

La institucionalización de la evaluación en Cataluña: una propuesta innovadora para evaluar políticas sociales

Natalia Rosetti Maffioli

Ivàlua, Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas

natalia.rosetti@ivalua.cat

Ponencia presentada en el XVII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración

Burgos, 22-24 de julio de 2024

Grupo de trabajo: La evaluación de las políticas públicas y su gobernanza política, corresponsabilidad e interoperabilidad legal y pública

Resumen

El objetivo de esta ponencia es exponer la experiencia evaluadora en el marco del convenio suscrito entre el Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña y el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, Ivalua. Después de tres años de experiencia, resulta pertinente una reflexión sobre la evaluación de políticas públicas en el marco de una estrategia innovadora que consta de diversas actividades y enfoques para promover la cultura de la evaluación. El interés también radica en su dimensión territorial ya que son más de un centenar de áreas básicas de servicios sociales que reciben financiación y apoyo y que también se pueden beneficiar de los procesos de planificación y evaluación. La ponencia apunta logros y elementos críticos, así como retos de futuro para promover la evaluación en las administraciones públicas y la transferencia de buenas prácticas en materia de evaluación.

Palabras clave

Institucionalización de la evaluación, políticas sociales, gobierno multinivel, entidades locales

Nota biográfica

Doctora en Ciencias Políticas y licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), es analista en Ivalua y profesora asociada de Ciencias Políticas en la UAB. Sus áreas de investigación se centran en las políticas sociales y ha participado en diversos proyectos de análisis y evaluación de políticas públicas.

La institucionalización de la evaluación en Cataluña: una propuesta innovadora para evaluar políticas sociales

Natalia Rosetti Maffioli

Ivàlua, Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas

Índice

Introducción	2
1. La institucionalización de la evaluación en Cataluña: avances, innovaciones y limitaciones	3
2. El contrato programa con las entidades locales y el impulso de la evaluación en las políticas sociales 5	
2.1. El plan de evaluaciones como instrumento estratégico.....	7
2.2. Aprendizajes de la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio	9
3. La dimensión territorial y multinivel del contrato programa: dificultades y oportunidades para la evaluación	12
4. Retos y reflexiones finales.....	17
5. Referencias.....	18
Anexo. Fichas del Contrato Programa 2022-2025.....	20

Introducción

El objetivo de esta ponencia es exponer la experiencia de impulso de la evaluación en las políticas sociales compartidas entre el gobierno catalán y los gobiernos locales mediante un contrato programa. Estos proyectos sobre evaluación se enmarcan en el convenio suscrito entre el Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña y el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, Ivalua, durante el período 2021-2024. Después de tres años es pertinente un análisis sobre la evaluación de políticas públicas en el marco de esta estrategia innovadora que consta de diversas actividades y enfoques para promover la evaluación. Reflexionar sobre este proyecto desde la práctica concreta y la coordinación que se ha realizado desde Ivalua es una oportunidad para apuntar elementos de mejora y retos de futuro, especialmente ante la continuidad de esta colaboración.

La finalidad del convenio es crear un contexto que facilite la evaluación y, al mismo tiempo, realizar evaluaciones de las políticas sociales que incluye el contrato programa (CP) con las entidades locales. Por este motivo, se trabaja la capacitación de los equipos técnicos mediante formación, asesoramiento y acompañamiento en materia de

evaluación. El interés de este convenio también radica en su dimensión territorial, ya que son más de un centenar de áreas básicas de servicios sociales que reciben financiación y apoyo de la Generalitat y que también se benefician y son parte implicada en los procesos de planificación y evaluación. Reforzar esta gobernanza multinivel que incluye consejos comarcales y ayuntamientos es una cuestión pendiente de estas políticas y en las que la evaluación tiene un rol clave para superar un modelo centrado, principalmente, en el control y seguimiento de la gestión.

En síntesis, el convenio sobre evaluación se enfoca en mejorar los sistemas de información, la formación de profesionales y en aportar evidencias para mejorar las políticas en el ámbito social, tanto a escala autonómica como local. Ante los cambios en nuestras sociedades, la evaluación, realizada con rigor y de forma compartida entre esferas de gobierno y otros agentes implicados en las políticas públicas, se presenta como uno de los retos prioritarios para mejorar los resultados de la acción pública. Por estos motivos, consideramos que esta experiencia representa un avance en la institucionalización de la evaluación en las administraciones públicas y pone de relieve la importancia de conectar más el mundo local y el gobierno catalán.

1. La institucionalización de la evaluación en Cataluña: avances, innovaciones y limitaciones

La Generalitat de Catalunya ha considerado la evaluación como un proceso estratégico que necesita ser impulsado y planificado. El objetivo es avanzar hacia su institucionalización, es decir, que la evaluación se incorpore de forma permanente y sistemática en la práctica de las administraciones públicas. Desde esta perspectiva institucionalista, Stockmann, Meyer y Taube (2020) analizan diversos países mostrando la alta diversidad en la institucionalización de la evaluación y consideran en su marco analítico tres subsistemas para avanzar estos procesos: el sistema político que impulsa, regula y utiliza las evaluaciones; el sistema social que exige rendimiento de cuentas y la evaluación de políticas públicas; y el sistema de la propia comunidad evaluadora que demuestra fortaleza cuando se trata de un campo profesional en expansión. Para lograr una mayor institucionalización de la evaluación se deberían cumplir los requisitos de fortaleza en estos tres subsistemas que impulsarían el sistema de evaluación en su conjunto.

Con ritmos y grados de innovación diversos, los gobiernos están apostando cada vez más por este camino de institucionalización de la evaluación. Así, a escala estatal, la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, sitúa las bases para promoverla a partir de un sistema público de evaluación con la creación, entre otros organismos, de una agencia evaluadora. Algunas de las experiencias más destacables han sido la creación de

agencias públicas especializadas de tipo generalista o centradas en un sector que han servido de palanca para impulsar la evaluación de políticas públicas¹.

