

EL CONTRATO PROGRAMA EN POLÍTICAS SOCIALES: DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA MULTINIVEL, LA RELACIÓN GOBIERNO AUTONÓMICO - GOBIERNO LOCAL Y SU EVALUACIÓN

Ponencia XVII congreso AECPA 2024

Resumen

El objetivo de la ponencia es presentar la primera fase de una investigación en la que se estudia el potencial de las políticas sociales multinivel, entre gobiernos autonómicos y gobiernos locales, para la institucionalización de la evaluación en el nivel local. La investigación se centra en el contrato programa de políticas sociales del Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya. En la ponencia se explica el origen del contrato programa, como y porque se concibió, la relación gobierno autonómico – gobierno local y el papel que se le ha dado a la evaluación y su evolución.

Joan-Manel Sánchez-Griñó

Universitat de Girona¹ – Ilabso.coop²
jmanelsg@gmail.com

¹ Doctorando de la Universitat de Girona

² Investigación social aplicada y Evaluación en ilabso.coop

Presentación

La literatura académica estudia los procesos de institucionalización de la evaluación, sobre todo en el caso de los gobiernos estatales y regionales. Uno de los factores que se identifica como favorable a estos procesos son las políticas multinivel. Aunque son comunes las políticas multinivel con administraciones locales, es muy escaso el estudio de cómo estas favorecen la institucionalización de la evaluación en los gobiernos locales.

El objetivo de la ponencia es presentar la primera fase de una investigación en la que se estudia el potencial de las políticas multinivel, entre gobiernos autonómicos y gobiernos locales, para la institucionalización de la evaluación en el nivel local.

La investigación pretende responder hasta qué punto una política multinivel que implica a los gobiernos locales puede actuar como palanca de institucionalización a nivel local. También se pregunta si esto está sucediendo con las políticas sociales en Cataluña y, en todo caso, cuáles son las condiciones que deben darse para que esto suceda.

Con el fin de responder a estas preguntas, la investigación se centra en el contrato programa (en adelante CP) de políticas sociales del Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya. En la ponencia se explicará el origen del contrato programa, como y porque se concibió, la relación gobierno autonómico – gobierno local y el papel que se le ha dado a la evaluación y su evolución.

Como resultado de esta primera fase de la investigación, se explica los criterios para la definición de las fichas a lo largo de los 16 años del contrato programa, así como los tipos, usos y características de las evaluaciones en el conjunto del contrato programa, y en algunas fichas de forma específica. En especial, se tratará la ficha 52, de planes, programas y proyectos de acción comunitaria inclusiva, puesto que la definición de su política contempla la institucionalización de la evaluación a nivel local como objetivo.

La presentación servirá para discutir sobre el concepto de evaluación en las políticas multinivel y el papel de los gobiernos locales. También se expondrán los siguientes pasos de la investigación, en la que se pretende estudiar en profundidad la institucionalización de la evaluación a nivel local.

Metodología

La metodología para la realización de la primera fase de la investigación que se está realizando, se basa en la utilización e imbricación de tres métodos: revisión documental y bibliográfica, entrevistas a agentes informantes clave, y análisis de datos.

La revisión documental se ha realizado en base, sobre todo, de los acuerdos marco para cada uno de los periodos y prórrogas del contrato programa desde 2008. Se ha analizado la definición de las fichas y cómo reflejaban la evaluación y el papel y relación con el nivel local. Además, también se ha analizado la documentación existente en relación con las evaluaciones realizadas y la planificación de las evaluaciones. Debido a la no existencia de literatura académica directamente sobre el contrato programa de políticas sociales de la Generalitat, no se ha podido utilizar como fuente de información.

También se han llevado a cabo 9 entrevistas con personas informantes clave, de las que se ha realizado un análisis narrativo con el objetivo de conocer en profundidad qué es el contrato

programa, cuál es su origen y voluntad, cómo se relacionan con los entes locales, cuál es la visión de la evaluación desde el contrato programa y desde las diferentes fichas y cuál es su cultura de la evaluación.

Las personas entrevistadas son de:

- Secretaría General del Departament de Drets Socials (2 personas)
- Direcció General d'Acció Cívica i Comunitària (2 personas)
- Direcció General de Joventut (2 personas)
- Direcció General de l'Autonomia Personal i la Dependència (2 personas)
- Ivàlua

Los datos que se han analizado se corresponden a las aportaciones económicas que ha realizado la Generalitat en el marco del contrato programa, para cada ficha o sub-ficha y a cada ente territorial, en el marco temporal que abarca el CP, entre 2008 y 2023.

