

Intereses, roles y usos de la evaluación en políticas multinivel: una aproximación teórica de la relación entre niveles autonómico y local

Joan-Manel Sánchez-Griñó¹

Joanmanel.sanchez@udg.edu

Universitat de Girona

<https://orcid.org/0009-0009-1430-5319>

Nota biográfica

Doctorando y profesional de la evaluación de políticas públicas en i-LabSo SCCL. Licenciado en Ciencia Política y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona, máster en Técnicas de Investigación Social Aplicadas por la misma universidad, y máster en Estadística Aplicada por la UNED. Sus ámbitos de conocimiento son el análisis y la implementación de procesos de evaluación en el ámbito de las organizaciones y la administración pública, especialmente a nivel local, las políticas sociales y la economía social.

Resumen

Las políticas multinivel articulan distintos niveles de gobierno, pero esta articulación no siempre se traslada a su evaluación. La literatura suele atribuir intereses y necesidades de conocimiento relativamente homogéneos a los niveles autonómico y local, obviando la diversidad de actores que intervienen en cada uno de ellos. A partir de la literatura académica y de una primera aproximación al Contrato Programa de políticas sociales de la Generalitat de Catalunya, esta comunicación propone un marco analítico preliminar para diferenciar la posición de los actores en la política, su capacidad de incidencia en la definición de la evaluación y sus funciones en el proceso evaluativo. El objetivo es explorar cómo sus distintos intereses, preguntas y usos pueden articularse y contribuir a la institucionalización de la evaluación en el ámbito local.

Evaluación – Institucionalización de la evaluación – Gobernanza multinivel – Gobierno local

¹ Con el apoyo del Pla de Doctorats Industrials del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya

Introducción

La institucionalización de la evaluación es un ámbito de estudio que se preocupa tanto de los procesos que llevan a ella como de sus características, a partir sobre todo de estudios comparados a nivel internacional, comparando la situación y los mecanismos utilizados para llegar a ello. La institucionalización es un proceso dinámico y cambiante, un proceso de aprendizaje sobre cómo deben ser los dispositivos institucionales para que la evaluación se integre en las organizaciones (Jacob, 2005, p. 845).

Los procesos de institucionalización no son todos iguales, ni hay una fórmula única estandarizable a todos los contextos (Catalá-Pérez y Casero Cepeda, 2022; Cordoncillo, 2026; Jacob, 2005). Tampoco está claro si primero es la cultura de la evaluación y después su institucionalización o viceversa, aunque hay quién, como el colectivo Réser (2021), defiende que primero es la práctica y después el cambio organizacional. En todo caso, parece compartido que la institucionalización de la evaluación comporta un cambio en las organizaciones.

Los mecanismos y condiciones necesarias para la institucionalización de la evaluación han sido, y continúan siendo, ampliamente estudiados (AIREF, 2021; Baslé, 2014; Cordoncillo, 2026; Furubo et al., 2002; Garde, 2006; Jacob, 2005; Jacob et al., 2015; Lamarque, 2023; Stockmann et al., 2020; Varone et al., 2023). Cabe destacar, entre ellos, disponer una regulación específica de evaluación; la existencia de una agencia, unidad o unidades especializadas en evaluación; la existencia de demanda de evaluación, tanto a nivel político, técnico y ciudadano; la existencia de una oferta evaluativa, con un cuerpo profesional preparado y capacitado; disponer de recursos económicos; o la obligatoriedad de la evaluación.

Dichos estudios sobre institucionalización se focalizan normalmente en el nivel estatal, estudiándose la situación de los estados (Jacob, 2023). En algunas ocasiones, también se estudia el estado de la institucionalización de la evaluación a nivel regional, como por ejemplo los casos de España y Francia (AIREF, 2021; Baslé, 2014; Cerrillo, 2023; Matyjasik, 2010; Réser, 2021; Trias Badruna y Zúñiga Guevara, 2024). En el primero de los casos, paralelamente a las acciones de institucionalización de la evaluación a nivel de la administración general del Estado, a nivel regional, especialmente en las comunidades autónomas de Catalunya, Nafarroa, Euskadi y Andalucía, también se han llevado a cabo procesos propios, con estrategias, intensidades y resultados diferentes.

En el segundo caso, Matyjasik (2010) ha utilizado el término “Etat évaluateur” para referirse a una institucionalización de la evaluación territorial promovida por un estado en proceso de descentralización que busca controlar la acción territorial mediante la evaluación. Este proceso, que ha convivido con reformas de la organización territorial del Estado, no ha sido lineal ni homogéneo en todos los territorios, existiendo dudas sobre la capacidad real de aculturación e institucionalización de la evaluación a nivel territorial (Baslé, 2014; Jacob, 2005; Matyjasik, 2010; Réser, 2021).

Aunque en el ámbito de la política pública es utilizado e integrado el principio de subsidiariedad, éste no parece haber trascendido todavía al campo de la evaluación y su institucionalización, puesto que los procesos a nivel local todavía no han recibido la atención merecida. Son escasos, o poco conocidos, los casos en que se ha abordado como tal la institucionalización de la evaluación a nivel local.