Para el caso catalán, Trias Badruna y Zúniga Guevara (2024) apuntan a la creación del Área de Evaluación Económica de Políticas Públicas del Departamento de Economía y Hacienda en 2014 como momento clave, así como la creación del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, Ivalua, como agencia de evaluación que complementa la perspectiva económica y que de forma coordinada intentan fomentar la cultura de la evaluación con diversos proyectos en el gobierno autonómico. Previamente, se pueden destacar dos momentos de impulso de la evaluación: primero, la inclusión de un capítulo específico dedicado a la evaluación en la Ley de Finanzas Públicas (Decreto 3/2002 de 24 de diciembre) que promueve instrumentos como el contrato programa que incorpora la gestión por resultados. En segundo lugar, la elaboración de planes de gobierno que, desde 2004, son un intento de sistematización de la acción gubernamental vinculándola a la planificación presupuestaria y estratégica que puede ayudar a avanzar en la evaluación de las políticas públicas.

Entre los proyectos innovadores se deben añadir los fondos específicos para financiar evaluaciones (PROAVA), la comunidad de evaluación (COAVA) y la comisión interdepartamental que impulsa y coordina los planes de evaluación (CIAVA). Los planes de evaluación de los departamentos de la Generalitat de Catalunya, de carácter bianual, son responsabilidad de los gabinetes técnicos. En el caso del Departamento de Derechos Sociales se han priorizado las evaluaciones del contrato programa a partir de una reflexión interna en la que han participado las diversas unidades administrativas responsables. A estas experiencias se añade una oferta de formación destinada a profesionales de la administración y la creación de unidades en los Departamentos que incorporan la evaluación entre sus funciones.

La Ley de Finanzas también regula los Informes de Impacto Económico y Social que deben acompañar los nuevos programas o proyectos más relevantes del gobierno (obligatorio para los que tengan un presupuesto de más de 10 millones de euros). En estos informes se debe justificar la intervención y plantear diversas alternativas, calculando costes y beneficios y apuntando como se hará el seguimiento y evaluación del proyecto. Si bien estos informes son muy diversos (en cuanto a metodología y rigor) es un esfuerzo interesante de reflexión y concreción entre alternativas posibles, justificando la opción elegida de política pública y el gasto asociado y que tiene un retorno por parte del Departamento de Economía. En definitiva, los informes obligan a definir unos criterios de análisis, priorizar opciones en función de diversas alternativas planteadas e introducir una perspectiva evaluativa de las políticas públicas más relevantes. Recientemente, se ha avanzado en dos temas claves y transversales en las

¹ En Cataluña, es el caso de Ivalua, el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, como agencia generalista y, en los casos de agencias sectoriales, el Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo, la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Catalunya (AQU) y la Agencia de Calidad y Evaluación Sanitarias de Catalunya (AQUAS).

políticas y las cuentas públicas incorporando un informe de perspectiva de género del presupuesto y un informe sobre la perspectiva climática. En esta línea, a escala estatal la citada Ley 27/2022 también establece evaluaciones obligatorias de aquellas políticas que tengan importantes impactos sociales o económicos o que tengan un elevado presupuesto (así lo establece el artículo 26 y anuncia la aprobación de criterios para determinar la relevancia de las políticas públicas).

Sin embargo, a pesar de estos avances y buenas intenciones, la evaluación no es una práctica sistemática en la administración. Los procedimientos de control jurídico y presupuestario que han caracterizado el modelo de administración burocrática están aún presentes a pesar de la introducción de otras fórmulas de gestión, en gran medida, a partir de los postulados de la Nueva Gestión Pública. La gestión por resultados que incorpora el contrato programa sería un ejemplo de estas prácticas en las que emerge la evaluación como pieza clave para superar dinámicas basadas en los procedimientos y el control burocrático. Sin embargo, en la práctica estos modelos conviven y se ha producido una continuidad entre el modelo burocrático y el denominado modelo gerencial (Brugué, Q., 2022).

Como analiza Cerrillo Martín (2023), entre los principales obstáculos para introducir la cultura de la evaluación se identifican la falta de capacidad interna y de tiempo, así como la necesidad de tener buenas fuentes de información y un liderazgo claro. Algunos elementos que pueden actuar como impulsores de la evaluación podrían ser la incorporación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que hasta ahora han tenido más un uso simbólico que efectivo, así como la digitalización de la administración o el uso de la inteligencia artificial. Otro tema relevante es que, como toda forma de creación de conocimiento, la evaluación no es un proceso abstracto o meramente técnico. Evaluar significa también priorizar políticas y preguntas de análisis, así como determinar enfoques y metodologías.

2. El contrato programa con las entidades locales y el impulso de la evaluación en las políticas sociales

El contrato programa (CP) es un instrumento de relación y cooperación entre la Generalitat de Cataluña y las entidades locales que existe desde 2008 para financiar y planificar las políticas sociales locales. Una parte de las políticas de servicios sociales están reguladas por la ley de servicios sociales de 2007 y se han ido añadiendo otras políticas que se despliegan territorialmente, como pueden ser las políticas de acción comunitaria, de juventud o de fomento del voluntariado. Previamente al CP, existía un convenio marco para financiar los servicios sociales al que se añadían una multiplicidad de convocatorias independientes con las entidades locales. Con la ley de servicios sociales se impulsa un modelo de relación más estable, estratégico y plurianual.

Inicialmente, el CP se diseñó como un instrumento de relación con los entes locales para concebir políticas conjuntas transformadoras, es decir, que tuvieran impactos y que se pudieran medir. De aquí la importancia que se otorgó a la evaluación y a la inclusión de indicadores en cada servicio o programa. Como afirman responsables del departamento, el contrato programa que se adoptó pretendía hacer efectiva la financiación de los servicios sociales y otros programas de forma plurianual y poniendo el énfasis en los resultados. Así, primero era importante definir conjuntamente los servicios a prestar y, en segundo lugar, evaluar estos servicios y políticas.

El convenio de colaboración con Ivalua se firma ante la necesidad de impulsar la evaluación de las políticas sociales bajo el paraguas del contrato programa. Esta colaboración es plurianual, permitiendo una mayor flexibilidad y continuidad de las evaluaciones y proyectos, adaptándolos de esta manera a las necesidades y prioridades². Esta experiencia evaluadora se produce en un momento clave con el inicio del contrato programa con las entidades locales 2022-2025 y que se concreta en unos 1.400 millones de euros para este período. Las políticas, organizadas en fichas que contienen los servicios y programas (ver anexo), tienen una financiación autonómica (en torno el 57% del total) y local. En 2022, la Generalitat de Catalunya aportó unos 314 millones de euros a las políticas sociales del CP, una cifra que se calcula llegará a los 376 millones de euros en 2025.

