

Bibliotecas públicas: entre la medición de su impacto y la evaluación de su valor público

Nicolás Barbieri

Universitat Autònoma de Barcelona

Cada día, por las tardes, la biblioteca pública se transformaba prácticamente en una guardería de niñas y niños en edad escolar¹. Tras un par de horas, la calma regresaba. La directora había descubierto que las madres y padres trabajadores dejaban a sus hijos solos en la biblioteca durante un buen rato. Estaba preocupada. El resto de usuarios se quejaban del ruido provocado, el personal de la biblioteca no conseguía mantener ordenadas las mesas repletas de libros y las personas encargadas de la limpieza de los baños estaban desbordadas.

La directora pensó entonces que no era tarea de la biblioteca ocuparse de este problema. Y que debía advertir a los padres que restringiría estas prácticas. Sin embargo, se le ocurrió que podía utilizar lo que estaba pasando en la biblioteca para pedir un aumento de presupuesto al gobierno. Incluso pensó en solicitar reformas en el edificio para acondicionar las salas, y aprovechar así los recursos para pintar el interior de toda la biblioteca. Pero tuvo que descartar rápidamente esta opción, ya que el contexto político y económico no lo permitía.

Pensó entonces que un gobierno emprendedor sería aquel que implicara a los padres en la financiación de un programa de atención a los niños y niñas. Podía cobrar por el servicio. Pero, ¿cuánto? Tampoco sabía lo que el resto de la ciudadanía y los representantes políticos opinaban sobre este tipo de iniciativas.

Se le ocurrió en ese momento que el nuevo servicio podría desarrollarse gracias a la colaboración de los propios padres, que actuarían como voluntarios. Evitaría así las quejas de aquellos que consideraban que los recursos públicos se estaban utilizando para satisfacer intereses de grupos reducidos. Sin embargo, nadie en la biblioteca estaba capacitado para impulsar un proyecto de este tipo.

¹ Este caso está construido a partir del libro de Moore, M. (1997), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Finalmente, pensó que podía encontrar una respuesta al problema dentro de la biblioteca, reorganizando tareas, espacios y recursos. Cuanto más pensaba en ello, más le parecía que atender esta necesidad de los padres y niños formaba parte de la misión actual de la biblioteca. Entre otras cosas, le permitiría fomentar la lectura entre los más pequeños. Además, le parecía que la demanda era tan pertinente como las que hacían muchos otros colectivos que utilizaban la biblioteca de forma diferente (estudiantes, trabajadores autónomos, personas mayores, etc.). De hecho, hacía tiempo que las bibliotecas habían dejado de ser repositorios para transformarse en espacios complejos de interacción.

Este caso, seguramente poco original a estas alturas, nos permite entender que la directora de la biblioteca es una directiva pública, que tiene la tarea de gestionar determinados recursos y encontrar el modo de generar el máximo valor posible a partir de ellos. En definitiva, ella (y el conjunto de personas implicadas) tienen la responsabilidad de generar valor público.

Valor público, políticas culturales y bibliotecas

La gestión de una biblioteca pública necesita asumir la existencia de aspiraciones colectivas, es decir, finalidades colectivas, fruto del acuerdo entre individuos con intereses particulares. De eso trata la gestión pública, de la necesidad de conseguir un equilibrio entre intereses individuales y colectivos. Cuando la directora de la biblioteca pública ofrece una respuesta a las necesidades de los padres y los niños, entonces está generando valor público. Y no simplemente porque satisface la demanda de un usuario, sino porque atiende las necesidades de una comunidad. El valor público de la biblioteca reside en su capacidad para impulsar la cooperación entre colectivos, y no simplemente entre individuos. La directora de la biblioteca comienza el proceso de creación de valor público desde el momento en que reconoce que su objetivo es la cooperación entre colectivos de usuarios.

La gestión de una biblioteca pública forma parte de (y está condicionada por) la política. La política es el auténtico árbitro del valor público. Así, es necesario reconocer la capacidad del proceso político para establecer aspiraciones colectivamente articuladas. En última instancia, las intervenciones públicas (incluidas las que se llevan a cabo por una biblioteca) generan valor público si consiguen asegurar la justicia y la equidad en la provisión de un servicio o el cumplimiento de un derecho. La función específica de la gestión pública es, entonces, ocuparse de los problemas públicos.