Esta comunicación forma parte de una investigación más amplia sobre el estudio de la institucionalización de la evaluación a nivel local a partir de políticas multinivel. En ella se explora, de forma inicial y teórica, los diferentes roles que pueden encontrarse en la evaluación de una política multinivel. La pregunta de investigación detrás de la ponencia es si es posible una alineación de los objetivos y necesidades de los diferentes roles intervinientes en la política, y en su evaluación, para poder llevar a cabo una evaluación win-win, que sea útil y utilizada por los diferentes niveles políticos y administrativos.

Se parte de la hipótesis que, cuando las evaluaciones impulsadas desde niveles superiores responden a objetivos e intereses no compartidos o insuficientemente comprendidos por los actores locales, su participación en la evaluación no favorece necesariamente la cultura evaluativa ni la institucionalización de la evaluación en este nivel. Adicionalmente, se plantea que una mayor alineación de preguntas, necesidades y usos podría mejorar la utilidad de la evaluación y contribuir a estos procesos.

La ponencia, que debe tomarse como un trabajo en proceso, es una primera propuesta de marco analítico en cuanto a los actores, intereses, roles y usos de la evaluación, enfocado al estudio de la institucionalización y la cultura de la evaluación a nivel local. La ponencia empieza con el concepto de política multinivel y sigue con las implicaciones que tiene para la evaluación. Sigue con la explicación del marco en el que se realiza el estudio de caso de la investigación en la que se engloba, y que sirve para contextualizar las reflexiones y propuestas de marco analítico. Y continua con una descripción sobre los actores y los roles. Por último, la ponencia acaba con una propuesta de reflexiones preliminares.

Política multinivel

El término más utilizado para referirse a este tipo de fenómeno, en el que una política está compartida entre diferentes actores, es el de gobernanza multinivel. Existe, pero, multiplicidad de términos, que varían dependiendo del enfoque o la disciplina – estudios de la unión europea, relaciones internacionales, federalismo, gobierno local o política pública – como podría ser: multitiered, multi-level governance, network governance, multilateral cooperation, global governance, fragmentatio, multiple jurisdictions, polycentric governance, etc., por nombrar algunas (Hooghe y Marks, 2003).

El término de gobernanza multinivel empieza con Marks (1992), refiriéndose al nuevo juego de política comunitaria en que se rompe el modelo Westphalia de relaciones entre estados, dando cabida a agentes subnacionales en el debate político supranacional y en la toma de decisiones e implementación de políticas. Esta primera definición, en que se abrían puertas de participación de estos nuevos agentes saltándose la hegemonía de representación territorial internacional del Estado, no tiene una única definición de sus límites y se ha ido ampliando. En la actualidad, y bien pronto desde que se encuña el término por primera vez, la gobernanza multinivel deja de ser patrimonio del sistema político de la Unión Europea para pasar a referenciar el amplio elenco de procesos políticos, tanto verticales – en donde participan diferentes niveles políticos o administrativos territoriales – como horizontales – en donde participan diferentes agentes de un mismo ámbito territorial pero no solamente institucionales – para la gobernabilidad de políticas complejas con grados de decisión compartidos (Charbit, 2011; Hooghe y Marks, 2003; Maggetti y Trein, 2019; Piattoni, 2009; Tortola, 2017).

En éste sentido, Hooghe y Marks (2003, p. 236) describen dos tipos de gobernanza multinivel: de tipo I y de tipo II. La de tipo I se caracteriza por la participación de un número limitado de niveles que tienen una identificación territorial con voluntad de permanencia (es decir, que no se generan ad-hoc ni son sectoriales). La de tipo II generalmente contiene un número mayor de niveles o agentes, que son de ámbito específico o sectorial de actuación y que no tienen por qué tener voluntad de permanencia en el tiempo. En palabras de Piattoni (2009, p. 170), el tipo I se asemeja a un sistema federal, con una división estable de los roles entre un número limitado de niveles de gobierno con competencias generales y excluyentes en un territorio concreto; en cambio, el tipo II lo describe como una superposición anárquica y fluctuante de ámbitos sectoriales específicos y que pueden estar superpuestos.

El estudio de la gobernanza multinivel también se ha encargado de identificar las problemáticas que ésta comporta. Charbit (2011) identifica siete “gaps” en lo que para ella son las relaciones entre actores públicos situados en diferentes niveles administrativos y que, en la literatura estadounidense, es estudiado como relaciones intergubernamentales: información, capacidad, fiscalidad, política, administrativa, objetivos y rendición de cuentas. Más recientemente, Maggetti i Trein (2019, p. 4), citando a Benz y Broschek (2013), identifican diferentes problemáticas de la gobernanza multinivel, como incremento de complejidad, opacidad, informalidad, selección y dificultad de asignación de responsabilidades. En concreto, en la gobernanza multinivel de tipo I identifican las problemáticas como un aspecto de conflictos de competencias, inversión e implementación entre los niveles nacional, subnacional y municipal. En cambio, las problemáticas que identifica en la de tipo II es de legitimidad del marco de la gobernanza, como un problema de rendición de cuentas o de falta de transparencia en la toma de decisiones.