Marco teórico

Estudio de la institucionalización de la evaluación

La institucionalización de la evaluación es el paso de evaluaciones puntuales a evaluaciones como práctica sistemática y generalizada, lo que redundaría en su utilización y en la mejora de las políticas públicas. De hecho, en AIREF (2021) se plantea que “entre los expertos existe el convencimiento de que la calidad y la utilidad de la evaluación de políticas depende de la medida en que esta práctica forme parte del engranaje institucional existente en vez de consistir en un ejercicio aislado”.

Para poder estudiar la institucionalización, según Stockmann et al. (2020), es necesaria una definición clara y precisa de lo que es la evaluación, la cultura de la evaluación y la institucionalización de la evaluación porque, solamente así, se pueden definir los ítems, espacios, ámbitos... que deben ser analizados, aplicarlos en todas las unidades a analizar y hacerlo de manera que efectivamente sea comparable. Para conseguirlo, determina los pasos a seguir para estudiar la institucionalización de la evaluación:

- Determinar cuál es el sistema que se quiere estudiar y caracterizarlo. Propone empezar por las reglas, normas y reglamentos de evaluación que existen.
- También es necesario explicar los procesos, procedimientos y rutinas de evaluación que se llevan a cabo en el sistema que se quiere estudiar (en el sistema político y en el subsistema social).
- Puesto que la institucionalización es un proceso, que puede ser largo, también es necesario determinar cuáles son los pasos observables y comparables que caracterizaran la evaluación.

Hay que tener en cuenta que la institucionalización de la evaluación se aborda, por norma general, en clave estatal y también en clave regional, puesto que, como afirman Stockmann et al. (2020), son más fácilmente comparables. Y esto no quiere decir que aquello que debe observarse para el estudio de la institucionalización a nivel estatal sea directamente trasladable a nivel autonómico o local. Trias Badruna y Zúñiga Guevara (2024) hacen una adaptación de los indicadores de Stockmann et al. (2020), para estudiar los casos de Cataluña, Navarra y Andalucía, aduciendo que “los cambios respecto del marco analítico original de Stockmann et al. (2020) se derivan de la necesidad de adaptar un modelo pensado para

comparar varios marcos estatales a un modelo diseñado para comparar tres casos dentro del marco autonómico del Estado español” (2024:7). Es decir, en este proceso de determinar el sistema que se quiere analizar, es indispensable detectar aquellos rasgos que pueden definir el modelo de institucionalización.

Modelos de institucionalización

Para llegar a la institucionalización de la evaluación en las políticas públicas es necesario generar las condiciones que favorezcan y promuevan este cambio. Según Catalá-Pérez y Casero (2022), no hay modelos que aseguren la institucionalización de la evaluación, aunque sí que hay experiencias de éxito con rasgos comunes. Se suele apuntar a diferentes condiciones que favorecen la institucionalización de la evaluación como, por ejemplo, una regulación específica, cierta obligatoriedad, una agencia especializada, la existencia de formaciones reconocidas sobre la materia, la existencia de unidades específicas capacitadas en evaluación, etc.

Situándose en el nivel autonómico, Cerrillo (2023) identifica facilitadores y obstaculizadores de la institucionalización de la evaluación en la administración de la Generalitat:

- Facilitadores
 - Destinar recursos (económicos y humanos)
 - "Crear herramientas informáticas para poder gestionar datos, hacer seguimiento y análisis"
 - "Capacitación en habilidades sobre evaluación"
 - Obligatoriedad de evaluar (que pueden comportar problemas, como la disminución de la calidad)
- Obstaculizadores
 - Dificultad de cambio en la administración pública
 - Interiorizar la actividad evaluadora como parte del proceso burocrático
 - Los ciclos políticos y el curso de la política contagian el sistema de evaluación
 - Falta de herramientas informáticas que sean capaces de facilitar el seguimiento de indicadores

Aspectos a nivel local que pueden influenciar la institucionalización de la evaluación

Son múltiples las características que pueden condicionar la institucionalización de la evaluación en el ámbito local, desde su financiación hasta la definición de sus competencias, pasando por la idiosincrasia particular de cada territorio. Casademont Falguera et al. (2023) introducen dos características a nivel local que, a nuestro entender, pueden ser determinantes en la no institucionalización de la evaluación. Por una parte, basándose en un estudio de políticos responsables de los servicios sociales a nivel local en la provincia de Girona, encuentran que estos “Parecen sentirse más cómodos lidiando con cuestiones operativas en lugar de pensar en desafíos complejos e introducir innovaciones. Prevalecen las perspectivas operativas, de corto plazo y basadas en la reacción, frente a enfoques estratégicos, de largo plazo y preventivos” (2023:154). Una visión sin enfoque a largo plazo desincentiva la generación de cultura de la evaluación que, como apuntan Pěluha y Květoň (2017), necesita de políticas a largo plazo que contribuyan a la generación y maduración de esta cultura.