Uno de los retos es actualizar y modernizar los instrumentos y sistemas de información del contrato programa y, al mismo tiempo, establecer una agenda de evaluaciones de las políticas que aglutina. Las evaluaciones del Servicio de Ayuda Domiciliaria y el Servicio de Intervención Socioeducativa para infancia y adolescencia en situación de riesgo social son las primeras que se realizan en el marco de este convenio. Entre estos, el asesoramiento y acompañamiento en la revisión de indicadores del contrato programa es un proyecto fundamental para lograr fuentes de información fiables y útiles que sustenten la evaluación.

El siguiente cuadro resume los objetivos y actividades realizadas en el marco del convenio para promover la evaluación (Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, 2020).

²El convenio se dota de un órgano de gobernanza, la Comisión Mixta, formada por responsables del CP e Ivalua que fija objetivos anuales, hace seguimiento de los proyectos y supervisa los informes de evaluación, las actividades y los recursos utilizados que se deben justificar a intervención cada año.

Tabla 1. La evaluación en el marco del contrato programa con las entidades locales

Objetivos	Actividades 2021-2024
<ul style="list-style-type: none">• Formación• Evaluaciones• Agenda estratégica• Impulso de la cultura de la evaluación• Difusión y comunicación	Evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Intervención Socioeducativa Análisis y revisión de los indicadores del contrato programa Priorización de evaluaciones del contrato programa Creación e impulso del Grupo Motor sobre Evaluación Actividades formativas y de asesoramiento

Fuente: Elaboración propia a partir de las actividades realizadas y el convenio entre Ivalua y el Departamento de Derechos Sociales (Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, 2020).

En definitiva, el convenio de colaboración entre el Departamento e Ivalua se ha concretado en diversas actividades tanto de evaluación como de formación y difusión de los proyectos. En este apartado se destacan dos de los proyectos realizados: la priorización de políticas del contrato programa para incluir en el plan de evaluaciones del Departamento de Derechos Sociales y la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio, con una especial referencia a su utilización y algunas de sus principales conclusiones.

2.1. El plan de evaluaciones como instrumento estratégico

En el marco del convenio de colaboración entre el Departamento de Derechos Sociales e Ivalua, se ha considerado prioritario elaborar una planificación de las evaluaciones para orientar y establecer criterios de evaluación de las políticas en los próximos años. Esta priorización de evaluaciones tiene como objetivo compartir la selección de las evaluaciones en el conjunto de la organización, especialmente entre las unidades responsables del contrato programa con los entes locales. Su proceso también tiene la intención de promover la cultura de la evaluación y el uso de la evidencia en el ámbito de las políticas sociales. Tanto en el II Plan Estratégico de Servicios Sociales como en otros planes sectoriales del Departamento se comprometen a impulsar la evaluación y el análisis de políticas públicas. Este compromiso en evaluar las acciones en el marco del contrato programa 2022-2025 también se ha adquirido con las entidades municipalistas (Federación de Municipios de Cataluña y Asociación de Municipios de Cataluña).

La comisión interdepartamental CIAVA es quien coordina los planes plurianuales de evaluaciones de los departamentos que deben priorizar y presentar sus propuestas. El hecho que existan estos espacios formales en los que se deciden las evaluaciones del conjunto de la Generalitat aporta solvencia y garantías de que se realicen, incluso aportando fondos específicos. En Cataluña, Ivalua, ha colaborado y asesorado en la realización de diversos planes de evaluación que se concretan, habitualmente, en un

documento sintético y esquemático que contiene los criterios de priorización, el listado de evaluaciones acordadas en un período concreto y, a ser posible, un cronograma y presupuesto disponible para financiar los estudios. Pero lo más importante es el proceso a través del cual se decide esta agenda y su posterior seguimiento. Es un momento óptimo para detectar necesidades de información y conocimiento de las políticas públicas y generar debates y propuestas útiles que aporten a una reflexión estratégica sobre los sistemas de información y evaluación.

El proceso realizado en el Departamento de Derechos Sociales ha implicado a un número importante de profesionales en un debate abierto y creativo para mejorar las políticas del Contrato Programa. A partir de sesiones compartidas entre las diversas unidades y otras de trabajo más focalizado por políticas se priorizaron cuatro evaluaciones y se añadieron tres más para concretar en los próximos años. Las evaluaciones se plantean realizar con equipos evaluadores externos, pero a partir de un trabajo compartido con el personal de cada política.

Tabla 2. Políticas priorizadas en el Plan de Evaluación

Políticas priorizadas	Período
Servicio de Atención al Entorno Domiciliario	2022
Servicio de intervención socioeducativa (SIS)	2023-2024
Planes, programas y proyectos de acción comunitaria	2023-2024
Atención a las personas sin hogar	2025
Promoción y reconocimiento del voluntariado	2025
Políticas de juventud	2025-2026
Políticas de servicios sociales: evaluación del modelo	2025-2026
Apoyo a familiares cuidadores y otros cuidadores no profesionales	2025-2026

Fuente: Rosetti, N., y Khayyo, S., 2023

La selección de evaluaciones ha partido de una reflexión colectiva que también ha servido para avanzar en la transversalidad y conexión entre políticas del contrato programa (la fichas se detallan en el anexo). Los criterios para seleccionar los programas han sido la falta de evidencia y necesidad de información; la adecuación de una evaluación a estas necesidades de información; el propósito de uso de la evaluación y la decisión que debería informar; la relevancia de la política pública; y, por último, la factibilidad técnica. En el proceso de priorización de evaluaciones se apuntaron algunos temas y reflexiones de interés (Rosetti, N., y Khayyo, S., 2023)³:

- La necesidad de mejorar los sistemas de información para obtener datos fiables y buenas fuentes de información, condición indispensable para poder evaluar con rigor las políticas públicas.
- La importancia de definir con claridad el objeto de evaluación, las preguntas de evaluación y su utilidad. Clarificar si se trata de un programa concreto, un plan o una

³ El proceso de priorización de evaluaciones se explica en un [Policy Brief](#) de Ivalua.

estrategia transversal es clave para realizar una buena evaluación. Un ejemplo ha sido el interés por evaluar temas transversales a todas las políticas sociales como es la acción comunitaria, presente en diversos programas, reconociendo también las dificultades que plantea esta evaluación.