En todos los tipos de gobernanza multinivel, se trata de diferentes agentes, institucionales o no, que trabajan conjuntamente desde la complementariedad y la interdependencia en la definición e implementación de políticas públicas (Brugué Torruella y Canal, 2012).

Por último, justificar la utilización del término política multinivel, en vez del más extendido de gobernanza multinivel. Aunque, como he dicho, ambos se refieren a un mismo fenómeno, en estos caso, en el que me focalizo en la evaluación de una política pública, es el hecho de ser política y de la implicación de diferentes niveles lo que la hace relevante para el estudio, más allá de la caracterización del modelo de gobernanza en sí mismo.

Nivel local y niveles territoriales

Aunque en esta ponencia se utiliza la denominación “nivel local”, una parte de la literatura citada analiza administraciones locales propiamente dichas (municipales y supramunicipales), mientras que otra, especialmente en el caso francés, se refieren de forma más amplia a niveles territoriales o subestatales.

La configuración del gobierno local y territorial depende de la organización constitucional y administrativa de cada Estado, y son diferentes tanto las competencias como la autonomía atribuida a municipios, agrupaciones de municipios, departamentos, regiones y otras entidades territoriales. Por tanto, no se pretende establecer una equivalencia institucional directa entre estos distintos niveles, que además no son jurídicamente equivalentes.

Sin embargo, sí que se identifica una equivalencia de carácter funcional relevante para el estudio en curso. En los casos revisados, se trata de gobiernos o administraciones con capacidad política, organizativa y de adaptación territorial, pero que implementan políticas

cuyo marco normativo, financiación u orientación general ha sido definido, al menos parcialmente, por una instancia superior. Aunque estas unidades territoriales no disponen de capacidad legislativa en ninguno de los casos, tampoco son simples unidades administrativas de ejecución: cuentan con prioridades, responsabilidades, capacidades y necesidades de conocimiento propias. Es esta posición y caracterización dentro de la política multinivel, más que la denominación formal del nivel de gobierno, la que resulta relevante para estudiar sus intereses, roles y necesidades respecto de la evaluación.

Evaluación multinivel

La evaluación de una política multinivel puede definirse como una evaluación compleja puesto que, más allá del reto sustantivo de la política, debe tenerse en cuenta el reto operativo (Brugué Torruella y Canal, 2012, p. 300). En la definición del problema, de la solución, su implementación y su evaluación, participan diferentes agentes que, más allá del interés común, cuentan con intereses, necesidades y dependencias propias, lo que puede llevar a definiciones y objetivos amplios o difusos (Lamarque, 2004; Stame, 2004).

Dentro del estudio de la evaluación multinivel, se habla de la “dual level evaluation” (Allen y Black, 2006), refiriéndose a evaluaciones de políticas multinivel no necesariamente fruto de una gobernanza multinivel, con intereses de conocimiento diferenciados: mientras que en el nivel nacional la evaluación recoge datos acerca del impacto del conjunto de la intervención, a nivel local los evaluadores se centran en el desarrollo a nivel local. Aunque podría parecer que estos dos procesos se retroalimenta, a menudo estos procesos se solapan y no generan sinergias positivas.

Un aspecto recurrente es la diferencia en necesidades de conocimiento, procedimientos y metodologías entre niveles locales y niveles superiores en la evaluación multinivel (Allen y Black, 2006; Baslé, 2014; Biott y Cook, 2000; Lamarque, 2004; Pennington et al., 2012; Touati y Suárez-Herrera, 2012). En general, el nivel local se identifica con intereses más centrados en la gestión y el control de la gestión, la implementación y los resultados. En cambio, al nivel superior se les asignan intereses de impacto y de implantación en el conjunto de la política, con una mirada más amplia. Aunque, como afirman Allen y Black (2006), la evaluación de políticas multinivel es cada vez más frecuente pero no existe un acuerdo sobre cómo deben diseñarse y desarrollarse.

En cuanto a las metodologías utilizadas, existe cierta tendencia en asociar técnicas cuantitativas y experimentales o cuasi-experimentales a los niveles de gobierno superiores, tanto por la capacidad técnica como por su capacidad de disponer de información y datos de mayor abasto y calidad; y, en cambio, un menor rigor o capacidad a nivel local, con tendencia al uso de técnicas cualitativas y disminución de la capacidad de comparabilidad, menor rigor metodológico y menor calidad de los datos a nivel comparativo, aunque mayor capacidad de profundizar en datos individuales (Biott y Cook, 2000; Bolton et al., 2020; Casademont Falguera et al., 2023; Pennington et al., 2012; Touati y Suárez-Herrera, 2012).

En este contexto, Stame (2004) introdujo el concepto de déficit evaluativo, definiéndolo como una situación insatisfactoria en la que el conocimiento generado en evaluaciones locales y niveles subnacionales no alimentan el análisis de los efectos y los impactos realizados en niveles superiores, y donde la evaluación de impacto a nivel estatal no se corrobora con una comprensión de los programas a nivel local. Todo ello conlleva a una infrautilización de las

evaluaciones realizadas debido a la incomunicación entre los diferentes niveles. Este problema podría solventarse, según Chacon-Moscoso et al. (2002), si se integrara a los profesionales locales en la planificación y evaluación de los programas. Los mismos autores diferencian entre dos extremos de la participación de los profesionales locales: de un lado, profesionales con un papel periférico, centrado a proporcionar información para la evaluación y a aportar su punto de vista sobre el día a día; y de otro, una evaluación participativa que busca empoderar a todos los actores participantes, incluidos profesionales locales y ciudadanía. Y entremedias, una evaluación que prima las necesidades e intereses de la administración de mayor rango, y dejando de forma indeterminada el papel de profesionales locales.

