de 13 países europeos dentro del marco del Comité de Cultura de la Unión Europea- Eurocities, durante el período 2003-2005. Los integrantes de la red proponen un marco teórico para el tratamiento de polémicas y análisis futuros. La propuesta inicial parte de la descripción de 4 razones de ser para las políticas culturales; Enlightenment (Ilustración), Empowerment (Empoderamiento), Economic Impact (Impacto Económico) y Entertainment (Entretención). Estas ayudan a hacer el análisis de implementación de las políticas culturales europeas y tienen, por tanto, una connotación instrumental muy importante.

- Principio de igualdad de oportunidades, para la mejora de la calidad de vida.
- Interculturalidad y globalización.
- Educación como proceso permanente.

Situado el espacio y las consideraciones ideológicas de las políticas socioculturales, vamos a concretar lo que para nosotros serían los objetivos básicos que debería proponerse toda política sociocultural. A partir de la revisión bibliográfica<sup>4</sup> y las consideraciones ideológicas que acabamos de exponer, proponemos siete objetivos principales que debería potenciar la política sociocultural municipal.

**Tabla 1: Objetivos para las políticas socioculturales municipales**

1	Creación de equipamientos y servicios municipales con interrelación entre ellos
2	Favorecer y fomentar la oferta sociocultural municipal
3	Fomentar la asistencia y las políticas de acceso a las actividades socioculturales municipales
4	Diseñar programas que partan de la perspectiva del sujeto y no solo de el objeto o sector cultural
5	Dar apoyo a los creadores locales y apostar por el fomento de la creatividad en la ciudadanía
6	Favorecer la diversidad cultural y ciudadana presente en el municipio en el uso, la creación y la expresión de las actividades socioculturales
7	Fomentar una ciudadanía activa a partir de acciones específicas de promoción del asociacionismo y la participación ciudadana

Definidos estos objetivos, nos preguntamos si existen sistemas específicos para su evaluación, o si algún sistema de evaluación contempla de forma total o parcial estos objetivos. Esta será la labor del próximo punto, analizar el estado de la cuestión en cuanto a evaluación de políticas socioculturales.

#### **4- Propuestas de evaluación en políticas socioculturales**

Por el carácter transversal de nuestro campo de estudio, no hemos encontrado sistemas de evaluación específicos. La evaluación más próxima a nuestro ámbito de estudio está en el sector cultural. Y básicamente en la evaluación por indicadores. Este tipo de evaluación no se ha desarrollado y no ha sido de interés por los gobiernos hasta la segunda mitad del S.XX. El bajo nivel de desarrollo de la actividad cultural como sector económico, la dificultad de definir los ámbitos de la cultura (Bonet, 2004), las dificultades metodológicas dadas por la indefinición del término cultura, y la falta de un modelo teórico (Carrasco, 1999) pueden ser razones de la poca tradición en evaluación sociocultural.

Aún así, existe un abanico de estudios y sistemas de indicadores próximos a lo que hemos definido como políticas socioculturales, entre los cuales podemos distinguir los de nivel internacional y los de nivel estatal, tal y como se plantea en la tabla 2.

<sup>4</sup> Véase entre otros López de Aguilera (2000), Pose (2006), Puig (1994), Úcar (1992)

**Tabla 2: Aproximación a los estudios y propuestas de indicadores**

NIVEL	ÁMBITO GEOGRÁFICO	ESTUDIOS	DIFERENCIAS EN RELACIÓN POLÍTICAS SOCIOCULTURALES
Internacional	Estados Unidos de América y Canadá	Walesh, K; Henton, K (2001) Duxbury" (2007b) Kingsley (1999) Observatoire de la Culture et des Communications Québec (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En general poco peso a la vertiente educativa de las políticas culturales locales</li> <li>- Marco competencial de los gobiernos locales diferente</li> <li>- Marco contextual diferente</li> <li>- Mayoritariamente cuantitativos</li> </ul>
	Australia	Hawkes (2001)	
	Gran Bretaña	Morris Hargreaves McIntere (2005) Arts Council England (2003) Landry, Bianchini (1994) Matarasso (1999)	
	Resto de Europa e instituciones de carácter internacional	Eurocult 21 (2005) Ciudades y gobiernos locales unidos (2007)	
Estatal	Estatal y autonómico	FEMP (2007) Carrasco (1999) Espinàs (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poca incidencia en la vertiente educativa. Poco adecuadas para municipios pequeños.</li> <li>- Cuantitativo. Incidencia en difusión y audiencias culturales</li> </ul>