Por otra parte, la segunda característica que identifican Casademont Falguera et al., muy ligada a esta primera, es una falta de estructura institucional. Y es que, en los entes locales, la estructura política y administrativa es compleja y variada. Los técnicos adscritos a una área, política o programa, no siempre se dedican en exclusiva a ello. Es común que se deban repartir entre diferentes políticas e, incluso, estar adscritos a una política o programa y que desarrollen principalmente acciones de otra, simplemente porque no hay más recursos disponibles para dar respuesta a todas las necesidades. A esto hay que añadir un alto grado de rotación en algunos técnicos municipales, que están contratados temporalmente mediante financiación condicionada. Con todo ello, ciertas políticas o programas, que a nivel local se identifican como menores o no prioritarios, quedan desatendidos o no tienen continuidad.

Evaluación en el ámbito local

Uno de los temas que aparece como clave en la literatura académica, cuando se escribe de evaluaciones en las que son parte el nivel local, es el rol que deben tener los profesionales y los gestores locales. Chacon-Moscoso et al. (2002) abordan el tema a partir de políticas que, no siendo de ámbito local, tienen una aplicación con profesionales locales que deben dar soluciones a realidades diferentes. Uno de los problemas a los que se debe hacer frente es a la infrutilización de la evaluación y, por ello, afirman que “si los profesionales locales estuvieran más integrados en la construcción del consenso que se requiere para una planificación y evaluación de programas responsables y eficaces, las evaluaciones de los programas serían mejores y los resultados de la evaluación se utilizarían más a menudo para la mejora del programa” (2002:418).

A partir de la diferencia entre la investigación acción y la investigación participativa, Chacon-Moscoso et al. identifican dos posibilidades en evaluación. Una, que identifican con Wholey (1983), centra su punto de vista en los entes locales y describe una evaluación en que el profesional local tiene un papel periférico, centrado a proporcionar información para la evaluación y a aportar su punto de vista sobre el día a día.

En un punto de vista intermedio, definen la teoría de Weiss (1999), en la que se acepta la importancia de la participación de todos los agentes con intereses en la política, por la riqueza que aportan a la evaluación y su conocimiento sobre la realidad, pero que pone el foco en el uso de la evaluación, poniendo primero los intereses y necesidades de la administración central, que es quien ha definido la política, y dejando de forma más inespecífica el rol de los profesionales locales.

En el otro extremo, los autores sitúan a Fetterman (1997; Fetterman et al., 1996) y Vanderplaat (1995), con una propuesta de evaluación participativa enfocada al empoderamiento y la mejora de todos los participantes, también de los usuarios. El papel de los evaluadores es el de acompañar a los participantes en la evaluación hacia una reflexión y autoevaluación, una evaluación mucho más sesgada hacia los políticos, gestores y profesionales locales, y los usuarios, que son agentes activos en el diseño y el proceso, tanto del programa como de su evaluación.

La participación activa de los profesionales locales en la evaluación es ventajosa, para Chacon-Moscoso et al. (2002), porque redundaría en la mejora de la política aportando, por ejemplo, qué, como y cuando debe medirse. Pero, además de la mejora de la calidad de la evaluación y de la política, también apuntan a que la implicación de los profesionales locales hace que estos

también utilicen los resultados de la evaluación para mejorar el diseño del programa y el uso de los recursos.

Las evaluaciones multinivel

En cuanto al abordaje de la evaluación en entornos multinivel, se analizan políticas sobre todo de la Unión Europea y semejantes, donde hay un centro que promueve y financia la política y una periferia que desarrolla y decide como se implementa, o políticas a nivel nacional que tienen ejecución a nivel local. Catalá-Pérez y Casero (2022) dicen que “generalmente se espera que, en un entorno multinivel, un sistema público de evaluación se construya de arriba a abajo”. Aunque los mismos autores abogan por que “tal vez, es el momento de que también los gobiernos locales tomen consciencia de que en sus manos está la posibilidad de empezar a construir un sistema público de evaluación que les permita beneficiarse de todo lo que la herramienta de la evaluación puede aportarles”. Aunque quizás no se esté en el momento adecuado para pedirle a los gobiernos locales que institucionalicen la evaluación cuando “la implantación de la evaluación como práctica sistemática y generalizada en la administración pública es un proceso largo y gradual que está todavía lejos de completarse en nuestro país” (de la Fuente et al. 2021).