Actores y roles son un aspecto recurrente en el estudio de la evaluación de políticas multinivel. En general, se habla de los actores como los diferentes niveles, haciendo referencia a sus intereses respecto a la evaluación y a los posibles recelos en cuanto a la compartición de información. En los intereses esgrimidos, se pueden ver diferentes tradiciones en relación al modelo de estado y de democracia, y al modelo de administración local (Loughlin et al., 2011). Por ejemplo, en la literatura de tradición estadounidense, se hace referencia al papel de la ciudadanía en cuanto a la petición de información y a la rendición de cuentas. En la literatura de raíz anglosajona, se tienen en cuenta las políticas estatales con implantación territorial local, y el papel de los empleados públicos a nivel local. En el caso de la literatura europea continental, concretamente de tradición francesa, se habla de las evaluaciones multinivel institucionalizadas por parte del Estado, con una importancia del rol político y su voluntad evaluadora. Matyjasik (2010), en relación con la institucionalización de la evaluación a nivel territorial en Francia, habla del “estado evaluador” que, en un proceso de descentralización administrativa, utiliza la evaluación para controlar lo que hacen los territorios con las competencias que se le atribuyen, coincidiendo este proceso con la gobernanza multinivel europea y la obligatoriedad de evaluar las políticas financiadas con sus fondos. En esta tradición hay una visión de la evaluación sesgada hacia finalidades de control o de gestión, en contra de la tradición anglosajona donde se concibe la evaluación también como una herramienta de transmisión de conocimiento para la decisión política y la ciudadanía (Jacob, 2005).

Además de la evaluación multinivel relacionada con la política pública, también puede encontrarse literatura académica que hace referencia a la evaluación de programas en el contexto privado, específicamente en el caso del tercer sector. Es el caso de Yang et al. (2004), quienes proponen una evaluación a nivel de organización con diferentes proyectos, en la que las evaluaciones de los diferentes proyectos se alinean para ser más eficientes en la recogida de información. Esto hace que la información recogida en los niveles inferiores, los proyectos, pueda alimentar también las evaluaciones que se realizan a nivel de conjunto de proyectos o de organización, sin necesitar que las preguntas y los objetivos de las evaluaciones deban ser las mismas en todos los casos.

Un último aspecto que es relevante destacar hablando de las evaluaciones de políticas multinivel, es la clasificación de los usos. Este tema es subyacente al conjunto de consideraciones realizadas hasta ahora, puesto que el uso de los resultados y la no interoperabilidad de los datos es uno de los temas que preocupan. En relación con los usos de la evaluación, hay un cierto acuerdo sobre como clasificarlos. Cordoncillo (2023) resume los cuatro usos de la evaluación – instrumental, conceptual, simbólico y vinculado al proceso de evaluación – de la siguiente manera:

- Instrumental, cuando la evaluación es utilizada para alimentar la toma de decisiones.

- Conceptual, cuando la evaluación proporciona información sobre el hecho evaluado.
- Simbólico, cuando justifica una decisión tomada previamente o mejora la reputación de quién gestiona la política.
- Derivado del proceso de evaluación, referido a los beneficios obtenidos por los agentes participantes en la evaluación.

En relación con los usos, y en el marco de la evaluación de políticas multinivel, es interesante recoger la conceptualización realizada por DeStefano (1992), diferenciando entre los usos “charged use” y “signaling”. El primer tipo de uso coincide con los usos instrumentales de la clasificación anterior. El matiz interesante es el aportado por el uso “signaling”, con un componente de verticalidad en el instrumento al implicar la evaluación como uso/señal de cumplimiento i rendición de cuentas hacia arriba, especialmente hacia un financiador. De hecho, DeStefano utiliza esta dicotomía de los usos aplicada al estudio de la evaluación de programas federales implementados a nivel local.

El caso del Contrato Programa

Tal como se ha indicado, esta comunicación forma parte de una investigación más amplia sobre la institucionalización de la evaluación a nivel local a partir de las políticas multinivel. En dicha investigación se toma como referencia un estudio de caso sobre el contrato programa (en adelante CP) de políticas sociales del Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya.

El objetivo inicial del CP era inicialmente doble: unificar y clarificar los mecanismos de transferencia de financiación hacia los entes locales, a la vez que se definen de forma conjunta las políticas sociales. Todo ello guiado por la confianza, la transparencia y la toma de decisiones basada en criterios objetivos (Sánchez-Griñó, 2024).

