



Evaluación del retorno social de las ayudas públicas en cultura

DICIEMBRE 2012



HEZKUNTZA, HIZKUNTZA POLITIKA
ETA KULTURA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA



Evaluación del retorno social de las ayudas públicas en cultura

DICIEMBRE 2012



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

HEZKUNTZA, HIZKUNTZA POLITIKA
ETA KULTURA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco: <http://www.bibliotekak.euskadi.net/WebOpac>

Edición:
1.ª febrero 2013

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura

Internet:
www.euskadi.net

Edita:
Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
C/ Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Diseño y maquetación:
Miren Unzurrunzaga Schmitz



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. Las políticas culturales: el retorno social o valor público de la cultura	6
2. Las subvenciones: instrumentos de las políticas	10
3. El retorno social en las ayudas públicas	11
4. Modelo de evaluación del retorno social de los proyectos culturales	13
4.1. La evaluación previa y posterior de los proyectos	13
4.2. Parámetros a utilizar en la evaluación de proyectos: factores de retorno social	14
4.3. Propuesta de indicadores de medición del retorno social de los proyectos culturales	18
5. Recomendaciones para la aplicación del modelo en las ayudas públicas	25
5.1. Peso de los factores de retorno social en la evaluación global de las ayudas públicas	25
5.2. Fases de aplicación del modelo en la evaluación de ayudas públicas	25



INTRODUCCIÓN

Las políticas culturales han adquirido un papel esencial en el desarrollo territorial que pretende integrar la economía del conocimiento con la cohesión social, la gobernanza y la sostenibilidad. Sin embargo, los sistemas de evaluación habituales incurren en la aplicación de criterios basados casi exclusivamente en el consumo y en las externalidades que genera la cultura, sin dejar espacio a herramientas que proporcionen información sobre el retorno social de esas medidas.

Existe un cierto consenso teórico que afirma que la acción cultural tiene efectos positivos sobre la calidad de vida de la ciudadanía y a favor de desarrollos económicos, sociales y ambientales. Frente a este consenso, se han dado pasos muy tímidos en la operativización de métodos que confirmen a través de indicadores estos efectos o impactos.

En este informe, tomando como punto de partida el diseño y concreción de los criterios y variables a tener en cuenta a la hora de medir el valor público de la cultura y los beneficios que tiene para la ciudadanía, se definen una serie de indicadores que permitan sistematizar dicha medición en relación a las subvenciones y ayudas públicas en el ámbito cultural.

El presente informe debe entenderse como un primer paso hacia la incorporación de esta dimensión en la valoración de los proyectos culturales y, en buena medida, en los criterios utilizados para evaluar solicitudes de apoyo en los proyectos susceptibles de obtener soporte público en el País Vasco.

La concreción del modelo se lleva a cabo a partir de una propuesta de indicadores de retorno social que deben ser estudiados en relación a la idoneidad de su utilización en la valoración de proyectos. Ha sido voluntad en el desarrollo del modelo el hecho de tender a la inclusión de aspectos a considerar, para luego, en el paso necesario para llegar a su aplicación práctica, tener posibilidades de selección, ponderación y combinación de indicadores según las necesidades.



1. Las políticas culturales: el retorno social o el valor público de la cultura

Las políticas culturales: orientaciones y dimensiones

No existe una única definición de política cultural. Autores como George Yudice y Toby Miller sostienen que la política cultural «se refiere a los apoyos institucionales que canalizan la creatividad estética y las formas de vida colectivas» y «está contenida en instrucciones de carácter regulatorio y sistemático». Néstor García Canclini, por otro lado, la define como «el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social».

Más allá de las diversas definiciones lo que se puede afirmar es que detrás de cualquier acción pública existe una intencionalidad política sujeta a unos determinados objetivos y finalidades. En este sentido, la atención a determinados objetivos permite establecer una serie de tipologías de las políticas culturales. Una posible taxonomía identifica cinco tipos de políticas que no se contraponen entre ellas sino que, en muchos casos, se dan de forma complementaria:

- Políticas identitarias: orientadas a la preservación y difusión de la cultura vinculada a un territorio. Normalmente, tienen por objeto las manifestaciones de cultura tradicional y popular, el folklore, la preservación del patrimonio y las actividades que fomentan el sentimiento de identidad.
- Políticas de democratización de la cultura: tienen por objetivo garantizar el acceso a la cultura de toda la población.
- Políticas de democracia cultural: tienen por objetivo fomentar la capacidad o la expresividad creativa de la ciudadanía. Parten de la idea de que todas las personas cuentan con esta capacidad creativa y que se deben establecer las condiciones necesarias para que aflore.
- Políticas de excelencia cultural: son aquellas orientadas a la promoción de productos culturales de calidad y con vocación de proyección. Suelen centrarse en el apoyo a las manifestaciones culturales consolidadas.

- Políticas culturales con externalidades: la política cultural se sitúa como un ámbito desde el cual se pueden dar respuesta a retos de otros ámbitos o sectores como, por ejemplo, el desarrollo económico o la cohesión social.

Esta aproximación a las políticas culturales a partir de los objetivos que persiguen permite acercarse a la evaluación de las políticas culturales, identificando los objetivos y analizando su consecución. Ahora bien, el propio concepto de política cultural ha ido evolucionando en la medida en que se va consolidando su valor público. Así, para avanzar hacia modelos de análisis y evaluación de la acción cultural cabe tener en cuenta esta nueva perspectiva que reconoce en la cultura una fuente de beneficios colectivos y transversales: el retorno social.