Stame (2004) identifica las políticas multinivel como un tipo de políticas complejas para la evaluación, ya que existen dos o más niveles políticos que determinan la política. El nivel más alto pone los objetivos y la financiación, pero no es capaz de prever las necesidades ni casuísticas de los niveles locales. Y estos últimos, deciden los mecanismos de implementación, pero sin tener una guía clara de cómo deben hacerlo. El mismo autor define el déficit de las evaluaciones multinivel como el hecho de que lo que se evalúa en el ámbito local no es útil para llevar a cabo una evaluación o extraer conclusiones al nivel superior, ya que los puntos de vista y los intereses son diferentes. A esto hay que añadir una falta de flujo de información entre los niveles políticos lo que, en su conjunto, comporta que las evaluaciones sean infrutilizadas.

Las diferencias en los intereses evaluativos de los niveles políticos implicados en una política pública multinivel también los recogen otros autores, como Biott y Cook (2000) o Allen y Black (2006). Biott y Cook exponen como el diseño de la evaluación de una política a nivel nacional, cuando ya se estaba evaluando a nivel local, comporta cambios en la evaluación local que van desde el rol de los evaluadores hasta el objetivo de la evaluación, el foco, los plazos y la temporalidad.

Por su parte, Allen y Black sostienen que, aunque no hay un único modelo para llevar a cabo la evaluación en políticas multinivel, sí que se puede identificar una diferenciación de roles entre el nivel nacional, que se centra en la evaluación de impacto del conjunto de la política, y el nivel local, que evalúa la implementación y utiliza la evaluación para introducir cambios en la política. El ejemplo analizado por Allen y Black los lleva a conclusiones similares a las de Stame, es decir, que la evaluación a nivel local no trasciende hacia niveles superiores, lo que implica que no es utilizada, pero añadiendo que los evaluadores locales no tienen claro su rol en la evaluación del conjunto de la política.

En este último caso, la política evaluada contempla indicaciones para la evaluación a nivel local. Estas indicaciones parten de presunciones que pueden ser entendidas como problemas al proceso de evaluación:

- No se contempla que pueda haber modelos de evaluación previos a la evaluación de la política a nivel nacional que ya estén en marcha a nivel local, aunque esto a veces sí que sucede debido a que hay territorios que ya disponían de esta política financiada por otros medios.
- Se presume una cultura de la evaluación a nivel local que no existe. Algunas veces, a nivel local solo se encuentra interés por la evaluación de impacto, cuando no se ve la evaluación como una distracción a los objetivos principales del proyecto.
- Se espera que se acoja a los evaluadores como parte integral del programa, aunque en realidad puedan ser vistos como auditores.
- Se espera que la evaluación aporte conocimiento que ayude a mejorar la política, pero, en algunos casos, los cambios que pone de relieve la evaluación no son en la política sino en la organización que la lleva a cabo.
- La existencia de información de referencia para comparar la evolución del programa, que choca no solamente con su inexistencia si no, además, con la no consciencia de su necesidad. A esto, cabe añadir la dificultad para operacionalizar aspectos concretos de la política.

Estas situaciones dificultan la comunicación entre el nivel nacional y el nivel local, lo que también puede conllevar duplicidades en la recogida de información y hartazgo en las personas participantes/usuarios que también participaran de la evaluación.

Además, el hecho de guiar la evaluación desde el nivel nacional puede coartar la innovación en la evaluación a nivel local. Requerir información con un formato determinado, en aras de la comparabilidad, puede comportar que evaluaciones que ya estaban en marcha o que se habían diseñado previamente, deban tomar una forma diferente a como se pretendía o necesitaba a nivel local.

Análisis

Origen del contrato programa

El contrato programa (en adelante CP), del Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya, empieza el año 2008 y se definen³ como el marco de coordinación, cooperación y colaboración entre Generalitat y entes locales con el objetivo de favorecer la prestación y la gestión de servicios en base a la corresponsabilidad, transparencia, equidad territorial y optimización de los servicios.