El nivel local en el CP se refiere tanto al nivel municipal como a niveles supramunicipales de agregación de municipios, que pueden ser territoriales y estables, como las comarcas, o podrían ser no permanentes, como mancomunidades de municipios o consorcios. Pero su relación con el CP es en calidad de Áreas Básicas de Servicios Sociales (ABSS), que podrían entenderse como agentes sectoriales, puesto que su propósito es la prestación de servicios sociales, y no son necesariamente estables en el tiempo, puesto que pueden variar dependiendo tanto de la dimensión poblacional municipal como de los pactos políticos.

Aunque esta última característica de los entes locales podría hacer pensar en una gobernanza multinivel de tipo II, debido a sus orígenes y a la estabilidad de las ABSS en el tiempo, comúnmente asimiladas a entes locales territoriales, dibujan un funcionamiento más parecido a la gobernanza de tipo I. Además, en el CP no está prevista la participación de agentes no institucionales privados de forma directa. Aunque en algunos casos, como en los planes, programas y proyectos de acción comunitaria inclusiva, el CP pretende diseñar una gobernanza multinivel de tipo II en los territorios².

El CP está pensado de tal manera que, para cada política social específica, el diseño es el mismo para todos los territorios, a los que se adapta a partir de sus características y necesidades locales, y de su capacidad de autoorganización y decisión política. Es decir, el nivel

² Esta casuística no es objeto de estudio en esta ponencia, motivo por el que no se profundiza en su naturaleza.

superior tiene los mismos objetivos para todo el territorio, aunque los diferentes niveles locales no tienen por qué compartir no solamente los objetivos, sino tampoco tienen por qué compartir acciones, población diana, resultados esperados o impactos a corto término.

Para llevarlo a cabo, el CP se organiza en fichas. Hay dos tipos genéricos de fichas: las primeras tienen como finalidad la distribución recursos económicos para financiar servicios o políticas sobre las que los entes locales tienen competencias y atribuciones. Las segundas son de carácter propositivo o de impulso de determinadas políticas públicas que, aunque no van asociadas a una obligación de prestación de servicio o a una competencia propia de los entes locales, desde la Generalitat se considera oportuno promover y financiar y, en algunas ocasiones, son políticas que los entes locales ya han asumido como propias.

Los contratos programa entre las administraciones públicas, y sus derivadas, han sido estudiadas también como palanca de institucionalización de la evaluación a nivel local, puesto que implican una relación entre diferentes niveles políticos/administrativos para la implementación de políticas públicas en base a objetivos, y requieren rendición de cuentas y justificación de gasto, en línea de la evaluación con usos de signaling (Baslé, 2014; Brugué Torruella y Gallego Calderón, 2003; Gaudin, 2004; Lamarque, 2004; Matyjasik, 2010; Portelli et al., 1993; Réser, 2021; Varone y Jacob, 2004).

Actores y roles

Como hemos visto, cuando la literatura aborda los actores en la evaluación multinivel, tiende a identificarlos con los diferentes niveles políticos o administrativos que participan en la política. Además, se atribuye al nivel superior y al nivel local intereses y necesidades de conocimiento diferenciados, pero relativamente homogéneos dentro de cada nivel.

En la institucionalización de la evaluación a nivel local, que típicamente se espera que sea de arriba abajo (Catalá-Pérez y Casero Cepeda, 2022), Matyjasik (2010) dibuja un circuito de institucionalización a nivel territorial en el que el estado hace la gramática de la evaluación, diciendo qué y cuándo, para que después la práctica se difunda a nivel territorial. Pero para que esto suceda, son necesarios los profesionales de la evaluación, una de las piezas que también se identifican como necesarias en la literatura sobre institucionalización de la evaluación.

Los profesionales pueden ser externos, como las consultorías especializadas, o internos de la propia administración. Los profesionales internos aparecen a medida que se asienta la evaluación a nivel territorial, y aparecen en forma de perfiles específicos que se establecen en la administración con el encargo de diseñar y contratar la evaluación. De esta manera, se especializan determinados roles funcionalmente en la cadena de la evaluación: quién gestiona y administra la evaluación, quién aporta métodos y la realiza, y quién la utiliza.

También hablando de los actores, Jacob (2005, p. 862) destaca la importancia de tenerlos en cuenta, sobre todo de los que actúan liderando procesos de evaluación, puesto que es el impulso de determinados agentes, y su posición y rol, los que posibilitarán que la evaluación y su institucionalización tengan lugar. Es decir, los actores no son solamente los niveles políticos, sino que cada nivel está formado por actores que se relacionan de manera distinta con la política: responsables políticos, cargos directivos e intermedios, profesionales técnicos y ciudadanía.

Todo ello nos lleva a diferenciar tres dimensiones para cada actor:

- Rol en la política: su función y posición en la definición, gestión, implementación o recepción de la política.
- Rol en la definición de la evaluación: capacidad de trasladar su punto de vista a las preguntas, criterios, indicadores, métodos y usos de la evaluación.
- Rol en el proceso de evaluación: encargarla, coordinarla, ejecutarla, aportar información y utilizar los resultados.