Nueva mirada: el valor público de la cultura

La evaluación de las políticas culturales y el análisis de su retorno social se ha ido desarrollando y consolidando desde la década de 1980 y, a lo largo del tiempo, han ido apareciendo diversas perspectivas teóricas con distintos acentos. Las tendencias que se pueden observar en la literatura especializada se pueden agrupar en dos grandes modelos teóricos: por un lado, las teorías que ponen el énfasis en señalar las externalidades positivas de la política cultural y, por el otro, las que sitúan el acento en el valor público de la cultura.

En el primer grupo, los análisis que se han llevado a cabo han puesto el énfasis en el valor de las políticas culturales como elementos de desarrollo para las sociedades. Estos análisis se basan en las externalidades de la cultura enfatizando su supuesta capacidad para contribuir al desarrollo de los objetivos de otras políticas públicas sectoriales: educación, medio ambiente, seguridad, urbanismo, etc. (Subirats et al.: 2008). Estas aproximaciones suponen una mirada instrumental de la acción y la política cultural y, en su mayoría, buscan legitimar su existencia (es decir, su peso en los presupuestos públicos) poniendo en valor la importancia del papel de la cultura para la consecución de objetivos que se muestran como más prioritarios. Sin embargo, estas perspectivas están asumiendo, implícitamente, la poca relevancia de la acción cultural en ella misma.

Uno de los principales impulsos de esta visión utilitarista del retorno social de la cultura se da durante la etapa del gobierno laborista en Inglaterra. El discurso del entonces nuevo laborismo situó la idea de que el gasto en cultura debía entenderse como una inversión. Con ello, el valor



de los proyectos culturales ya no era el proyecto en sí, sino el retorno económico, social y otros beneficios complementarios que se puedan obtener de ellos.

Esta mirada, centrada en las externalidades, ha supuesto una presión añadida a muchos proyectos culturales ya que se han concentrado en atender las prioridades de otras áreas políticas i contribuir a la consecución de sus objetivos (Belfiore: 2006).

Desde la perspectiva de la dimensión social de las externalidades de las políticas culturales, la atención teórica y las distintas aproximaciones prácticas suelen centrarse en tres ámbitos: social, medioambiental y salud. Existe una extensa bibliografía que analiza la relación entre las políticas culturales y estos tres ámbitos reforzando la idea de la producción de externalidades¹.

La segunda corriente teórica está protagonizada por los análisis enmarcados en el valor público de la cultura (Holden: 2004), que rechaza el uso instrumental de la misma y defiende la necesidad de identificar y analizar los elementos efectivos, intangibles y de la experiencia asociados a la cultura. Esta perspectiva no niega la importancia de recoger datos cuantitativos que midan el impacto de la cultura, pero apuesta, a su vez, por establecer mecanismos de valoración de la cultura por sí misma, alejándose de una necesaria vinculación a otros ámbitos de las políticas públicas o de la realidad económica y social.

Esta línea de análisis defiende la cultura como un bien público que aporta beneficios a la ciudadanía y, por lo tanto, el retorno social que se desprende supera la externalidad y se convierte en un componente nuclear de la acción cultural. En efecto, esta mirada al retorno social de las políticas culturales se diferencia de la anterior en el hecho que se centra en su valor público y no en su impacto, identificando elementos transversales de los beneficios de las políticas culturales y no sus externalidades o capacidades instrumentales.

Un repaso a la literatura especializada (Subirats *et al.*: 2008) y a los distintos estudios que pueden adscribirse en esta nueva mirada, permite identificar nueve ejes o ámbitos en los cuales las políticas culturales generan repercusiones y beneficios a escala social para el conjunto de la población:

¹ En el presente informe no se realiza una revisión de dicha bibliografía. Para ello se recomienda la revisión realizada por Subirats et al en su estudio *El retorno social de las políticas culturales*.



- Identidad y moral colectiva
- Capital social (I): cohesión social
- Capital social (II): participación ciudadana y acción colectiva
- Reconocimiento y gestión del conflicto
- Revalorización de las «clases no productivas»
- Desarrollo autónomo y promoción de la creatividad de las personas
- Transformación del espacio urbano
- Nuevas centralidades
- Reinterpretación del paisaje

El objetivo del presente informe es definir una propuesta de indicadores que evalúen el retorno social de los proyectos culturales teniendo en cuenta los impactos y elementos intangibles asociados a la actividad y las expresiones culturales. Se trata de una tarea difícil ya que medir e intangibilidad o experiencia no son conceptos que vayan habitualmente de la mano por lo que esta primera propuesta debe tomarse como base para un desarrollo más profundo y práctico en el futuro. Se trata, pues, de iniciar un camino que permita medir el valor público de la cultura que es, en definitiva, una manera de identificar los beneficios que la actividad cultural aporta al conjunto de la ciudadanía.

2. Las subvenciones: instrumento de políticas públicas

Las subvenciones y ayudas públicas que las administraciones otorgan a agentes privados de la sociedad se sustentan sobre la idea de que la actividad que se subvenciona tiene un interés público, es decir, aporta beneficios a la ciudadanía y a la sociedad. Ahora bien, la selección de los ámbitos y sectores a los que se otorgan subvenciones, así como los criterios para su otorgamiento, responden a unos objetivos concretos. En este sentido, las subvenciones son instrumentos con los que cuentan las administraciones públicas para llevar a cabo sus políticas a través del apoyo a agentes y acciones coherentes con los objetivos que persiguen en el desarrollo de su función pública. En efecto, las subvenciones son una técnica de intervención administrativa que persiguen, principalmente, el fomento y la promoción en determinados ámbitos.