Antes de 2007, la relación con el ámbito local era particular para cada política social. La financiación de la Generalitat hacia los entes locales se articulaba, mayoritariamente, a través de subvenciones de concurrencia en las que, en algunas ocasiones, se competía con entidades sociales. En el caso de los servicios sociales, la relación se articulaba a partir de un convenio marco con cada entidad local, que servía para formalizar la transferencia de fondos provenientes del Estado hacia las áreas básicas de servicios sociales. Pero, a partir de la aprobación de la Llei 12/2007, de Serveis Socials, se pretende articular de manera diferente la

³ Página web de la Generalitat de Catalunya
https://dretssocials.gencat.cat/ca/el_departament/contractacio_i_convenis/contracteprograma/index.html consultada por última vez en abril de 2024

relación con los entes locales a través del contrato programa, con la mirada puesta en la articulación de las políticas sociales, pero empieza con los servicios sociales.

El objetivo inicial del contrato programa es doble: Por un lado, unificar y clarificar los mecanismos mediante los cuales la Generalitat transfería financiación a los entes locales para llevar a cabo las políticas sociales. Por otro lado, la definición conjunta de las políticas sociales entre Generalitat y el territorio. Una de las personas entrevistadas, identifica a posteriori los tres criterios que debían guiar el CP en sus inicios: la confianza, la transparencia y la toma de decisiones basada en criterios objetivos

Son precisamente estas características las que hacen que se le denomine contrato programa. Aunque hay diferencias conceptuales básicas entre el CP en el mundo de la empresa y el que se plantea en este caso.

De hecho, la utilización de CP por parte de la Generalitat no empieza con las políticas sociales. Brugué Torruella y Gallego Calderón (2003) escriben en relación con los CP de la administración pública catalana, basándose en dos casos concretos: universidades y la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió. En su trabajo, identifican los CP como una herramienta de la nueva gestión pública para modernizar la administración pública tradicional. En este proceso de modernización, describen dos escuelas: aquella que opta por utilizar el mercado y la competencia, y aquella que opta por la colaboración, “caracterizada por el diálogo, la complementariedad, el apoyo y la complicidad entre las diferentes partes de la organización” (2003:295). Para los autores, los CP estudiados se vinculan más a la escuela del mercado y la competencia, sobre todo en el caso de las universidades. Una visión que, de acuerdo con los relatos de las entrevistas realizadas, es diferente al enfoque del CP de políticas sociales, que respondería más a la escuela de la colaboración.

Hay otros ejemplos de la utilización de CP por las administraciones públicas. E incluso de su introducción en el ámbito local. Es el caso, por ejemplo, de Wegener (1998), quien escribe sobre la evaluación de los CP en el ámbito local y vehicula el tipo y uso de su evaluación a las características del CP. El autor explica que, en algunos estados, el CP es utilizado para que las unidades de la administración pública concurren a concursos para la prestación de un servicio público con empresas privadas y, en caso de ser las prestadoras seleccionadas, tendrán que cumplir con las mismas condiciones y cumplimiento de los requisitos y controles establecido en el CP que si fueran prestadoras privadas. Es decir, ejemplos más crudos sobre los CP como herramienta para introducir el mercado y la competencia en la gestión pública.

Los entes locales

El hecho que, como se ha mencionado, el CP empezara con servicios sociales ha condicionado cuál es el ente local con el que se establece la relación. Los servicios sociales, en el ámbito local, se articulan a partir de las áreas básicas de servicios sociales (en adelante ABSS). El artículo 34 de la ley catalana de servicios sociales las define como la unidad primaria de la atención social a efectos de la prestación de servicios sociales, que se organiza sobre una población mínima de 20.000 habitantes, tomando como base el municipio. En caso de municipios con población inferior, el ABSS es la agrupación de los municipios hasta llegar a este tamaño y la gestión le corresponde a la comarca o al ente creado a tales fines, que puede ser, por ejemplo, un consorcio o una mancomunidad.

Si bien este dibujo es coherente con los servicios sociales básicos, hay que tener en cuenta que el CP tiene la voluntad de aunar en un único instrumento todas o la mayoría de las políticas sociales, lo que incluye políticas sociales que no necesariamente deben articularse a partir de las ABSS. Por poner dos ejemplos, el caso de las políticas de juventud y el de las políticas de accesibilidad.

En el primero de los casos, las políticas de juventud son anteriores al CP. De hecho, empezaron en un departament diferente al de políticas sociales. Históricamente, se han articulado con los municipios que lo han deseado y con los consejos comarcales. El caso es que un municipio, aunque fuera pequeño, podía solicitar financiación para el desarrollo de políticas de juventud. El paso de estas políticas al CP condicionó que el acceso a la financiación debía producirse obligatoriamente a través de las ABSS⁴.