Empezando por la relación con la política, una definición sintética de los actores y su rol podría ser:

- Cargos políticos: deciden la política a llevar a cabo i los objetivos que quieren conseguirse.
- Cargos intermedios, que a la vez pueden distinguirse entre:
 - o Cargos próximos a la política (gerencias, por ejemplo): traducen la voluntad política a la administración
 - o Cargos próximos a la organización administrativa (jefes de sección): organizan la acción administrativa
- Técnicos, ponen en marcha la política.
- Ciudadanía: que recibe y forma parte de la política, además de controlar la acción pública³.

Pueden definirse también matices y diferencias entre actores y relación con la política dependiendo con el nivel político en el que se adscriban. Así, por ejemplo, los técnicos de la administración regional realizaran su trabajo sobre todo estando en contacto con los cargos políticos y los técnicos locales. Entre los técnicos locales habrá un trabajo más cercano y estrechamente relacionado con la ciudadanía.

El rol de cada uno de estos actores en la definición de la evaluación es variable, y dependerá en gran medida de quién haya generado la demanda evaluativa y del enfoque que se le haya querido dar. La capacidad de incidencia en la definición de una evaluación por parte de un técnico local es diferente si la evaluación se plantea como participativa o si, por el contrario, es producto de una obligación establecida por un ente financiador.

Por último, el rol de los actores en el proceso de evaluación dependerá de la definición y diseño de la evaluación que se haya realizado. En este punto, cabe añadir un actor adicional: los profesionales de la evaluación. De este actor se esperará que aporte metodología y técnicas, aunque también puede variar la definición de su rol dependiendo de como se haya diseñado la evaluación: desde acompañar y guiar hasta realizar la evaluación por completo.

De la misma manera que cada actor, de acuerdo con su rol en la política, tendrá intereses diferentes en la definición e implementación de la política, esta posición condicionará también lo que necesita conocer o lo que considera relevante evaluar.

La tabla siguiente muestra ejemplos teóricos ilustrativos sobre la relación entre el rol en la política y el interés en la evaluación en forma de pregunta de evaluación.

³ En esta ponencia, no entraremos a desgranar los diversos actores y roles dentro de la ciudadanía (población general, personas destinatarias o usuarias, participantes, entidades y organizaciones sociales, participantes en la gobernanza local, etc.).

Tabla 1 Relación entre rol en la política, interés evaluativo y posible pregunta evaluativa. Ejemplos ilustrativos

Rol en la política	Interés en la evaluación	Pregunta evaluativa
Cargo político regional	Efecto general y legitimidad de la inversión	¿La política mejora la situación de la población en el conjunto del territorio?
Equipo técnico autonómico	Despliegue territorial	¿La política se está implementando en todos los territorios de acuerdo con el modelo previsto?
Cargo político local	Adecuación a las prioridades municipales	¿La política responde a las necesidades específicas del municipio?
Equipo técnico local	Mejora de la intervención	¿Qué está funcionando, con qué personas, por qué?

Partiendo de este marco, la distancia entre expectativas-necesidades y rol en la evaluación podría tener un papel en la capacidad de institucionalización y aculturación de la evaluación. Así, por ejemplo, si un equipo técnico local tiene interés a mejorar la intervención, necesita comprender los procesos de implementación y espera un uso conceptual y/o instrumental de la evaluación, pero tiene un rol de proveedor de datos y dedica s tiempo disponible a responder indicadores que apuntan a otras preguntas de evaluación, es esperable que experimente una disociación entre evaluación y resultados-usos de su trabajo para con la evaluación.

Reflexiones preliminares

Las reflexiones que se presentan a continuación deben entenderse como preliminares derivadas de la literatura revisada y de una primera aproximación al caso del Contrato Programa. No pretenden ofrecer conclusiones cerradas sobre su funcionamiento, sino identificar algunas tensiones y dimensiones analíticas que deberán ser contrastadas en el desarrollo posterior de la investigación.

Esta comunicación partía de la pregunta de si es posible alinear los objetivos y las necesidades de los diferentes actores que intervienen en la evaluación de una política multinivel, de manera que esta genere conocimiento útil para los distintos niveles de gobierno y contribuya, al mismo tiempo, a la institucionalización de la evaluación en el ámbito local.

La primera propuesta de este trabajo es que esta cuestión no puede analizarse considerando los niveles autonómico y local como actores unitarios y homogéneos. En cada uno de ellos intervienen responsables políticos, cargos directivos e intermedios, profesionales técnicos, equipos externos y ciudadanía, con posiciones, capacidades, intereses y necesidades de conocimiento que no necesariamente coinciden. Por tanto, la unidad de análisis relevante no es únicamente los niveles de gobierno, sino los actores y roles que los conforman y las relaciones que mantienen entre sí y con la evaluación.

La segunda propuesta es que la participación del nivel local en la producción de información no implica necesariamente su participación efectiva en la evaluación. Cuando las preguntas, los indicadores y los usos se definen principalmente desde el nivel superior, los actores locales pueden quedar relegados al papel de proveedores de datos para la rendición de cuentas

ascendente. En estos casos, la evaluación adquiere fundamentalmente un uso de signaling y puede ser percibida en el ámbito local como una obligación administrativa con escaso retorno, en lugar de como una herramienta de aprendizaje y mejora.