En el desarrollo de las políticas culturales las subvenciones y las ayudas a agentes y sectores culturales son un instrumento fundamental. Una prueba de su centralidad en la función pública es el alto peso que en muchas ocasiones tiene las partidas destinadas a subvenciones en los presupuestos públicos destinados a cultura de muchas administraciones. Así pues, el volumen de recursos destinados a la promoción de la cultura mediante este tipo de instrumentos obliga a las administraciones a asegurar la coherencia entre las subvenciones y los objetivos que persiguen sus políticas.

Cabe tener en cuenta, sin embargo, una especificidad del uso de subvenciones en el ámbito cultural: además de usarse como instrumentos para desarrollar las políticas de promoción, son también elementos esenciales para el mantenimiento y la sostenibilidad de los sectores culturales. En este sentido, las administraciones asumen como un objetivo intrínseco la supervivencia y la dinamización de los agentes culturales.

Asumiendo la instrumentalidad de las subvenciones, la evaluación del impacto de las políticas culturales debe realizarse a partir del análisis de los resultados conseguidos por los proyectos culturales subvencionados vinculados a los objetivos políticos que persiguen las administraciones. El objetivo de este informe es poder evaluar el retorno social de las políticas culturales partiendo de una mirada transversal de los efectos positivos que la actividad cultural tiene sobre la ciudadanía y la sociedad. Así pues, es necesario definir un nuevo modelo que permita analizar los aspectos del retorno social en la evaluación de las políticas culturales y sus principales instrumentos, las subvenciones, partiendo de una nueva significación del valor público de la cultura.

3. El retorno social en las ayudas públicas

La aplicación de la dimensión del retorno social en la evaluación de las ayudas públicas es una novedad y, por ahora, esta perspectiva basada en el valor público de la cultura no se tiene en cuenta en el otorgamiento y la evaluación de subvenciones u otras ayudas públicas. Se trata, pues, de un camino en ciernes que requiere de un desarrollo paulatino de un modelo de análisis que permita ir incorporando a la cultura de evaluación una nueva dimensión de efectos, previstos o reales.

En este sentido, frente al reto de su incorporación, lo que parece más oportuno es actuar con cierta prudencia y por etapas. En este sentido, se plantea una incorporación progresiva vinculada, sobretodo, a aquellos proyectos que actualmente ya cuentan con estructuras y mecanismos de valoración consolidados: las ayudas públicas al sector de la cultura.

Acotar el campo de actuación a este tipo de proyectos supone un primer paso en la introducción de esta dimensión que, con el tiempo y a partir de un proceso riguroso de estudio, se puede ampliar a los programas propios de las administraciones y a cualquier tipo de proyecto cultural.

Los **principios** que deben orientar la incorporación del retorno social en la valoración de los proyectos culturales que reciben ayudas públicas son los siguientes:

Oportunidad

La incorporación de este análisis en la evaluación de proyectos debe realizarse, como mínimo en las primeras etapas, en aquellos proyectos en los que resulte más oportuno. Es decir, en los que una vez realizado el ejercicio se puedan obtener conclusiones al respecto que permitan reorientar y valorar los proyectos en el futuro.

Prudencia

Aplicar una mirada sobre el retorno social de proyectos requiere atender a nuevos parámetros de evaluación. En este sentido, es recomendable que, inicialmente, la aplicación de modelos con este fin permita llegar a conclusiones que se deben tomar con prudencia y que deben ir contrastándose a medida que se consolide el modelo y se adquiera experiencia en esta mirada analítica.

Progresividad

La incorporación de esta dimensión en la forma de evaluar en una organización cultural requiere un proceso progresivo y planificado. Desde el modelo teórico a la incorporación integrada de este sistema debe darse tiempo para ensayar, ajustar, mejorar y definir el propio modelo.

Practicidad

Tanto en el diseño del modelo como en su aplicación, la posibilidad de acceso a los datos o la facilidad para poder obtener valoraciones es una cuestión importante que se debe tener en cuenta para poder llevar a la práctica su implementación.

4. Modelo de evaluación del retorno social de los proyectos culturales

Con el objetivo de incorporar el retorno social en la evaluación de subvenciones y los proyectos culturales que las reciben, se realiza en el presente informe una propuesta teórico-práctica que recoge elementos de las distintas corrientes estudiadas para conseguir un modelo, completo, contemporáneo y desarrollable en la práctica.

4.1. La evaluación previa y posterior de los proyectos

Las evaluaciones de los proyectos culturales aplicando la dimensión del retorno social pueden realizarse en distintos momentos. Así, dependiendo del estado del proyecto en el momento de la evaluación, ésta responderá a distintas respuestas:

- **Evaluaciones previas a la ejecución de los proyectos**

Se trata de evaluaciones vinculadas a la definición, diseño y objetivos de los proyectos. Este tipo de evaluaciones se realizan, sobretodo, en el momento previo a la adjudicación de subvenciones públicas, cuando el evaluador suele tener únicamente información de la propuesta de proyecto que se va a desarrollar. Este tipo de evaluaciones se basan en la confianza de que el responsable del proyecto lo va a desarrollar tal y como lo ha descrito. En ocasiones, los criterios de evaluación incluyen elementos vinculados a la trayectoria de los agentes, para de esta forma limitar los riesgos de una evaluación que sólo se basa en la expresión de compromisos. La pregunta básica en este tipo de evaluación es: ¿Qué se va a hacer?