Los referentes internacionales los hemos agrupado en cuatro tendencias. La primera de ellas hace referencia a los indicadores comunitarios desarrollados en **Estados Unidos y Canadá**. En estos países, a partir de finales de los 90 y principios del 2000 aparecen propuestas de indicadores locales centrados exclusivamente en indicadores culturales. Este es el caso de *Silicon Valley* (Walesh, K; Henton, D. 2001), que puede considerarse un referente para indicadores culturales comunitarios en Estados Unidos y Canadá. Siguiendo esta línea es interesante resaltar el trabajo realizado en 2007 por el *Center of Expertise on Culture and Communities del Creative City Network* de Canadá en colaboración con la *Simon Fraser University*. El trabajo, identifica marcos metodológicos y guías para el desarrollo de indicadores culturales a nivel local. Finalmente, nombrar el modelo teórico para el desarrollo de indicadores culturales que ha establecido *l'Observatoire de la Culture et des Communications du Québec* (2006), centrado en el esquema de comunicación y en una concepción amplia de sociedad partiendo de la teoría de la acción comunicativa de Jurgen Habermas.

La aportación **australiana** viene de la mano de Jon Hawkes, y la publicación de *The fourth pillar of sustainability. Culture's essential role in public planning* el 2001, en el cual concibe la cultura como una dimensión del desarrollo humano que debe tener presente toda acción pública, y plantea una batería de indicadores a tener en cuenta al respecto.

La tercera tendencia es la que proviene de **Gran Bretaña**. Es también desde mediados de los 90 hasta mediados de los 2000 que el gobierno Británico potencia diferentes trabajos. Entre ellos podemos resaltar el *Handbook of local performance indicators for the arts* del *Arts Council England* (2003) con una interesante propuesta de indicadores del ámbito cultural que incorpora indicadores cualitativos. También destacar la propuesta de indicadores culturales y el estudio del impacto social de las artes y la cultura que se realiza en los trabajos de *Comedia*<sup>5</sup>, entre los cuales encontramos la propuesta de indicadores culturales de Matarasso (1999), el estudio de Landry, Greene, Matarasso i Bianchini (1996) sobre la importancia de la actividad cultural en el proceso de renovación urbana, y el estudio *Creative City* de Landry i Bianchini (1994) en el cual se plantean indicadores para ser utilizados como índice de creatividad para mejorar la salud de las ciudades en términos económicos, sociales, ambientales y culturales.

<sup>5</sup> Organización británica especializada en la investigación sobre política cultural, y que ha realizado muchos estudios por encargo del Gobierno Británico y sus agencias y consejos.

En esta tendencia también podemos encontrar algunas propuestas de indicadores culturales para municipios o regiones, entre ellos el realizado por Morris Hargreaves McIntyre (2005) de *Shropshire County Council*.

Finalmente, a nivel internacional pensamos que cabe hacer referencia a *Eurocult 21* (Urban Cultural profile Exchange Project in the 21 th Century), en el cual se examina el papel de la política cultural de las ciudades europeas y se plantean recomendaciones para su futuro, basándose en las premisas de la Agenda 21 de la cultura. En esta misma línea, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos- Grupo de Trabajo en Cultura (CGLU) está realizando el proyecto *Indicadores culturales y Agenda 21 de la cultura*, dentro del cual se propone un marco de interpretación interesante para las políticas culturales locales.

A nivel Estatal destacamos tres referentes. En primer lugar la Tesis Doctoral de Salvador **Carrasco** (1999) en la que se realiza un análisis factorial de los indicadores socioculturales de la Comunidad de Valencia y que desde un punto de vista cuantitativo aporta importante información al ámbito sociocultural. En segundo lugar cabe nombrar la propuesta de indicadores para la autoevaluación de políticas culturales locales que está realizando la *Federación Española de Municipios y Provincia* en colaboración con el Ministerio de Cultura. La propuesta contempla indicadores cuantitativos y cualitativos (que pueden utilizarse total o parcialmente) referente a cinco ámbitos temáticos de la Agenda 21 de la Cultura. Finalmente, en Cataluña, la *Direcció General de Cooperació Cultural* de la Generalitat de Cataluña ha iniciado un proyecto de indicadores culturales para los municipios. El proyecto piloto, plantea dos tipos de indicadores; indicadores generales del municipio, e indicadores específicos para los diferentes sectores culturales.