Esta desconexión resulta especialmente relevante para el estudio de la institucionalización. Las políticas multinivel pueden actuar como una vía de difusión de prácticas, capacidades y lenguajes evaluativos hacia el nivel local. Sin embargo, esta contribución no se produce de manera automática. Si las necesidades locales no se incorporan al diseño y los resultados no retornan en una forma útil para la toma de decisiones, la evaluación puede generar distanciamiento y reforzar su identificación con el control externo. En este sentido, una política multinivel puede favorecer la institucionalización de la evaluación local, pero también puede obstaculizarla.

Sin embargo, reconocer la diversidad de intereses no significa que una misma evaluación deba responder de manera exhaustiva a todas las preguntas de todos los actores. Probablemente, una única evaluación no puede satisfacer por igual todas las necesidades políticas, organizativas, técnicas y ciudadanas presentes en una política multinivel. La cuestión es, más bien, cómo diseñar un sistema evaluativo que articule distintos niveles de análisis y permita combinar una base común de información con preguntas, métodos y usos específicos para cada contexto. Por tanto, alinear las evaluaciones no significa que todos los actores deban tener las mismas preguntas, necesidades o usos, sino que estas diferencias deben tenerse en cuenta y coordinarse desde el diseño de la evaluación.

Desde esta perspectiva, el análisis de evaluabilidad podría incorporar explícitamente el mapa de actores, sus roles, sus preguntas y sus usos esperados de la evaluación. Este análisis permitiría identificar qué información puede compartirse o agregarse, qué necesidades requieren aproximaciones específicas y qué espacios de coordinación y retorno deben preverse. Así, la evaluación podría generar economías de escala sin eliminar la diversidad territorial y metodológica necesaria para comprender la implementación local.

Las reflexiones presentadas constituyen una primera aproximación teórica y exploratoria, elaborada en el marco de una investigación más amplia sobre la institucionalización de la evaluación en el nivel local a través de políticas multinivel. Los siguientes pasos de la investigación deberán contrastar y precisar esta propuesta mediante el análisis del Contrato Programa de derechos sociales de la Generalitat de Catalunya.

En definitiva, el reto no consiste en diseñar una evaluación única que responda de la misma forma a todos los actores, sino en construir un sistema de evaluación capaz de reconocer sus diferencias, conectar sus necesidades y devolverles conocimiento útil. Es en esta articulación —y no únicamente en la existencia formal de evaluaciones— donde puede encontrarse el potencial de las políticas multinivel para favorecer la institucionalización de la evaluación en el ámbito local.

Bibliografía

AIREF. (2021). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León:*

Situación actual y propuestas. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

- Allen, M., y Black, M. (2006). Dual Level Evaluation and Complex Community Initiatives: The Local Evaluation of Sure Start. *Evaluation*, 12(2), 237-249.
<https://doi.org/10.1177/1356389006066974>
- Baslé, M. A. (2014). L'acculturation silencieuse à l'évaluation des politiques publiques et programmes dans les collectivités territoriales en France: Le développement de capacités internes orientées vers la performance et la nouvelle gouvernance publique. *Politiques et management public*, 31(3), 267-282.
<https://doi.org/10.3166/pmp.31.267-282>
- Benz, Arthur., y Broschek, Jörg. (2013). *Federal dynamics: Continuity, change, and the varieties of Federalism* (1st ed.). Oxford University Press.
- Biott, C., y Cook, T. (2000). Local Evaluation in a National Early Years Excellence Centres Pilot Programme. Integrating Performance Management and Participatory Evaluation. *Evaluation*, 6(4), 399-413.
- Bolton, D., Khazaezadeh, N., Carr, E., Bolton, M., Platsa, E., Moore-Shelley, I., Luderowski, A., Demilew, J., y Brown, J. (2020). Evaluation of a community-led intervention in South London: How much standardization is possible? *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(7). Scopus. <https://doi.org/10.3390/ijerph17072523>
- Brugué Torruella, J., y Canal, R. (2012). Gobierno multinivel y políticas urbanas: El ejemplo de la ley de barrios. En J. M. Montaner y J. Subirats (Eds.), *Repensar las políticas urbanas: Apuntes para la agenda urbana* (pp. 299-314). Diputació de Barcelona.
- Brugué Torruella, J., y Gallego Calderón, R. (2003). Els contractes programa a l'administració pública catalana. En *Informe Pi i Sunyer sobre l'administració de la Generalitat de Catalunya* (pp. 293-308). Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Casademont Falguera, X., Boldú Alfonso, M., y Ginesta Rey, M. (2023). The local governance of social services. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 145-165.
<https://doi.org/10.21308/recp.63.06>