- Todo no se puede evaluar y en esta elección emerge el debate sobre los criterios económicos: algunas políticas que no cuentan con un gran presupuesto necesitan también ser evaluadas y, en algunos casos, replanteadas.

- En el proceso de selección de las evaluaciones se ha considerado la perspectiva de género e interseccional tanto en la fase de recogida y análisis de datos como en un futuro diseño de la evaluación, una mirada que debe incorporarse de forma específica.

Por último, a partir de este proceso se ha creado un Grupo Motor sobre Evaluación que reúne profesionales del contrato programa y del gabinete técnico, con la participación de Ivalua, y que tiene como misión revisar, actualizar e impulsar el plan de evaluaciones. La continuidad de este espacio de referencia puede ser clave para liderar y dinamizar la evaluación de las políticas sociales. Además de hacer el seguimiento de los planes de evaluación, su misión es promover la participación tanto interna como externa y aportar evidencias y reflexiones en torno a la evaluación de las políticas públicas.

2.2. Aprendizajes de la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio

Las primeras evaluaciones del contrato programa han sido políticas que estaban en proceso de revisión y cambio de modelo: el Servicio de Ayuda a Domicilio y el Servicio de Intervención Socioeducativa. Los nuevos modelos propiciaban la necesidad de una mayor reflexión y necesidad de evidencias para reconducir o continuar con la planificación prevista.

El Servicio de Ayuda a Domicilio se destina a personas que necesitan apoyos, principalmente por falta de autonomía y situaciones de dependencia. El sector de cuidados de larga duración adquiere una mayor centralidad ante la transición demográfica y los cambios sociales. Por tanto, el SAD es considerado un servicio clave ante el proceso de envejecimiento y que, a su vez, tiene una dimensión socioeducativa y comunitaria que el nuevo modelo SAED (Servicio de Atención en el Entorno Domiciliario) quiere promover. Se trata de la política pública más relevante del contrato programa en cuanto a su presupuesto (en torno el 35% del total del CP) en la que intervienen diversos agentes y niveles de gobierno. La evaluación del SAD se realizó con métodos mixtos, cuantitativos y cualitativos, para responder a preguntas sobre su implementación y la elevada variabilidad territorial (Rosetti Maffioli, N., Borrell Porta, M. y López Ortells, L., 2023).

En el caso del SAD, la evaluación, ya finalizada, plantea líneas futuras de análisis y puede aportar elementos de reflexión sobre los procesos de evaluación, su difusión, y utilización. Seguidamente, se destacan los siguientes:

a) Necesidad de sistemas de información fiables y compartidos

La complejidad social hace necesario disponer de diagnósticos y análisis actualizados sobre la realidad social que se pretende incidir. Seguramente, es una de las demandas más precisas que se realizan desde el territorio: conocer más a fondo la realidad y las políticas sociales. En el caso del SAD es relevante ya que las políticas de cuidados deben atender a perfiles y contextos complejos que requieren una atención específica (por ejemplo, problemáticas de salud mental o atención a la infancia). Esta situación presiona a los equipos profesionales que demandan más formación y roles adaptados y adecuados a la realidad de las personas destinatarias de las políticas.

La interconexión de datos entre administraciones también emerge como una demanda compartida por todos los agentes implicados en el SAD (entre administración local y autonómica, entre las mismas áreas y políticas sociales, avanzando hacia la atención integral, con los agentes prestadores del servicio, etc.). La fiabilidad de los datos también es un elemento relevante y que aún presenta problemas. En el caso del SAD se analizaron datos de cobertura e intensidad de la atención de todas las ABSS de Cataluña y también se analizaron datos de gasto y financiación. Sin embargo, los resultados del análisis de costes mostraban algunos problemas que se podían aducir al escaso rigor de los datos disponibles, motivo por el que se optó no incluir estos análisis en la evaluación final. Por el contrario, se realizó un informe específico sobre el efecto de la pandemia en el servicio que contó con fuentes de información específicas durante este período (Borrell Porta, M., 2022).

b) La inclusión de la perspectiva de género e interseccional: dificultades y potencialidades

Finalmente, incorporar en las evaluaciones la perspectiva de género e interseccional sigue siendo un reto teórico y metodológico, una cuestión que también está relacionada con la incorporación de todas las voces en el proceso de creación de conocimiento. Esto es aún más relevante en el ámbito de las políticas sociales ya que muchos de los grupos y colectivos destinatarios se encuentran en situaciones que dificultan su participación. Por este motivo, las evaluaciones deben articular de forma sensible e inclusiva la participación en todo el proceso, también de las personas usuarias o receptoras de la política, estableciendo las técnicas y métodos más adecuados e innovando metodologías cuando sea necesario. En casos como el servicio de ayuda a domicilio es un desafío repensar la participación y la creación de conocimiento contando con las personas y colectivos en situaciones de vulnerabilidad, así como continuar explorando los posibles efectos de estas políticas públicas para lograr una mayor equidad social y de género.

c) La perspectiva de uso de las evaluaciones: clave para mejorar las políticas públicas

Una mayor cultura de la evaluación implica que la perspectiva del uso de las evaluaciones se toma más en consideración. La utilización de las evidencias y recomendaciones de las evaluaciones es un factor considerado fundamental para la institucionalización de la evaluación (Stockmann, R., Meyer, W. y Taube, L., 2020). Poniendo el acento en esta cuestión, Ivalua se ha dotado de un protocolo de uso de las evaluaciones que permite analizar la utilización de los análisis y recomendaciones que elabora. Este protocolo se concreta en dos momentos post-evaluación: un primer contacto que se realiza a una persona responsable de la política y vinculada a la evaluación un mes después de la entrega del informe, en el que se valora a partir de unos cuestionarios tanto el proceso de evaluación como el informe final y, especialmente, la factibilidad y utilidad de las recomendaciones. Además, se les orienta para que tomen en consideración los resultados de la evaluación y la organización tenga conocimiento y reflexione sobre los mismos. Una vez transcurrido un año, un segundo contacto consiste en una entrevista en profundidad a responsables del programa. Además del conocimiento sobre el uso de las evaluaciones, Ivalua tiene como objetivo recoger información para mejorar la elaboración de los informes y recomendaciones para lograr un mayor impacto en las políticas públicas.