En el segundo de los ejemplos, la ley de accesibilidad determina que todos los municipios, sin excepción por tamaño de población, deben tener un plan de accesibilidad. En el caso de los municipios menores de 20.000 habitantes, también existe esta obligación. Sin embargo, por sí solos no pueden acceder a firmar el convenio de CP y deben acceder a él a través del consejo comarcal. Hay que tener en cuenta que un consejo comarcal no debería prestar un servicio a un único municipio, sino que, en principio, los servicios ofrecidos deberían estar disponibles para todos los municipios de la comarca.

La colaboración en el diseño

El origen de colaboración en el CP de políticas sociales se traduce en que las fichas del CP se negocian con el ámbito local. Esta no es una negociación bilateral entre la Generalitat y cada uno de los entes locales, sino que se articula a través de unas mesas de negociación, políticas y técnicas, en las que los interlocutores principales son las asociaciones municipalistas. En estos procesos de negociación, se dibujan los servicios que se financiaran a través del CP y las condiciones, escribiéndose un convenio general que, después, es el que se firmará por los entes territoriales.

Además, existen grupos territoriales donde profesionales locales del ámbito de los servicios sociales básicos se reúnen para generar sinergias, red, y trabajar sobre determinados temas relacionados con los servicios sociales, como podrían ser políticas específicas o fichas del CP. Son los llamados Cotessba (consells territorials de Serveis socials bàsics). Que, a su vez, se reúnen en plenarias de todo el territorio en los llamados InterCotessba.

El hecho que el proceso de negociación se realice con las entidades municipalistas parece que no contribuye a que los políticos locales se sientan cerca de la política. Casademont Falguera et al. (2023:159), a partir de un estudio sobre la gobernanza de los servicios sociales con municipios de la provincia de Girona, afirman que, aunque el Departament de Drets Socials es la principal institución nombrada por los políticos locales, aunque reconocen que no tienen una relación regular y la mayoría nombra la firma del CP como uno de los momentos de interacción. Hay que tener en cuenta que la firma de los convenios del CP por parte de los entes territoriales, así como la elección de las fichas concretas, es de carácter voluntario, si bien hay un conjunto de los servicios que son competencia municipal.

⁴ Aunque existen excepciones de convenios de CP que se han firmado con municipios que no son ABSS.

Estructura del CP

El CP de políticas sociales se estructura a partir de lo que se denomina fichas. Las fichas son la definición de una política pública o de un servicio, sin haber un acuerdo o línea explícita sobre cuáles son los límites de lo que incluyen, aunque se está avanzando hacia la estandarización de criterios. Se puede asociar esta falta de definición sobre qué es una ficha a la dificultad endémica de definir el objeto de trabajo y de atención de los servicios sociales, como recoge Casademont Falguera et al. (2020) de Aguilar (2014) y de otros autores que estudian las consecuencias de esta indefinición (Sarasa et al. 2001; Fantova 2008).

Cada CP tiene una duración de cuatro años. Desde 2008 ha habido cuatro periodos de CP y dos años con prórroga: 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019, prórroga 2020 y 2021, 2022-2025. En todos estos años ha habido 52 fichas, cuatro de las cuales han estado vigentes durante todo el periodo: 1) servicios sociales básicos; 2) servicios de intervención socioeducativa no residenciales para infantes y adolescentes; 9) servicio de transporte adaptado, y 19) servicio especializado de atención a la infancia y la adolescencia.

Que estas cuatro fichas hayan estado desde 2008 no quiere decir que el contenido de las fichas haya sido siempre el mismo. Por poner un ejemplo, en la ficha 1 se incluía el SAD (servicio de atención domiciliaria) hasta el periodo 2022-2025 en que se abre la ficha 50, del servicio de atención en el entorno domiciliario (SAED) que incluye el SAD (dependencia y social), las tecnologías de apoyo y cura, el apoyo a familiares cuidadores y otros cuidadores no profesionales, el banco de productos de apoyo y la atención integrada a domicilio social y sanitaria. Este cambio obedece a la unificación de los diferentes servicios de atención en el entorno domiciliario, con la voluntad de generar un marco de referencia común. Y aunque la ficha se introduce en 2022, en su propia definición se advierte que la Generalitat está trabajando en la definición del nuevo modelo de SAED, definición que se está realizando en una de las mesas de negociación con las entidades municipalistas, cuya existencia se ha explicado con anterioridad.

De hecho, las fichas evolucionan durante los periodos de CP. No todos los territorios tienen que empezar el mismo año, sobre todo con fichas o sub-fichas nuevas. Y, además, durante el periodo de vigencia del CP se pueden hacer adendas a los convenios si desde la Generalitat se decide impulsar un servicio o una política nuevos.