- Catalá-Pérez, D., y Casero Cepeda, J. F. (2022). Institucionalización y profesionalización de la evaluación de políticas públicas en un entorno multinivel. *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Especial*, 129-142.
- Cerrillo, I. (2023). *Estat de l'avaluació a Catalunya. Situació actual i reptes de futur per la promoció de l'avaluació*. Ivàlua.
- Chacon-Moscoso, S., Anguera-Argilaga, M. T., Pérez-Gil, J. A., y Holgado-Tello, F. P. (2002). A Mutual Catalytic Model of Formative Evaluation The Interdependent Roles of Evaluators and Local Programme Practitioners 1. *Evaluation*, 8(4), 413-432.
<https://doi.org/10.1177/13563890260620612>
- Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach* (OECD Regional Development Working Papers No. 2011/04; OECD Regional Development Working Papers, Vol. 2011/04). <https://doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>
- Cordoncillo Acosta, C. (2023). El uso de la evaluación en un contexto de institucionalización débil: Una aproximación desde el qualitative comparative analysis. *Revista Española de Ciencia Política*, 62, 95-119. <https://doi.org/10.21308/recp.62.04>
- Cordoncillo, C. (2026). Mechanisms for institutionalising evaluation: A scoping review. *Evaluation and Program Planning*, 114, 102710-102710.
<https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2025.102710>
- DeStefano, L. (1992). *Evaluating Effectiveness: A Comparison of Federal Expectations and Local Capabilities for Evaluation among Federally Funded Model Demonstration Programs*.
- Furubo, J.-E., Rist, R. C., y Sandahl, R. (2002). *International atlas of evaluation*. Transaction Publishers.
- Garde, R. (2006). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. *Revista Española de Ciencia Política*, (14), 141-160.

- Gaudin, J.-P. (2004). XVII. La contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales. *Annuaire des collectivités locales*, 24(1), 215-234.
<https://doi.org/10.3406/coloc.2004.1540>
- Hooghe, L., y Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(02).
<https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Jacob, S. (2005). La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques: (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas). *Revue française de science politique*, 55(5), 835. <https://doi.org/10.3917/rfsp.555.0835>
- Jacob, S. (2023). The institutionalization of evaluation around the globe: Understanding the main drivers and effects over the past decades. En F. Varone, S. Jacob, y P. Bundi (Eds.), *Handbook of Public Policy Evaluation* (pp. 187-205). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781800884892.00021>
- Jacob, S., Speer, S., y Furubo, J. E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6-31.
<https://doi.org/10.1177/1356389014564248>
- Lamarque, D. (2004). *L'évaluation des politiques publiques locales*. L.G.D.J.
- Lamarque, D. (2023). Strengthening evaluation capacity in Government: Why institutionalisation matters and why it is not sufficient. *Evaluation*, 29(2), 161-167.
<https://doi.org/10.1177/13563890231166981>
- Loughlin, J., Hendriks, F., y Lidström, A. (Eds.). (2011). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford Univ. Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001>
- Maggetti, M., y Trein, P. (2019). Multilevel governance and problem-solving: Towards a dynamic theory of multilevel policy-making? *Public Administration*, 97(2), 355-369.
<https://doi.org/10.1111/padm.12573>

- Marks, G. (1992). Structural policy in the European Community. En A. M. Sbragia (Ed.), *Euro-politics: Institutions and policymaking in the «new» European community*. The Brookings Institution.
- Matyjasik, N. (2010). *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels* [Université de Bordeaux].
<https://theses.hal.science/tel-00543239v1>
- Pennington, M. W., Gray, J., Donaldson, C., Walker, J., y Dickinson, H. (2012). Quantitative analysis at local and national level: Getting it right and why it matters. *Public Policy and Administration*, 27(2), 145-167. <https://doi.org/10.1177/0952076711403537>
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Portelli, H., Pienau, D., y Institut La Boétie (Francia). (1993). *Evaluation des politiques publiques locales*. Institut la Boetie.
- Réser, C. (2021). Les régions et l'évaluation des politiques publiques: Entre différenciation et convergence: *Revue française d'administration publique*, N° 177(1), 57-68.
<https://doi.org/10.3917/rfap.177.0063>
- Sánchez-Griñó, J.-M. (2024). El Contrato Programa en Políticas Sociales: Definición de la política multinivel, la relación gobierno autonómico—Gobierno local y su evaluación. *El Contrato Programa en Políticas Sociales: definición de la política multinivel, la relación gobierno autonómico - gobierno local y su evaluación*. XVII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración AECPA.
- Stame, N. (2004). Theory-Based Evaluation and Types of Complexity. *Evaluation*, 10(1), 58-76.
<https://doi.org/10.1177/1356389004043135>
- Stockmann, R., Meyer, W., y Taube, L. (2020). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (Palgrave macmillan). <https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7>

- Tortola, P. D. (2017). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, 56(2), 234-250. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12180>
- Touati, N., y Suárez-Herrera, J. C. (2012). L'évaluation des interventions complexes: Quelle peut être la contribution des approches configurationnelles? *Canadian Journal of Program Evaluation*, 26(3), 17-35. <https://doi.org/10.3138/cjpe.0026.004>
- 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 Andalucía, Cataluña y Navarra. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. <https://doi.org/10.24965/gapp.11249>
- Varone, F., y Jacob, S. (2004). Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: Un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparée*, 2(11), 271-292. <https://doi.org/10.3917/ripc.112.0271>
- Varone, F., Jacob, S., y Bundi, P. (2023). *Handbook of Public Policy Evaluation* (1.^a ed.). Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781800884892>
- Yang, H., Shen, J., y Warfield, C. (2004). Multilevel Evaluation Alignment: An Explication of a Four-Step Model. *American Journal of Evaluation*, (4), 493-507.