La literatura académica ha determinado diversos usos de las evaluaciones elaborando una clasificación según si estos usos tienen una aplicación práctica, se circunscriben al conocimiento de la política o bien su uso es más bien simbólico. Siguiendo estas categorías (uso instrumental, conceptual, simbólico y, finalmente, otros usos derivados del proceso de evaluación) Ivalua ha analizado la utilización de 41 informes de evaluación (sobre 33 políticas diferentes) en el período 2008-2023. La mayoría de estas políticas tienen un presupuesto asignado y el total en este período asciende a un presupuesto de 12.630 millones de euros. El análisis de los usos de las evaluaciones desprende que aumentan de forma considerable los usos instrumentales, es decir, aquellos en las que los resultados informan decisiones de la política. Así, se pasa a un 24% de usos instrumentales en el período 2008-2016 al 40% en el período 2016-2020. En el lado opuesto, los usos simbólicos (la evaluación sirve para legitimar la política o mejorar su comunicación y aceptación) se reducen, pasando del 24% al 7% de usos simbólicos en los períodos analizados⁴.

En el caso del SAD, las personas responsables de la política y el contrato programa han valorado positivamente el proceso de evaluación y los resultados obtenidos. Consideran que la evaluación les aporta conocimiento concreto para la toma de decisiones y

⁴ Se puede encontrar el informe de 2026 y una presentación del análisis del período 2008-2023 en la [web de Ivalua](#).

evidencias sobre intuiciones que ya tenían en algunos temas clave que condicionan el nuevo modelo de servicio. Sin embargo, un año después de finalizar la evaluación, el equipo no ha tenido suficientemente tiempo para la aplicación directa de las recomendaciones y consideran que en el futuro se hará mayor uso de la evaluación. Los tiempos de la administración y, especialmente, la infradotación de personal son las principales causas que limitan el uso de las evaluaciones. Las personas responsables de la política son conscientes de que falta interiorizar la cultura de la evaluación y valoran especialmente que una parte importante de las propuestas que emergen de la evaluación van en consonancia con los cambios que se están propiciando en la política.

Para potenciar el uso de las evaluaciones es importante el alineamiento entre el personal técnico y político y, en el caso del SAD, esto ha facilitado el proceso de evaluación y su utilización futura. Otro tema clave en las evaluaciones es su difusión y comunicación, un aspecto que se incluye específicamente en el convenio con Ivalua y que también forma parte del uso de la evaluación. Así, la evaluación del SAD tuvo un cierto impacto mediático con diversos artículos publicados, tanto en medios de divulgación como en una revista académica. La evaluación, además, fue finalista a los premios europeos de servicios sociales de la European Social Services Network en la categoría de evaluación e investigación en 2023⁵. Esta dimensión comunicativa de las evaluaciones es también una contribución al debate público sobre retos clave de nuestras sociedades y, al mismo tiempo, impulsar una mayor cultura de la evaluación y el uso de evidencias.

3. La dimensión territorial y multinivel del contrato programa: dificultades y oportunidades para la evaluación

En este apartado se analizan las relaciones entre el departamento de Derechos Sociales y las entidades locales en la dimensión de planificación y evaluación de las políticas sociales y se aportan algunos elementos de reflexión. El análisis parte de la experiencia en las actividades desarrolladas en el marco del convenio entre Ivalua y el Departamento de Derechos Sociales y, específicamente, del trabajo de campo realizado para las evaluaciones, así como las reuniones de trabajo realizadas en los diversos proyectos. Por tanto, la principal fuente de información son las entrevistas a responsables del contrato programa y de las entidades locales, los grupos de discusión y de trabajo para los proyectos concretos⁶.

⁵ El artículo *Evaluation of the Home Care Service in Catalonia: an Analysis using mixed methods* y el poster presentado en la ceremonia en Zagreb (Croacia) el 16 y 17 de noviembre de 2023 se pueden consultar en la [web de Ivalua](#).

⁶ El trabajo de campo para la evaluación del SAD consistió en entrevistas en profundidad y grupos de discusión durante el año 2022, en el marco de la evaluación del SIS se han realizado entrevistas en 2024 y las entrevistas para el proyecto de revisión de los indicadores del contrato programa se han realizado entre 2022 y 2024. En todos los casos las personas entrevistadas han sido responsables técnicos y de gestión de los programas tanto del Departamento de Derechos Sociales como de las Áreas Básicas de Servicios Sociales. Para el Plan de Evaluaciones se trabajaron las políticas en concreto en grupos de