- **Evaluaciones posteriores a la ejecución de los proyectos**

Se trata de las evaluaciones sobre los resultados obtenidos por los proyectos culturales. Su impacto, los efectos producidos la gestión realizada, etc. Este tipo de evaluaciones son recomendables en cualquier tipo de proyecto cultural y, en ocasiones, también se incluyen en criterios de subvención. La evaluación es necesaria para avanzar en la mejora de los proyectos, sobretodo en los que se consolidan en el tiempo. Esta evaluación responde a la pregunta: ¿Qué impacto tiene lo realizado?

- **Evaluaciones sobre la coherencia de los proyectos**

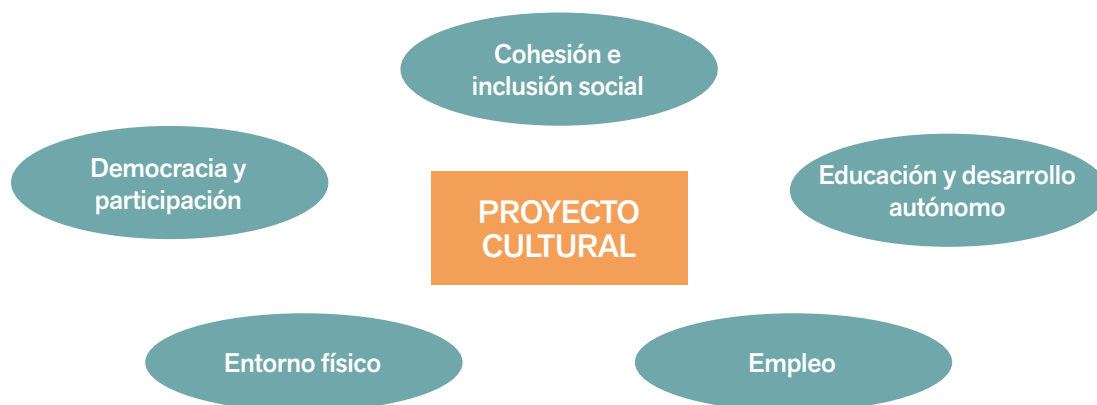
Otro tipo de evaluación es la que tiene en cuenta la coherencia de los proyectos. Analiza la relación entre lo propuesto en el diseño del proyecto, lo realizado y el impacto producido. Esta evaluación responde a dos tipos de preguntas: ¿Se ha realizado lo previsto? ¿El proyecto ha obtenido el impacto previsto?

La incorporación de la evaluación del retorno social de los proyectos culturales se puede realizar en cada una de estas tipologías. En el caso de las ayudas públicas las evaluaciones se producen, en la mayoría de los casos, cuando el proyecto no está desarrollado y sólo cuenta con un diseño y una previsión de impacto. En este sentido, la incorporación de indicadores de retorno social debe realizarse en la valoración de previsiones o a partir del resultado de dicho proyecto en años anteriores en relación a su retorno social. Valorar el retorno social supone un paso hacia una mayor complejidad de los análisis y, en este sentido, el reto se haya en obtener la mejor manera de sistematizar la evaluación para conseguir su aplicabilidad.

4.2. Parámetros a utilizar en la evaluación de proyectos: factores de retorno social

La nueva mirada no anula el modelo de evaluación utilizado tradicionalmente sino que pretende añadir una nueva perspectiva transversal que permita tener en cuenta los factores vinculados al retorno social de la cultura, más allá de sus externalidades.

Cada uno de los elementos considerados como factores de retorno social de la cultura aporta una visión distinta a la evaluación a realizar. Son distintos puntos de vista que, combinados, permiten este nuevo modelo de evaluación y a la vez incorporan aspectos clave a considerar. El modelo propuesto gira entorno a los siguientes **factores de retorno social**:





- **Cohesión e inclusión social**

Las actividades culturales tienen efectos en relación a la cohesión y la inclusión social que, en muchas ocasiones, dadas las dificultades de medición, no se consideran suficientemente. En esta dimensión algunos de los aspectos claves que se deben tener en consideración son:

- **Inclusión de colectivos en riesgo de exclusión social.** Desde la actividad cultural se ofrecen plataformas que ayudan a la reducción de riesgos de exclusión social al generar espacios de relación social que permiten consolidar redes sociales inclusivas.
- **Adaptación de las actividades a las dificultades de acceso vinculadas a la condición física de los participantes.** Las dificultades de movilidad o de carácter sensorial pueden resultar una barrera de acceso a la cultura y generar, por lo tanto, mayores desigualdades. En este sentido, cuando los proyectos culturales toman medidas específicas de facilitación del acceso, las repercusiones en estos colectivos son importantes y deben de ser valoradas.
- **Generación de sentimiento de pertenecer al colectivo.** La acción cultural colectiva, realizada en grupo, refuerza el sentimiento de pertenecer a un colectivo y produce mejoras en la autoestima de quien quiere sentirse parte del grupo o colectivo con el que participa en el proyecto cultural. Se consolidan redes y complicidades a partir del hecho de compartir experiencias y se compensan tendencias al aislamiento social.
- **Diversidad social.** La participación en actividades y proyectos culturales en muchas ocasiones no refleja la realidad social actual. En este sentido, debe valorarse como un retorno social la capacidad de los proyectos de reflejar esta diversidad.