Pero, ¿cómo son los problemas a los que se enfrentan hoy las organizaciones públicas? Complejos, inciertos y cada vez con más riesgos incorporados. Se trata de problemas condicionados por el desarrollo tecnológico y la emergencia de la sociedad informacional, por un modelo económico a escala global con un carácter financiero dominante y por el desarrollo de sociedades más heterogéneas e individualizadas. A todo ello cabe sumar los cada vez más sólidos cuestionamientos al rol de intermediación política tradicional (Barbieri, 2014). En definitiva, no solo estamos experimentando cambios. Vivimos, en palabras de Zygmunt Bauman (2012), en un interregno, en un momento de cambio de época (Subirats, 2011).

Más recientemente, las transformaciones en el tipo de participación y producción cultural, derivados de la consolidación de la diversidad cultural así como de la digitalización de la cultura, desbordan la lógica de los equipamientos culturales tradicionales. Las políticas públicas tradicionales de acceso al conocimiento y la cultura no están al margen de este contexto. De hecho, políticas como las de bibliotecas públicas se enfrentan a la caducidad de buena parte de sus principios.

Midiendo el impacto

En un contexto como el apuntado, y frente a los cuestionamientos a la intervención gubernamental en el ámbito de la cultura, las políticas culturales han desarrollado nuevas lógicas de legitimación. Tanto en el ámbito económico como en el social. Esto puede observarse en los

discursos sobre el impacto de las políticas culturales. Uno de los más extendidos se centra en lo que se ha denominado externalidades de la cultura. Por externalidades se entiende aquellas capacidades instrumentales de las políticas culturales. Es decir, se enfatiza la supuesta capacidad de las políticas culturales y los efectos de la cultura para contribuir a la consecución de objetivos de otras políticas públicas sectoriales. Por ejemplo, se hace hincapié en el efecto que pueden tener las políticas culturales en sectores como la educación, la salud o el urbanismo, mejorando el rendimiento escolar, favoreciendo tratamientos médicos o contribuyendo a la regeneración comercial en determinados territorios (Barbieri *et al.*, 2011).

Este proceso ha tenido repercusión en la actividad de quienes se dedican diariamente a la gestión pública. En concreto, en lo que refiere a la información que se genera sobre los resultados de las políticas culturales. Hemos desarrollado sistemas de información cultural que suponen un avance significativo. Pero la información que se genera está enfocada mayoritariamente en la cuantificación de las actividades y productos del sector cultural así como en el consumo o la asistencia a equipamientos culturales. En definitiva, generamos información sobre la cultura como sustantivo, pero menos sobre la cultura como adjetivo. Conocemos determinados impactos de “la” cultura, pero sabemos menos sobre el valor de lo cultural.

El ámbito de las bibliotecas públicas también forma parte de esta dinámica. Conocemos cada vez mejor el número de personas que trabajan en las bibliotecas públicas, las actividades desarrolladas o las personas usuarias. Pero todavía poco sabemos sobre quiénes entran en las bibliotecas, cómo y con quién lo hacen, o cuáles son los efectos de su participación no solo en términos individuales sino también colectivos.

Hemos avanzado en la medición del impacto socioeconómico de las bibliotecas públicas², pero menos en el desarrollo de herramientas que informen sobre el valor que, en términos de procesos sociales y de efectos transversales, pueden tener dichas bibliotecas. En este sentido, todavía poco sabemos sobre la contribución (o no) de las bibliotecas públicas en cuestiones como el desarrollo de identidades colectivas flexibles, la regeneración de vínculos sociales, el desarrollo personal autónomo y creativo, la democratización en la generación y el acceso al conocimiento, la revalorización de determinados colectivos (infancia, personas mayores) o la gobernanza inclusiva del territorio.

En definitiva, nos queda aún camino por recorrer en el proceso de conocer (y sobre todo, utilizar en la gestión cotidiana) información sobre los elementos afectivos, intangibles, de la experiencia y la práctica cultural, así como su vinculación con valores como la equidad o la justicia (Holden, 2004). Desde esta perspectiva, la cuestión del tipo de información y conocimiento que generamos no es un tema menor. Y no lo es porque implica que desconocemos aquello que necesitamos: información y conocimiento relevante, entre otras cosas, para informar las decisiones sobre las políticas y la gestión pública.