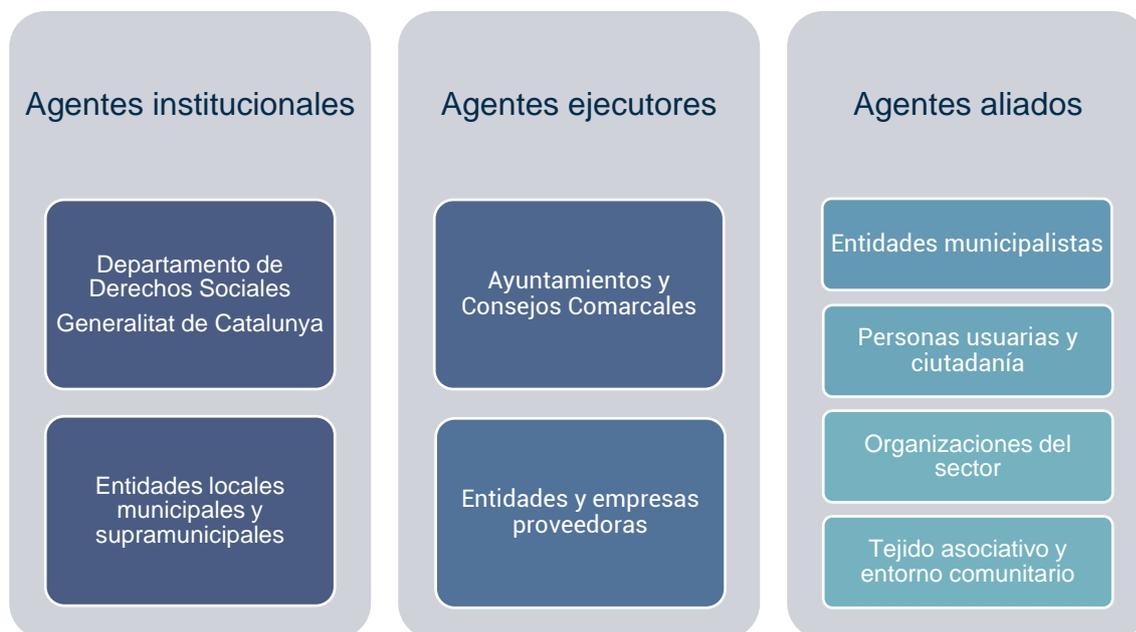
El Contrato Programa surge ante la necesidad de ordenar y clarificar la multiplicidad de convocatorias en un único instrumento mediante el cual el Departamento de Derechos Sociales aporta recursos y se acuerdan objetivos comunes con ayuntamientos y consejos comarcales, responsables de aplicar las políticas. Estas políticas están organizadas en fichas que tienen una estructura similar y que incluyen indicadores de seguimiento y evaluación que deben proporcionar las entidades locales (ver anexo). La financiación, planteada sin penalizaciones, se vehicula a través de las fichas acordadas que contienen una primera parte de clausulado (objetivos, como se pagará y justificará) y, una segunda parte, donde se precisan estos objetivos, recursos e indicadores de evaluación. Los entes locales ejercen su potestad de autonomía y deciden qué programas desplegarán en el territorio y la financiación sigue estando no condicionada excepto en situaciones muy extraordinarias. La finalidad del CP, por tanto, es que las políticas sean suficientemente flexibles para adaptarse a cada realidad territorial. Así, se plantean unos objetivos comunes y cada ente local debe adaptarlo a su realidad concreta.

En la red de actores de las políticas sociales del contrato programa, se sitúan el departamento de Derechos Sociales y las entidades locales (ayuntamientos y consejos comarcales) como los actores clave en la planificación y evaluación. La implementación de las políticas es responsabilidad de los entes locales con la participación de otras entidades y empresas a las que se externalizan muchos de los servicios. El mapa de actores es denso y complejo y en cada política social se configura una red de actores específica (*policy network*), como se recoge en las evaluaciones realizadas. Tanto el departamento como las entidades locales tienen unidades de referencia de cada política diferentes, hecho que añade más complejidad a la planificación y evaluación conjunta.

El siguiente cuadro resume los principales actores y añade los agentes aliados de estas políticas, que forman parte de las negociaciones (como las entidades municipalistas o las organizaciones del sector) o bien se benefician de estas políticas. La ciudadanía y las personas usuarias son los agentes escasamente representados en los procesos de definición y evaluación de las políticas.

trabajo con profesionales del DSO. Los informes y publicaciones de los proyectos finalizados se pueden consultar en la web de Ivalua.

Tabla 3. Red de actores y políticas sociales locales



Fuente: adaptación del informe de evaluación del SAD (2022).

En el proceso de definición del CP, se deben poner de acuerdo las diversas áreas del departamento de la Generalitat y las entidades municipalistas como interlocutoras de las entidades locales. La gestión por resultados, la evaluación y la financiación en función de los resultados obtenidos era uno de los compromisos iniciales del CP. Por este motivo, años después y considerando que la evaluación de las políticas es aún una tarea pendiente se firma el convenio con Ivalua.

En las entrevistas y grupos de discusión realizados se destaca que el CP no ha logrado generar consenso debido a su forma de funcionamiento. Por empezar, el propio nombre puede crear confusión ya que no se financia según los resultados y, por otra parte, no se consigue consolidar una dinámica de trabajo basada en la confianza, la cooperación y la evaluación. De esta manera, un instrumento que se había concebido para “transformar las políticas locales” se convierte en un instrumento para financiar los servicios y su seguimiento está más vinculado al control financiero que a la evaluación de resultados.

En este sentido, la primera recomendación que recoge el informe de evaluación del SAD se refiere a la gobernanza de la política y al rol de la Generalitat de Catalunya. De forma general, las entidades locales consideran que el contrato programa no está concebido a partir de las necesidades del territorio y se reclama un mayor liderazgo del Departamento de Derechos Sociales en la definición y en la evaluación de las políticas sociales. Sobre la definición y objetivos de las políticas sociales, incluso se plantea que las visiones entre

administraciones no son compartidas y, en algunos casos, incluso contradictorias. Así lo expresan personas que coordinan el servicio en el territorio:

“Es importante el rol del Departamento pero también reclamamos autonomía: a veces, el Departamento propone cosas y lo hace tímidamente porque es competencia de cada cual”.

“Hay un problema de mirada de la Generalitat sobre la función del mundo local que se reproduce en todos los servicios sociales. Es necesario que la Generalitat entienda que el mundo local es un aliado y han de ir con una misma mirada a intervenir en la mejora de las situaciones de la ciudadanía”.

En las entrevistas y grupos de discusión realizados, las coordinaciones de servicios sociales consideran que el DSO debería tener un rol más proactivo para establecer marcos comunes de las políticas y hacerlo de forma consensuada con los territorios. Se trata de un equilibrio que hasta ahora ha sido difícil de lograr: una planificación conjunta, más detallada y concreta sobre como desplegar las políticas sociales, permitiendo autonomía local para adaptarse a cada realidad concreta. En todo caso, las entidades locales tienen una mirada crítica hacia la planificación de la Generalitat y consideran que se debería tener más en cuenta a las entidades locales y su diversidad.

Las dificultades de entendimiento entre administración autonómica y entidades locales se producen principalmente por la financiación cuando se negocian ratios y perfiles de personal, presupuestos y módulos de los servicios. Pero también el control de la gestión y las demandas de información a los territorios ha sido motivo de controversia en el marco del contrato programa. La necesidad de instrumentos de análisis conjunto y circuitos de datos compartidos son demandas de las entidades locales que consideran que hay un exceso de trámites burocráticos. Especialmente, los municipios de menor tamaño expresan no disponer de instrumentos adecuados de recogida de la información y dificultades para gestionar la información, en muchos casos sensible.