- **Educación y desarrollo autónomo**

La función educativa del consumo cultural es un aspecto importante que, aunque suele formar parte de los análisis de las políticas culturales no tiene una traslación clara en los sistemas de indicadores. Su naturaleza subjetiva es una limitación clara para ello. La experiencia cultural es una experiencia personal en la que tienen influencia la trayectoria en el consumo cultural o la disposición personal de quien está participando en la actividad. Aún así, como elemento de retorno social debe ser considerada en los siguientes aspectos:



- **Habilidades y desarrollo de la capacidad creativa.** La capacidad creativa es inherente al ser humano y su desarrollo necesita plataformas que la permitan. En este sentido, cabe valorar positivamente aquellas actividades o proyectos culturales que aportan habilidades a sus participantes o que potencian las adquiridas anteriormente.
- **Capacidad interpretativa.** La interpretación del entorno social, económico y cultural que rodea a las personas es un instrumento necesario para potenciar la capacidad crítica y, con ello, la posibilidad de mejora de su propio entorno. La actividad cultural tiene efectos sobre esta capacidad interpretativa porque, a través del arte, aporta nuevas visiones y ayuda a una mayor sensibilidad.
- **Sensibilidad en relación a las expresiones artísticas.** La participación en actividades y proyectos culturales ofrece una mayor predisposición a las personas participantes en relación a futuros consumos. El lenguaje artístico requiere claves de lectura que se adquieren de forma acumulativa. Ahora bien, aunque todo consumo cultural puede alimentar esta sensibilidad, existen proyectos y actividades que la fomentan en mayor medida al situar acentos en este objetivo.

• Democracia y participación

A través de los proyectos y las actividades culturales se pueden dar procesos de innovación social que fomentan valores como la participación, la democracia y el voluntariado. Se generan de esta forma cambios de cultura con el conocimiento de nuevas opciones organizativas que enriquecen a la sociedad en general. La experimentación con nuevos modelos organizativos favoreciendo el valor de lo común es una característica de un buen número de actividades y proyectos culturales de los que se debe considerar los siguientes elementos:

- **Nuevos modelos de participación y cultura democrática.** En la gestión de organizaciones, proyectos y actividades culturales se pueden desarrollar modelos de participación innovadores que favorecen la implicación de los participantes. En este sentido, las actividades culturales fomentan la cultura democrática cuando en su diseño y desarrollo tienen en cuenta esta dimensión.
- **Voluntariado.** Los proyectos culturales se han mostrado tradicionalmente como plataformas de fomento del voluntariado. En este sentido debe considerarse su función aunque con equilibrio a su capacidad de profesionalización. El voluntariado tiene claros efectos positivos en la realidad social por su capacidad de tejer redes sociales, fomentar la autoestima y el intercambio.

- **Economía social.** El modelo de gestión económica de los proyectos culturales indican un determinado nivel de compromiso con la sociedad más allá del propio proyecto. Así, si la organización trabaja desde modelos de fomento de la economía social y solidaria en su gestión, su financiación y su consumo puede interpretarse una clara voluntad de trascender los efectos directos de la actividad o proyecto cultural.

- **Entorno físico**

Son numerosos los ejemplos de proyectos culturales que han favorecido la transformación urbana, generado nuevas centralidades y mejorando la conexión entre las personas y el entorno urbano, natural y social. La cultura tiene una importante capacidad de generar transformaciones en los entornos físicos, readaptándolos y reinterpretándolos, por lo que se considera que se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- **Regeneración urbana.** El desarrollo de proyectos culturales en determinadas zonas urbanas puede ejercer de motor de transformación mejorando la calidad de vida en el entorno. Así, los efectos sobre el entorno urbano de la actividad cultural debe entenderse como un retorno social que mejora las condiciones de la vida cotidiana en el espacio público.
- **Nuevas centralidades.** Las centralidades en un entorno urbano tienen un claro componente simbólico y la actividad cultural, los equipamientos o los proyectos que se desarrollan en determinados espacios generan nuevas centralidades en el universo simbólico de la ciudadanía.
- **Conexión con la naturaleza.** La expresión artística y los proyectos culturales vinculados al entorno natural favorecen su valoración como tales y por consiguiente su preservación y conocimiento. Esta facultad de los proyectos culturales debe valorarse como un retorno social importante por lo que conlleva de fomento del conocimiento, preservación y puesta en valor del entorno natural.
- **Valores medioambientales.** La incorporación de criterios de respeto al medioambiente en las prácticas culturales produce un efecto ejemplarizante entre los que participan en ellas y favorece una mayor concienciación al respecto.

- **Empleo**

Debe entenderse como una dimensión del retorno social de la cultura su aportación a la realidad sociolaboral del entorno económico en el que se desarrollan los proyectos culturales. Partiendo de la idea que la cultura como sector creativo se inscribe en la tendencia que dota de mayor centralidad estratégica de la economía creativa en los entornos más desarrollados, su aportación en términos de fortalecimiento del mercado laboral vinculado a la calidad y el valor añadido es importante para el desarrollo de la sociedad. En este sentido se debe considerar:

- **Creación de empleo.** Los proyectos culturales como generadores de empleo y por lo tanto, como oportunidad laboral de los participantes en ellos.
- **Calidad en el empleo.** La generación de espacios laborales con condiciones de calidad, seguridad y estabilidad. La aportación de la cultura en este aspecto debe ser valorada como retorno social, aportando valores en el contexto sociolaboral.
- **Posibilidades de desarrollo profesional.** La capacidad de los proyectos culturales en facilitar posibilidades de desarrollo profesional de los participantes debe considerarse como un retorno social.
- **Igualdad en el empleo.** Los equilibrios entre distintos colectivos en la estructura laboral de las empresas u organizaciones que lideran un proyecto cultural debe ser valorado en relación al retorno social que se realiza.