Cabe diferenciar entre dos tipos de fichas, las llamadas de nivel 1, o de transferencia, que se asocian a los servicios o prestaciones garantizados como derecho subjetivo. Y las de nivel 2, o de subvención, que son fichas que pretenden promover un comportamiento o una política pública determinada, sin que esta sea obligatoria para los entes locales, ni sean exigibles por la ciudadanía. Históricamente, las fichas de nivel 1 definen servicios o políticas descritas directamente en la ley de servicios sociales o en la cartera de servicios sociales. Y las fichas de nivel 2 son, por lo general, otras políticas sociales.

No todos los servicios incluidos en una ficha se clasifican con el mismo nivel, ni se clasifican igual en todos los periodos. A partir de la información disponible, centrándose en los años 2022 y 2023, la ficha 1 contaba con dos sub-fichas de nivel 1: equipos básicos de atención social (EBAS) y servicio de apoyo técnico a los EBAS (STE); y 4 sub-fichas de nivel 2: proyecto específico, ayudas de urgencia social (AUS), actuaciones de supervisión de los EBAS y coordinación de los EBAS. En cambio, el año 2021 la ficha 1 contaba con cuatro sub-fichas que estaban clasificadas, todas ellas, como nivel 1: EBAS, proyecto específico, AUS, referente

comunitario y ayudas de emergencia social de pobreza energética. Es decir, que dos sub-fichas han pasado de considerarse nivel 1 en 2021 a nivel 2 en 2022.

En total, en el año 2023 se contabilizan 8 fichas o sub-fichas consideradas como de nivel 1. Entre el año 2021 y el año 2022 han cambiado de consideración de nivel 2 a nivel 1 cuatro fichas: proyecto específico y ayudas de urgencia social (ficha 1), servicio especializado de atención a la infancia y la adolescencia (ficha 19) y servicio comarcal de juventud (ficha 41). Estos cambios implican un aumento de la complejidad de la justificación, ya que se asemeja a la justificación de una subvención y aumenta la carga burocrática.

Qué se financia desde el CP

En el marco del CP son financiables los gastos de personal y los gastos asociados a la actividad propiamente dicha, excluyéndose la inversión. Con el paso de los años, la financiación del CP se ha ido modulando, y hechos que eran financiables en el pasado se han vehiculado por otras vías, como la concertación y la compra de plazas.

Las evaluaciones de las políticas sociales

El Departament de Drets Socials ha elaborado, con el apoyo de Ivàlua en el marco del convenio para la evaluación de las políticas incluidas en el CP (2020), dos planes de evaluación⁵, uno para el periodo 2021-2022 y otro para el periodo 2023-2024. En el informe del segundo plan de evaluación (Rosetti y Khayyo, 2023), se explica el proceso seguido para la selección de las evaluaciones y se justifica la evaluabilidad de las políticas seleccionadas. Durante el proceso de definición del plan de evaluación, se han diferenciado tres necesidades diferentes de conocimiento con evaluación: el monitoreo, la evaluación y la necesidad de conocimiento.

La Tabla 1 resume los planes de evaluación, identificando la anualidad, la previsión de inicio y final, si la evaluación está disponible online y, en caso de que esté disponible, el tipo de evaluación realizada. En seis de las 8 evaluaciones publicadas hasta el momento de redacción del texto, la evaluación se ha identificado como de implementación; en dos casos, se ha realizado evaluación del diseño; en un caso evaluación de impacto, y en un caso es un estudio de evaluabilidad del programa. Todas las evaluaciones están enfocadas desde el punto de vista de la política pública de la Generalitat de Catalunya.

Tabla 1 Planificación de evaluación de las políticas sociales

	Anualidad		Previsión		Evaluación disponible online	Tipo de evaluación
	21-22	23-24	Inicio	Final		
Atención Integrada Social y Sanitaria en el entorno domiciliario	X		2020	2021	Sí	Implantación, impacto
Evaluación de necesidades y cobertura de las actividades de ocio educativo en Cataluña	X	X	2022	2023	No	
Porvenir: un futuro en los Pirineos para los jóvenes migrados solos	X		2021	2022	Sí	Implementación
Barnahus: mejora de la atención a niños víctimas de abuso sexual	X	X	2020	2024	No	
Diseño de las ayudas al pago del alquiler de vivienda	X		2020	2021	Sí	Diseño