Aunque todos ellos sirvan de referencia, pensamos que presentan algunas carencias para la evaluación de las políticas municipales socioculturales en municipios pequeños y medianos. Veamos algunas:

- Abarcan todos los aspectos de la cultura y profundizan muy poco en la vertiente más educativa y social de esta. Mayoritariamente se centran en aspectos de difusión de la cultura, como por ejemplo las propuestas de Espinàs, Carrasco, o Eurocult 21. Cabe desarrollar propuestas desde una perspectiva más social y educativa.
- La disponibilidad de datos y la apuesta por la comparación han dado lugar a elaborar indicadores cuantitativos que no siempre permiten percibir matizaciones en las políticas locales. En este nivel, se debería hacer un paso adelante e incorporar y ampliar evaluación cualitativa como una dimensión complementaria y alternativa en el análisis sociocultural.
- Las políticas públicas municipales vienen condicionadas por los marcos competenciales de referencia, por lo que no siempre las propuestas de indicadores locales internacionales se ajustan a las posibilidades y límites de los municipios españoles.
- En general las propuestas existentes se centran en municipios y ciudades de dimensiones grandes. Y estas no siempre se adecuan a las necesidades y características de los municipios pequeños y medianos. Hacen falta instrumentos adaptados para la evaluación en municipios de estas dimensiones.

## **5- Hacia una propuesta de indicadores para evaluar políticas socioculturales**

Del análisis realizado podemos concluir que hay un vacío en lo que se refiere a sistemas de evaluación de las políticas socioculturales. Un sistema de indicadores para evaluar políticas socioculturales podría ayudarnos a describir la situación en la que nos encontramos, observar las tendencias y los cambios, contribuir a establecer objetivos y a medir la eficacia de las políticas y los programas en el ámbito de la sociocultura. Así, avanzar en esta línea de evaluación contribuiría no solo a la observación y planificación de estas políticas, sino que también podría ser el punto de partida para generar sistematicidad en la recogida de datos y organización de la información. Este podría ser el punto de partida para superar algunas limitaciones que existen en este ámbito como la heterogeneidad en la recogida de datos y su consecuente dificultad de comparación no sólo entre municipios, sino también entre diferentes períodos del mismo municipio.

Debemos empezar a pensar no solo en propuestas cuantitativas, con indicadores de gestión, de eficiencia, etc., sino también en propuestas cualitativas que nos ayuden a construir una visión más holística de las políticas socioculturales. Sería importante romper los prejuicios y las barreras que hay entorno la subjetividad y dificultad de mesurabilidad que hay entorno lo cualitativo.

Finalmente, apostamos por la creación de instrumentos de evaluación sociocultural para la especificidad que presentan los municipios pequeños y medianos, minusvalorados muchas veces por los procesos de investigación e innovación, a pesar del amplio nombre de ellos en el territorio español.