4.3. Propuesta de indicadores de medición del retorno social de los proyectos culturales

A partir de los factores de retorno social apuntados en el modelo se propone una batería de indicadores a incorporar en las evaluaciones de Retorno Social de los proyectos culturales. Los indicadores propuestos responden a una lógica doble, dependiendo del momento en que se realiza la evaluación. Si ésta se realiza antes del desarrollo del proyecto atenderán, básicamente, a las estrategias del proyecto en relación a los distintos factores de retorno social; mientras que si se realiza una vez desarrollado se combinan elementos cuantitativos y cualitativos en la evaluación.



A. Indicadores para la evaluación de proyectos solicitantes de subvención

Factor: Cohesión e inclusión social	
Aspecto a considerar	Indicadores
Inclusión de colectivos en riesgo de exclusión social	Contactos con entidades que trabajan con población en riesgo de exclusión social
	Medidas tomadas para el acceso a la actividad de población en riesgo de exclusión social
Adaptación a las dificultades de acceso por condición física, psíquica o sensorial	Contactos con entidades que trabajan con colectivos con dificultades de acceso por condición física, psíquica o sensorial
	Medidas tomadas para el acceso a la actividad de colectivos con dificultades de acceso por condición física, psíquica o sensorial
Generación de sentimiento de pertenecer al colectivo	Propuestas de fomento de la participación grupal
Diversidad social	Medidas tomadas para la participación de un público diverso

Factor: Educación y desarrollo autónomo	
Aspecto a considerar	Indicadores
Habilidades y desarrollo de la capacidad creativa	Medidas y propuestas concretas dirigidas a promover la creatividad
	Presencia de procesos de investigación en la propuesta
	Nivel de originalidad de la propuesta o proyecto
Capacidad interpretativa	Medidas tomadas para promover el espíritu crítico respecto a temas concretos o hacia el conjunto de la sociedad
	Presencia de mecanismos de autocrítica y autoevaluación
Sensibilidad en relación a las expresiones artísticas	Presencia de diversas disciplinas artísticas
	Contactos con entidades o colectivos artísticos
	Presencia de actividades pedagógicas y formativas sobre arte



Factor: Democracia y participación	
Aspecto a considerar	Indicadores
Nuevos modelos de participación y cultura democrática	Medidas tomadas para la generación de redes con otros agentes
	Participación de agentes culturales, sociales y ciudadanos externos al proyecto
	Presencia de procesos participativos en la preparación y la gestión del proyecto
	Propuesta de estructuras horizontales en la organización de la entidad que realiza el proyecto
Voluntariado	Medidas tomadas para la participación de voluntarios en el proyecto
Economía social	Previsión del nivel de autogestión del proyecto
	Medidas tomadas en relación a la práctica de la solidaridad en el proyecto

Factor: Entorno físico	
Aspecto a considerar	Indicadores
Regeneración urbana	Medidas vinculadas a la mejora del entorno urbano del área de actuación e impacto del proyecto
	Nivel de relación del proyecto con la generación de entornos creativos
	Medidas vinculadas a la protección del paisaje
Nuevas centralidades	Medidas vinculadas a la revitalización de la economía de proximidad
	Propuesta para transformar un espacio/equipamiento sin uso cultural previo al proyecto
	Propuestas vinculadas al trabajo con artistas y agentes culturales locales
	Medidas tomadas para la atracción de turismo
Conexión con la naturaleza	Propuestas relacionadas con el entorno natural
	Medidas tomadas para el conocimiento sobre el entorno natural
Valores medioambientales	Medidas vinculadas a fomentar la educación medioambiental
	Presencia de valores medioambientales en las temáticas de la propuesta



Factor: Empleo	
Aspecto a considerar	Indicadores
Creación de empleo	Previsión del número de personas que trabajarán en el proyecto
	Previsión del número de personas contratadas para el proyecto que no formen parte de la estructura fija de la entidad
Calidad en el empleo	Medidas que garanticen la contratación legal de todas las personas que participan del proyecto
	Medidas que garanticen condiciones laborales igualitarias
	Medidas que garanticen la aplicación de los convenios laborales correspondientes al sector y a la actividad por la que se contrata
Posibilidades de desarrollo profesional	Medidas en relación a la continuidad del proyecto
Igualdad en el empleo	Medidas en relación a la contratación teniendo en cuenta la perspectiva de género

B. Indicadores para la evaluación de proyectos desarrollados

Factor: Cohesión e inclusión social	
Aspecto a considerar	Indicadores
Inclusión de colectivos en riesgo de exclusión social	Nº de entidades que trabajan con población en riesgo de exclusión social que han participado del proyecto
	Valoración del proyecto de entidades que trabajan con población en riesgo de exclusión social
	% de participantes que se encuentran en riesgo de exclusión social
	Nº de actividades específicas dirigidas a población en riesgo de exclusión social
Adaptación a las dificultades de acceso por condición física, psíquica o sensorial	Valoración de entidades que trabajan con colectivos con dificultades de acceso por condición física, psíquica o sensorial
	% de participantes con limitaciones por condición física, psíquica o sensorial
	Nº de actuaciones específicas dirigidas a mejorar el acceso a colectivos con dificultades físicas, psíquicas o sensoriales



Factor: Cohesión e inclusión social	
Aspecto a considerar	Indicadores
Generación de sentimiento de pertenecer al colectivo	% de participantes en grupo
	Evaluación de los participantes en relación a la capacidad de la actividad de generar nuevas redes de conocimiento
Diversidad social	Diferencial entre el las características del grupo de participantes en la actividad y las del entorno social en el que se desarrolla.