Con el objetivo de mejorar la gobernanza entre la Generalitat de Catalunya y las entidades locales se crearon espacios de interlocución denominados Cotessba (Comisiones territoriales de Servicios Sociales Básicos) e Intercotessba, en los cuales, por ejemplo, se han trabajado los nuevos modelos de políticas públicas (Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, 2021). La pandemia ralentizó el funcionamiento de estos espacios si bien han sido bien valorados por los ayuntamientos y consejos comarcales como espacios de diálogo y planificación conjunta.

Las limitaciones presupuestarias son uno de los principales obstáculos para desplegar las políticas sociales en el territorio y dar cobertura a las necesidades. Sin embargo, la planificación y evaluación se destacan también como un aspecto imprescindible que hace falta abordar de forma compartida entre Generalitat y entidades locales. Para

lograrlo, compartir sistemas de información útiles y fiables es otra de las demandas locales, una cuestión que el Departamento tiene en agenda.

La gestión de la información es el tema clave del proyecto de revisión de los indicadores del contrato programa. En primer lugar, la necesidad de modernizar la recogida de información (ahora con una nueva plataforma), en segundo lugar, que los indicadores sean útiles y claros, tanto para la obtención como la explotación de la información. Las dificultades para sistematizar la información son diversas, entre estas los obstáculos técnicos y la falta de personal, especialmente en el caso de los consejos comarcales (algunas Áreas Básicas de Servicios Sociales tienen decenas de municipios pequeños). Acercar los equipos técnicos del Departamento de Servicios Sociales ha sido un objetivo en los últimos años con el despliegue, durante la pandemia, de regiones sociales que puede facilitar tanto la recogida como análisis de la información. Una práctica innovadora también puede ser la posibilidad de elaborar políticas de forma conjunta entre Áreas Básicas de Servicios Sociales, fomentando así las alianzas entre territorios y el trabajo en red (así lo recoge la reciente convocatoria de políticas de atención a las personas sin hogar).

A pesar de los avances en materia de planificación y evaluación, las políticas sociales y, especialmente, el sector de servicios sociales a escala local es aún débil y poco articulado. La presión asistencial y una infrafinanciación de los servicios sociales han repercutido en la atención a los colectivos más vulnerables y también en las dificultades para disponer de buenos sistemas de información y equipos con capacidad de planificación estratégica y evaluación. Un ejemplo podrían ser las nuevas políticas que se incluyen en el contrato programa (como los planes de atención a colectivos específicos como las personas mayores o personas sin hogar) y que parten con una financiación limitada que dificulta los procesos de diagnóstico y evaluación. El mayor conocimiento de la realidad social sobre la que inciden las políticas es una de las demandas recurrentes de las administraciones locales. En este sentido, se reclama un mayor apoyo institucional por parte de la Generalitat de Catalunya, más conexión con la realidad local y potenciar los espacios de planificación compartida existentes.

La falta de autonomía financiera de las entidades locales ha dificultado desplegar políticas sociales con la cobertura e intensidad adecuadas para responder a las necesidades de la población, como demuestra la evaluación realizada del SAD. A esta situación, se añaden las limitaciones de la financiación autonómica y el incumplimiento por parte del Estado de los compromisos presupuestarios en materia social. Por estos motivos, la financiación de los servicios sociales es considerada uno de los retos pendientes que permitiría reforzar la organización y aumentar profesionales así como mejorar las condiciones en que realizan las entidades sociales una parte importante de los servicios públicos (Belzunegui Eraso, Á. i Forns Fernández, M. V., 2023).

Una explicación de esta debilidad en los servicios sociales locales también puede estar vinculada con el rol político de bajo perfil reivindicativo en las políticas de servicios

sociales (Casademont Falguera, X., Boldú Alfonso, M. and Ginesta Rey, M., 2023). A esto se debe sumar la situación de debilidad estructural de los gobiernos locales: competencias limitadas y recursos escasos, en algunos casos, competencias compartidas que dificultan el despliegue de las políticas sociales locales en un momento de presión ante las necesidades sociales crecientes. A pesar de los retos pendientes, los gobiernos locales han sido capaces de ampliar su agenda de políticas públicas más allá de sus competencias y han asumido capacidad de experimentación incorporando criterios de transversalidad, transparencia y participación (Subirats, J., 2016).

4. Retos y reflexiones finales

Esta ponencia aporta elementos de reflexión partiendo de la experiencia para promover la evaluación de las políticas sociales entre Ivalua y el Departamento de Derechos Sociales (DSO) de la Generalitat de Cataluña. El contrato programa con las entidades locales es un instrumento de cooperación multinivel que está apostando por la evaluación de las políticas sociales. En gran medida, la institucionalización de la evaluación puede avanzar a partir de experiencias concretas que, a su vez, tienen sus propias potencialidades y dificultades. En 2024 se acaba el convenio suscrito entre Ivalua y el DSO y el escenario futuro es su ampliación para coordinar mejor las evaluaciones de todas las políticas del Departamento de Derechos Sociales.

Ante esta oportunidad de intensificar y coordinar las evaluaciones, el trabajo realizado en el marco del contrato programa puede contribuir a potenciar la evaluación en las administraciones, tanto autonómica como local. Se ha destacado la elaboración de una agenda compartida de evaluaciones y los aprendizajes de la evaluación de una política de cuidados fundamental como es el Servicio de Ayuda a Domicilio. Se han señalado como retos la necesidad de disponer de sistemas de información fiables para realizar evaluaciones, la introducción de forma sistemática de la perspectiva de género e interseccional en los análisis y el uso de las evaluaciones. Las actividades del convenio han promovido estas cuestiones y han ayudado a realizar un trabajo más transversal, fomentando el intercambio entre profesionales de diferentes áreas y programas. Además, un elemento destacable de este proyecto es la colaboración que se ha ido estableciendo entre Ivalua y los equipos profesionales del Departamento de Derechos Sociales.

Lo elementos positivos de esta experiencia son sin duda muchos más que sus puntos débiles, pero aún hay obstáculos por superar. Principalmente, la financiación aún deficiente de las políticas sociales tiene consecuencias en sistemas de información poco desarrollados y en personal que dispone de poco tiempo para la formación, el análisis y la evaluación. Paradójicamente, los requerimientos burocráticos y de gestión son uno de los problemas que resta capacidades a los equipos profesionales, una de las críticas unánimes, sobre todo, en el ámbito local. En consecuencia, el exceso de procedimientos

impide centrarse más en la intervención social y en la planificación y evaluación de las políticas.