### Referencias bibliográficas

- ARTS COUNCIL ENGLAND (2003): *Handbook of local performance indicators for the arts*. Recuperado 15 diciembre 2006, desde <http://www.lga.gov.uk/download.asp?path=/Documents/Agenda/cultural/170303/item6.pdf>
- BALLART, X (1996): "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas". Dentro Brugué, Q.; Subirats, J (eds.). *Lecturas de gestión pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 321-352
- CARRASCO, S (1999): *Análisis Factorial Aplicado a Indicadores Socioculturales de la Comunidad Valenciana*. (Tesis Doctoral Universitat de València, 1999).
- CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS (2006): *Indicadores cultures y Agenda 21 de la cultura* Primera reunión del grupo de trabajo en Cultural de CGLU, octubre 2006. Recuperado 5 agosto 2007 desde <http://www.agenda21culture.net>
- DUXBURY, N (2007): *Cities and communities: Cultural indicators at the local level. Workshop Report*. Centre of Expertise on Culture and Communities. Ottawa. Recuperado 15 julio 2007 desde [www.cultureandcommunities.ca/resources/bibliographies/impacts-indicators.html](http://www.cultureandcommunities.ca/resources/bibliographies/impacts-indicators.html)
- ESPINÀS, E (2006): *El proyecto de Indicadores Culturales para el entorno municipal (PICEM): una nueva propuesta para los municipios de Cataluña*. Recuperado 20 setiembre 2007 desde [http://descarga.sarc.es/Curso14/pdf\\_c/5/5.pdf](http://descarga.sarc.es/Curso14/pdf_c/5/5.pdf)
- EURO CULT 21 (2005): *Eurocult21. Integrated Report*. Editor Jill Robinson. Helsinki: City of Helsinki Cultural Office. Recuperado 10 marzo 2007 desde <http://www.eurocult21.org/books/IntegratedReport3-116screen.pdf>
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2007): *Sistema de indicadores para la evaluación de las políticas culturales locales en el marco de la Agenda 21 de la Cultura*. Federación Española de Municipios y Provincias. Recuperado 20 agosto 2007 desde [http://descarga.sarc.es/Curso14/menu\\_c.htm](http://descarga.sarc.es/Curso14/menu_c.htm)
- GASCÓ, M (2003): *L'Avaluació de polítiques públiques culturals: Estudi empíric a l'administració local*. Barcelona: Escola de l'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya.
- HAWKES, J (2001): *The fourth Pillar of Sustainability. Culture's essencial role in public plannin*., Victoria: Cultural Development Network.
- KINGSLEY, G.T. (1999): *Building and operating neighborhood indicator systems: a guidebook*. National Neighborhood Indicators Partnership. The Urban Institute. Recuperado 5 diciembre 2006 desde [www2.urban.org/nnip/publications.html#operating](http://www2.urban.org/nnip/publications.html#operating)
- LANDRY, L; BIANCHINI, F. (1994): *The Creative City. Working Paper 3: Indicators of a Creative City*. Stroud: Comedia.
- LANDRY, L; GREENE, L; MATARASSO, F.; BIANCHINI, F. (1996): *The Art of Regeneration: Urban renewal through cultural activity*. Stroud: Comedia.
- LÓPEZ DE AGUILETA, I (2000): *Cultura y ciudad. Manual de política cultural municipal*. Gijón: Trea.
- MATARASSO, F. (1999): *Towards a Local Culture Index: measuring the cultural vitality of communities*. Stroud: Comedia. Recuperado 20 diciembre 2006 desde <http://www.institutumeni.cz/res/data/004/000570.pdf>
- MORRIS HARGREAVES McINTYERE (2005): *The value of Culure. Shropshire County Council*. Shropshire County Council. Recuperado 19 diciembre 2006 desde [www.shropshire.gov.uk/culture.nsf](http://www.shropshire.gov.uk/culture.nsf)
- OBSERVATOIRE DE LA CUTURE ET DES COMMUNICATIONS DU QUÉBEC (2006) : *Counting Culture in Quebec: a system of indicators for culture and communications*. Bologna, 18-19 october 2006. Recuperado 15 mayo 2007 desde [http://www.stat.gouv.qc.ca/observatoire/publicat\\_obs/pdf/Allaire\\_Paper\\_Bologna\\_an.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/observatoire/publicat_obs/pdf/Allaire_Paper_Bologna_an.pdf)

- POSE PORTO, HÉCTOR M. (2006): *La cultura en las ciudades. Un quehacer cívico-social*. Barcelona: Editorial Graó
- PUIG, T. (1994): *Animación Sociocultural, e Integración Territorial*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- QUINTANA, J.M<sup>a</sup>. (1986): *Fundamentos de Animación Sociocultural*. Madrid: Narcea.
- ÚCAR, X. (1992): *La animación sociocultural*. Barcelona: Ediciones CEAC.
- WALESH, K.; HENTON, D (2001): *The creative community. Leveraging Creativity and Cultural Participation for Silicon Valley's Economic and Civic Future*. Working Paper. Cultural Initiatives Silicon Valley, 2001. Recuperado 14 julio 2007 desde [http://www.ci-sv.org/cna\\_creative.shtml](http://www.ci-sv.org/cna_creative.shtml)