Factor: Educación y desarrollo autónomo	
Aspecto a considerar	Indicadores
Habilidades y desarrollo de la capacidad creativa	Nº de actividades realizadas dirigidas a promover la creatividad de los participantes
	Valoración de los participantes sobre su experiencia creativa en el proyecto
	Valoración del proceso de investigación realizado durante el proyecto
	Valoración del nivel de originalidad del proyecto realizado
Capacidad interpretativa	Nº de espacios críticos o debates realizados
	Nº de personas que han participado en los espacios críticos o debates
	Valoración de los participantes de la presencia de crítica en el proyecto
	Valoración interna del grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto
Sensibilidad en relación a las expresiones artísticas	Valoración de los participantes sobre el conocimiento artístico adquirido
	Número de contactos realizados con entidades o colectivos artísticos
	Valoración de las entidades o colectivos artísticos sobre la capacidad del proyecto de promover la sensibilidad artística
	Nº de actividades formativas en arte realizadas
	% de participantes en las actividades formativas sobre el total



Factor: Democracia y participación	
Aspecto a considerar	Indicadores
Nuevos modelos de participación y cultura democrática	Nº de redes generadas con otros agentes
	Nº de agentes participantes de las redes generadas
	Nº de entidades sociales y culturales con los que se ha colaborado
	Nº de procesos participativos realizados durante el proyecto
	Nº de personas que han participado en los procesos participativos / total de personas que han participado en el proyecto
	Existencia de estructuras horizontales en la organización de la entidad
	% de trabajadores que han participado en los procesos de decisión
Voluntariado	% de voluntarios sobre el total de personas que han participado del proyecto
Economía social	% de financiación pública del proyecto
	Nº de trabajadores en paro contratados para el proyecto

Factor: Entorno físico	
Aspecto a considerar	Indicadores
Regeneración urbana	Evolución del número de espacios urbanos regenerados en el área de actuación del proyecto
	Evolución del número de iniciativas, entidades y empresas creativas en el área de influencia del proyecto
	Nº de actuaciones dirigidas a proteger el paisaje
Nuevas centralidades	Evolución de los ingresos de los comercios de la zona de influencia del proyecto
	Transformación de un espacio/equipamiento sin uso cultural previo al proyecto
	Nº de artistas y agentes locales que han participado en el proyecto
	Evolución del nº de turistas que visitan la zona de influencia del proyecto



Factor: Entorno físico	
Aspecto a considerar	Indicadores
Conexión con la naturaleza	Nº de actividades artísticas y culturales realizadas vinculadas con el entorno natural
	Nivel de conocimiento sobre el entorno natural adquirido por los participantes
Valores medioambientales	Valoración de los valores medioambientales adquiridos por los participantes

Factor: Empleo	
Aspecto a considerar	Indicadores
Creación de empleo	Nº de personas que han trabajado en el proyecto
	Nº de personas contratadas para trabajar en el proyecto
Calidad en el empleo	% de trabajadores con contrato indefinido respecto al total
	Diferencia entre el salario más alto y el más bajo de la entidad
	Aplicación de los convenios laborales correspondientes para cada trabajador
Posibilidades de desarrollo profesional	% de personas contratadas para el proyecto que mantienen el empleo
	Nº de promociones internas
Igualdad en el empleo	% de puestos de trabajo ocupados por mujeres
	% de puestos de coordinación o dirección ocupados por mujeres

5. Recomendaciones para la aplicación del modelo en las ayudas públicas

5.1. Peso de los factores de retorno social en la evaluación global de las ayudas públicas

La incorporación del retorno social en la evaluación de los proyectos solicitantes de subvención es una tarea compleja que requiere una asunción de riesgos vinculada a la modificación de bases de subvención y de criterios de evaluación que puede suponer mayor dificultad de comprensión.

En cualquier caso, su incorporación es positiva porque permite que las valoraciones atiendan a una dimensión que suele aparecer infravalorada y que en cambio, puede considerarse como central.

En este sentido, la propuesta es que en el sistema de evaluación, todos los factores de retorno social tengan un peso del 25% del total de la evaluación. Ello requiere la revisión de los criterios y la especificación de información que se debe recoger en las solicitudes.

Los cinco factores de retorno social y sus indicadores propuestos en el presente modelo dibujan una posibilidad amplia de evaluación. El modelo se ha diseñado conceptualmente amplio, pero en su aplicación se deberán tomar medidas de concreción. Por ello es recomendable que los factores e indicadores propuestos se tomen como referencia y se adecuen a la concreción de cada una de las convocatorias de subvenciones y a los objetivos que con ellas se persiguen.