Evaluando el valor público

Volvemos al inicio. Si la función específica de la gestión pública es ocuparse de los problemas públicos, reconocerlos y actuar para construir alternativas, entonces es necesario ir más allá de la lógica de la eficacia. Necesitamos modelos de gestión basados en la lógica del aprendizaje. Precisamos comprender la decisión de la directora de la biblioteca pública, identificar los mecanismos que ella y el equipo de la biblioteca han desarrollado en su intervención. Generaríamos información de relevancia para la biblioteca si pudiéramos conocer un proceso clave: la manera en que la gestión integra la dimensión política, la dimensión sustantiva y la dimensión admi-

² A nivel estatal, cabe tener en cuenta el trabajo del grupo estratégico para el estudio del impacto socioeconómico de las bibliotecas, creado por el Consejo de Cooperación Bibliotecaria. También puede consultarse en este sentido el estudio elaborado por la Diputación de Barcelona (2013), que lleva por título *El retorno a la inversión de la Red de Bibliotecas Municipales de la provincia de Barcelona (2007-2011)*.

nistrativa. Es decir, la manera en que se integran el diagnóstico de las expectativas políticas, la reflexión sobre lo que es valioso y eficaz, y el análisis de lo que es viable.

En definitiva, necesitamos perspectivas e instrumentos que nos permitan conocer no solo el impacto de las bibliotecas públicas sino también su valor público. Además de medir los *outputs* (productos y servicios desarrollados), se vuelve imprescindible analizar los valores desplegados por la biblioteca pública, pero también aquellos que han sido relegados. La gestión de una biblioteca pública debe ayudar a reflejar la multitud de dimensiones asociadas a sus resultados. De ello se trata la responsabilidad pública (Stewart y Ranson, 1996). Y para ello, una alternativa es girar la atención sobre la evaluación de políticas públicas.

Entendemos la evaluación de políticas públicas, y en concreto la del valor público de las bibliotecas, como un proceso colectivo. La evaluación no es una tarea exclusivamente técnica sino que requiere de la participación de los diferentes actores implicados (gobiernos, agentes sociales, investigadores y ciudadanía), incluyendo a los propios evaluados.

Así, la evaluación de las políticas culturales se concibe no solo como ejercicio de transparencia y rendición de cuentas por parte de la administración, sino fundamentalmente como proceso que facilita el aprendizaje mutuo, la participación y el trabajo en red. La evaluación permite generar conocimiento útil para avanzar en modelos de desarrollo que refuercen la calidad de la democracia.

La evaluación del valor público de las bibliotecas requiere de una aproximación integral que permita identificar su incidencia real en la calidad de vida a nivel individual y también colectivo. Se trata de complementar –y no sustituir– la recogida de datos cuantitativos que miden su impacto socioeconómico.

Esta perspectiva sobre el valor público se centra en el análisis de las transversalidades de la acción cultural, sus beneficios para el conjunto de la ciudadanía. Sobre la base de un trabajo previo (Subirats y Fina, 2008; Barbieri *et al.*, 2011), propongo a continuación cuatro dimensiones de evaluación del valor público de las bibliotecas, junto con algunas preguntas de referencia:

- 1.º *Identidades colectivas y sentido de pertenencia comunitaria.* ¿Contribuyen las bibliotecas públicas al desarrollo de imaginarios comunes, compartidos y al mismo tiempo flexibles?
- 2.º *Capital social: inclusión y acción colectiva.* ¿Hasta qué punto, y de qué manera, las bibliotecas públicas impulsan la cooperación entre colectivos? ¿Favorecen estos procesos la reconstrucción de vínculos sociales y al mismo tiempo la participación activa y corresponsable?
- 3.º *Desarrollo autónomo y creativo.* ¿De qué manera las bibliotecas públicas contribuyen al desarrollo de oportunidades y capacidades de las personas para dar respuesta a su entorno? ¿Son instituciones que reconocen y fomentan la subjetividad como fuente de conocimiento?
- 4.º *Transformación inclusiva del territorio.* ¿Forman parte las bibliotecas públicas de procesos de regeneración urbana que reconocen la pluralidad de demandas que atraviesan un territorio? ¿Fomentan que la participación de las personas en dichos procesos no resulte meramente subsidiaria? ¿Cómo contribuyen las bibliotecas públicas a la vitalidad de las comunidades, contrarrestando procesos de segregación social?