A estas dificultades, se debe añadir la necesidad de crear sistemas de información y espacios de planificación conjunta entre el nivel local y autonómico. Esta es una reivindicación de las entidades locales que también reclaman más intercambio de experiencias y prácticas innovadoras. Además, el trabajo en red con las entidades sociales se podría profundizar para lograr una gobernanza compartida de las políticas sociales a la que se debería añadir la participación de los colectivos y personas receptoras de las políticas, así como al conjunto de la ciudadanía y las organizaciones sociales. La evaluación de las políticas públicas es, en este sentido, una oportunidad para promover la transparencia, el debate y el análisis para mejorar las intervenciones públicas. La apuesta por la evaluación por parte del sistema político es fundamental, pero debe ir acompañada de un entorno social exigente y que se implique también en las evaluaciones. En definitiva, priorizar las políticas que se deben evaluar, decidir las preguntas, enfoques y metodologías también son temas que se deberían compartir y estar abiertos a la participación.

El reto es importante ya que entre el modelo burocrático y la introducción de nuevos paradigmas de gestión pública se ha producido más continuidad y convivencia que ruptura. Como afirma Brugué (2022) adaptarse a los nuevos contextos impredecibles requiere organizaciones flexibles y capaces de aprender a partir de dinámicas más deliberativas y relacionales. El impulso de la evaluación de las políticas sociales representa una oportunidad para avanzar en el trabajo en red y en prácticas colaborativas para generar evidencias y mejorar las intervenciones sociales.

5. Referencias

- Belzunegui Eraso, Ángel i Forns Fernández, Maria Victòria, 2023. Serveis socials. Cap a un model català de benestar social: limitacions i reptes, in: Informe Autogovern 2022. IEA, Barcelona.
- Borrell Porta, M., 2022. Efecte de la COVID-19 al Servei d'Ajuda a Domicili. Informe.
- Brugué, Q., 2022. Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Casademont Falguera, X., Boldú Alfonso, M. and Ginesta Rey, M., 2023. The local governance of social services. *Revista Española de Ciencia Política*, 145–165.
<https://doi.org/10.21308/recp.63.06>
- Cerrillo Martín, I., 2023. Estat de l'avaluació a Catalunya. Situació actual i reptes de futur per la promoció de l'avaluació. Ivàlua.
- Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, 2021. Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024.

- Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, 2020. Conveni de col·laboració entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i el consorci titular de l'Institut Català d'Avaluació de polítiques públiques (Ivàlua) per a l'avaluació de les polítiques incloses en el contracte programa 2021-2024 en matèria de serveis socials, altres programes relatius al benestar social i altres polítiques d'igualtat, i també d'aquest contracte com a instrument de relació amb els ens locals.
- Rosetti Maffioli, N., Borrell Porta, M. y López Ortells, L., 2023. La evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio en Cataluña: un análisis con métodos mixtos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 33, 82–102.
- Rosetti, N., y Khayyo, S., 2023. Priorització d'avaluacions del contracte programa amb els ens locals del Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya. Informe.
- Stockmann, R., Meyer, W. y Taube, L., 2020. *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Subirats, J., 2016. *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata, Barcelona.
- Trias Badruna, J., y Zúñiga Guevara, R. M., 2024. Análisis comparado de tres modelos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. Los casos de 20 Andalucía, Cataluña y Navarra. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. <https://doi.org/10.24965/gapp.11249>

Anexo. Fichas del Contrato Programa 2022-2025

Según la financiación, las fichas que corresponden a los servicios sociales básicos tienen una aportación mínima del 66% por parte del Departamento de Derechos Sociales.

Ficha 1.1	Servicio básico de atención social (Profesionales Equipos Básicos o EBAS)
Ficha 1.9	Servicio de soporte técnico a los EBAS
Ficha 2	Servicio de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes en situación de riesgo y sus familias
Ficha 48.1	Atención a las personas sin hogar
Ficha 48.2	Atención a las personas sin hogar-Proyecto Techo 360
Ficha 50.1	Servicio de atención domiciliaria social (SAD Social)
Ficha 50.2	Servicio de atención domiciliaria dependencia (SAD Dependencia)
Ficha 50.3	Tecnologías de apoyo y cuidado

Las fichas que corresponden a los servicios sociales especializados y otros programas tienen una financiación diferenciada y específica por política.

Ficha 1.10	Coordinación de los EBAS
Ficha 1.5	Proyecto específico
Ficha 1.6	Ayudas de urgencia social
Ficha 1.8	Actuaciones de supervisión en los EBAS
Ficha 9	Servicio de Transporte Adaptado
Ficha 19	Servicio Especializado de Atención a la Infancia y Adolescencia
Ficha 30.1	Programa de mediación sociocultural
Ficha 30.2	Programa: Ocio activo gitano
Ficha 35.1	Formación en discapacidad
Ficha 35.2	Formación en accesibilidad
Ficha 35.4	Centros para la autonomía personal
Ficha 35.5	Referente Técnico en accesibilidad a los Consejos Comarcales
Ficha 36	Promoción y reconocimiento del voluntariado
Ficha 39	Servicio de Orientación y Acompañamiento a las Familias (SOAF)
Ficha 41	Servicio Comarcal de Juventud
Ficha 42	Oficinas jóvenes para la emancipación juvenil
Ficha 43.1	Programas y servicios juveniles

Ficha 43.2	Personal técnico de juventud compartido
Ficha 44	Juventud en situación de vulnerabilidad
Ficha 46	Envejecimiento Kilómetro Cero
Ficha 47	Función directiva
Ficha 49	Prevención de conductas de riesgo
Ficha 50.4	Apoyo a familiares y otros cuidadores no profesionales
Ficha 50.5	Banco de productos de Apoyo
Ficha 51	Referente de dependencia y promoción de la autonomía personal
Ficha 52	Planes, programas y proyectos de acción comunitaria

*En 2024 se incluye una nueva ficha con financiación europea (1.11 Para la implementación del Programa de asistencia material básica FSE+ 2021-2027)