5.2. Fases en la aplicación del modelo en la evaluación de ayudas públicas

Las fases de aplicación del modelo de incorporación de indicadores de retorno social en la evaluación de políticas y proyectos culturales en la CAE debe realizarse a través de las siguientes fases:



I. Fase previa: pedagogía y formación

La aplicación del sistema de indicadores para valorar el retorno social de los proyectos culturales conlleva un cambio en la cultura de subvenciones otorgadas por las administraciones públicas. Como se ha descrito en el presente informe, el análisis del retorno social de la cultura va asociado a un posicionamiento ideológico vinculado al valor público de la cultura, se trata, pues, de una apuesta por valorar y tener en cuenta una serie de impactos de los proyectos y la actividad cultural que no suelen aparecer en las decisiones vinculadas al otorgamiento de subvenciones o en el rendimiento de cuentas posterior.

La valoración del retorno social de los proyectos culturales no se trata sólo de la incorporación de nuevos criterios e indicadores sino que conlleva un cambio de mentalidad y percepción sobre el impacto que la cultura tiene en el conjunto de la sociedad. En este sentido, es necesario realizar un trabajo de pedagogía y formación con los responsables técnicos y políticos que realizan el trabajo de valoración de los proyectos susceptibles de ser subvencionados para, más adelante, incorporar el nuevo modelo también en los procesos de evaluación de sus propios programas. La apuesta política que supone la aplicación de los nuevos criterios debe hacerse extensiva al trabajo técnico de cada administración y departamento y, con este objetivo, la formación debe ir más allá de la explicación de los nuevos indicadores a tener en cuenta en las valoraciones y debe abordar también el nuevo paradigma de valoración de la cultura que conlleva su aplicación.

Esta fase de formación puede realizarse a través de distintos instrumentos y a distintos niveles, dirigiéndose primero a los responsables políticos y, seguidamente, al conjunto del equipo técnico.

II. Fase inicial: Contraste, mejora y adaptación

La fase inicial para la aplicación del modelo consistirá en realizar un estudio en profundidad de los factores de retorno social y de los indicadores propuestos. Este documento presenta una primera propuesta amplia e inclusiva que debe tomarse como base para un desarrollo más amplio y exhaustivo de las necesidades y las prioridades a la hora de evaluar el retorno social de los proyectos y programas culturales. Deberá abrirse una fase de contraste que permita recoger opiniones y valoraciones de los factores de retorno social y los indicadores planteados así como del planteamiento general de la propuesta.

En primer lugar será necesario trabajar la propuesta del modelo con los responsables técnicos y políticos de las administraciones públicas. La experiencia y las especificidades de cada realidad ayudarán a corregir y completar el modelo a la vez que se avanza en la pedagogía sobre el mismo.

Seguidamente, será positivo también establecer espacios de comunicación y debate con representantes de los distintos sectores culturales para que aporten sus visiones y planteen sus dudas sobre el modelo y su aplicación.

Una vez realizado el contraste con los distintos agentes culturales, públicos y privados, se procederá a adaptar el modelo de acuerdo a las reflexiones y valoraciones realizadas. No se trata de incorporar todo lo recogido durante la fase de contraste sino que, a partir del respeto a los principios generales del modelo, se deberá decidir qué aspectos, factores e indicadores deben ser modificados para su correcta aplicación.

Finalmente, antes de poner en funcionamiento el nuevo modelo de evaluación será necesario definir una serie de ponderaciones de los distintos factores y aspectos a considerar según el modelo. Como ya se ha apuntado, según las prioridades que cada administración establezca en cada caso y dependiendo también del tipo de proyecto será necesario establecer distintas ponderaciones a los factores y los indicadores a la hora de evaluar los proyectos culturales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el modelo persigue la transversalidad en el análisis y, por lo tanto, no se trata de escoger sólo algunos indicadores según las necesidades o intenciones específicas de cada momento. La ponderación deberá utilizarse para obtener una mayor operatividad del modelo dotándolo de suficiente flexibilidad para que su uso se adecue a la realidad y el contexto de cada proyecto.

III. Fase Piloto: incorporación de indicadores de retorno social en la evaluación de subvenciones

Se propone que la fase piloto se realice a partir de la implementación del modelo para evaluar el retorno social de proyectos culturales que solicitan ayudas o subvenciones públicas a la Administración. En este caso, la evaluación se hará a partir de las estrategias y los impactos previstos por la entidad que vaya a llevar a cabo el proyecto cultural por el cual está solicitando apoyo público. El análisis se realizará mediante los «Indicadores para la evaluación de proyectos solicitantes de subvención» establecidos en el modelo.



La propuesta es que se incorporen estos elementos de valoración en una o dos convocatorias de subvenciones, las que puedan resultar más adecuadas para ello y a partir de aquí se puedan obtener conclusiones de su implementación.

IV. Fase de desarrollo: incorporación de indicadores de retorno social en la evaluación de ayudas públicas y de proyectos liderados por administraciones públicas

La implementación del modelo para la evaluación de proyectos culturales que solicitan ayudas o subvenciones públicas permitirá detectar nuevas necesidades de adaptación de los factores e indicadores de retorno social. Su incorporación a todas las líneas de subvención se debe ir desarrollando estudiando la adecuación y la oportunidad de su incorporación en cada una de ellas.

Además de su incorporación en los criterios de evaluación de subvenciones, el modelo ha sido ideado para que también se pueda aplicar en cualquier tipo de proyecto cultural. En este sentido se propone realizar un proceso de aplicación de los programas y proyectos culturales ejecutados directamente por las administraciones públicas, tanto en la fase previa a su puesta en marcha como a posteriori, para evaluar los efectos del programa.

Esta última fase de aplicación del modelo será posible en la medida en que los equipos técnicos y políticos responsables hayan interiorizado la evaluación de los proyectos culturales desde esta nueva perspectiva basada en el valor público de la cultura.