Estas dimensiones no son más que propuestas de orientación para iniciativas de evaluación del valor público de las bibliotecas. Contienen preguntas que probablemente hayan sido previstas, incluso algunas tal vez ya tengan respuestas. Pero en cualquier caso, se trata de ideas que buscan fomentar la sistematización de herramientas de utilidad en la gestión pública de las bibliotecas.

Ahora bien, la mejora de los instrumentos para la evaluación de las políticas culturales (incluidas las bibliotecas públicas) implica reconocer determinadas limitaciones. Las pocas experiencias internacionales en evaluaciones del valor público de estas políticas permiten comprobar las dificultades de aplicar los mismos criterios e indicadores para evaluar diferentes proyectos,

agentes y escalas territoriales. La voluntad homogeneizadora puede llevar a la descontextualización y a la falta de rigor. Las estadísticas no son necesariamente indicadores y utilizar indicadores no implica necesariamente realizar una evaluación. Más bien lo contrario.

¿Cómo avanzar entonces en la construcción de indicadores útiles para procesos de evaluación y, por ende, relevantes para la gestión? Si la evaluación no es un proceso tecnocrático, sino de aprendizaje colectivo, la construcción de indicadores requiere de la participación de los diferentes agentes implicados. Incluyendo aquellos que forman parte del proceso que es objeto de evaluación.

Necesitamos entonces indicadores que permitan dar cuenta de los fenómenos en su propio contexto (comunitario). La calidad de un indicador tiene que ver con la capacidad para dar cuenta de diferentes aspectos a partir de una misma medida. A la hora de construirlos, es recomendable partir de la información disponible (incluso aquella que tal vez exista, pero no sea pública), para luego preguntarnos por la necesidad (y la factibilidad) de generar nuevos datos³.

En cualquier caso, cuando evaluamos (y construimos indicadores) nos enfrentamos a tareas complejas, que requieren establecer vínculos de confianza e interdependencia entre los agentes implicados. La transparencia y la participación pueden ayudar en este sentido. Así, prácticas de evaluación del valor público de las bibliotecas pueden generar conocimiento útil sobre la eficacia y las consecuencias de sus intervenciones. Pero sobre todo pueden contribuir a identificar mecanismos de aprendizaje que facilitan la cooperación entre colectivos. En buena medida de ello depende también la legitimidad de las bibliotecas públicas.

Bibliografía

- BARBIERI, N; PARTAL, A., y MERINO, E. (2011): “Nuevas políticas, nuevas miradas y metodologías de evaluación. ¿Cómo evaluar el retorno social de las políticas culturales?”, *Revista Papers*, vol. 96 (2), pp. 477-500.
- BARBIERI, N. (2014): “Cultura, políticas públicas y bienes comunes: hacia unas políticas de lo cultural”, *Revista Kult-ur*, vol. 1, pp. 101-119.
- BAUMAN, Z. (2012): “Times of Interregnum”, *Ethics and Global Politics*, vol. 5, 1, pp. 49-56.
- MOORE, M. (1997): *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2013): *El retorno a la inversión de la Red de Bibliotecas Municipales de la provincia de Barcelona (2007-2011)* [en línea]. Disponible en: <http://www.diba.cat/bibliotecas/documentspdf/ROI_edicio_web_castellano.pdf>.
- HOLDEN, J. (2004): *Capturing Cultural Value: How Culture Has Become a Tool of Government Policy*. London: Demos.
- OBSERVATORIO VASCO DE CULTURA (2012): *Evaluación del retorno social de las ayudas públicas en cultura*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- STEWART, J., y RANSON, S. (1996): “La gestión en el ámbito público”, en Brugué, Q. y SUBIRATS, J. (comp.), *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP, pp. 57-76.
- SUBIRATS, J., y FINA, X. (coord.) (2008): *El retorn social de les polítiques culturals*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- SUBIRATS, J. (2011): *Otra sociedad, ¿otra política?* Barcelona: Icaria.

³ Por ejemplo, son de relevancia en este sentido los trabajos del Observatorio Vasco de Cultura (2012).