⁵ Pueden consultarse en línea:

https://dretssocials.gencat.cat/ca/el_departament/plans_dactuacio/avaluacions/. Último acceso en abril de 2024

El contrato programa en políticas sociales: definición de la política multinivel, la relación gobierno autonómico - gobierno local y su evaluación

Diseño e implementación de la Renta Garantizada de Ciudadanía	X		2020	2021	Sí	Diseño, implementación
Estrategia Catalana de la Acogida y la Inclusión de los Jóvenes Migrados Soles	X		2020	2022	Sí	Implementación
Programa de Apoyo a las personas jóvenes tuteladas y extuteladas	X		2020	2021	Sí	Evaluabilidad
Programa piloto para la implementación de itinerarios de inclusión social y comunitaria para combatir la pobreza energética	X			2024	No	
¿Qué funciona en género y Juventud?	X	X	2021	2023	No	
Servicio de Ayuda Domiciliaria para personas con necesidades de autonomía y/o sociales	X		2021	2022	Sí	Implementación
Servicio de Atención Integral en el Ámbito Rural (SAIARs)	X	X	2023	2024	No	
Servicio de Intervención Socioeducativa (SIS)	X	X	2023	2024	No	
Servicio de Orientación y Acompañamiento a las Familias (SOAF)	X		2019	2022	Sí	Implementación
Sistema de indicadores para la Evaluación de la situación de los niños y adolescentes tutelados por el Sistema de protección a la infancia en Cataluña	X		2021	2025	No	
Atención a las personas sin hogar		X	2023	2024	No	
Atención diurna para personas con discapacidad		X	2024		No	
Planes, programas y proyectos de acción comunitaria		X	2023	2025	No	
Programa piloto para la implementación de itinerarios de inclusión social y comunitaria para combatir la pobreza energética		X	2023	2024	No	
Promoción y reconocimiento del voluntariado		X	2023	2024	No	
¿Qué funciona contra la pobreza infantil?		X	2021	2024	No	
Renta Garantizada de Ciudadanía, con perspectiva de género e igualdad		X	2023	2024	No	
Servicio de club social		X	2024		No	
Sistema de indicadores para la evaluación del Sistema de protección a la infancia y la adolescencia de Cataluña		X	2021	2024	No	

Elaboración propia a partir de las planificaciones de las evaluaciones del Departament de Drets Socials

La evaluación en la definición de las fichas

Todas las fichas del CP 2022-2025 tienen apartados comunes y una estructura similar. En todas ellas hay un apartado titulado “Evaluación”, aunque en 18 de las 21 fichas, el apartado incluye solamente indicadores, que en algunos casos están descritos, aunque en la mayoría de las fichas es un simple listado con enunciados. En la ficha 39, se explica, de forma muy somera, que se ha efectuado una evaluación con anterioridad; y en la ficha 52 se explica que se ha diseñado una evaluación. En el apartado de evaluación de la ficha 36 solamente se menciona que deberán recogerse indicadores. Mientras que en la ficha 46 se menciona que deberá hacerse una evaluación y se marca los aspectos en los que deberá fijarse.

En cuatro de las 21 fichas solamente se habla de evaluación en el apartado respectivo. En la parte de la descripción donde más se menciona la evaluación es en las acciones a desarrollar por parte de la Generalitat (11 fichas), seguida por las acciones a desarrollar por parte de los

El contrato programa en políticas sociales: definición de la política multinivel, la relación gobierno autonómico - gobierno local y su evaluación

entes locales (7 fichas), condiciones y recursos (5 fichas), y marco competencial y objetivos (3 fichas).

En la mayoría de los casos, el rol que se les otorga a los entes locales en términos de evaluación ya sea de forma explícita o implícita, es el de recolectores y transmisores de datos e información hacia la Generalitat.

Tabla 2 Codificación de la evaluación en las fichas del CP 2022-2025

	Mencionan la evaluación	Marco competencial	Objetivos	Acciones que desarrollar Generalitat	Acciones que desarrollar Local	Condiciones y recursos	Apartado o evaluación solo con indicadores	Indicadores con metas
Ficha 1. Atención primaria - Servicios sociales básicos	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Ficha 2. Servicios de intervención socioeducativa	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Ficha 9. Transporte adaptado	Sí	No	No	Sí	No*	No	Sí	Sí
Ficha 19. Servicio especializado de atención a la infancia y la adolescencia	Sí	No	No	Sí	No*	Sí	Sí	No
Ficha 23. Órganos de participación	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Ficha 30. Atención al Pueblo Gitano	Sí	No	No	No	No*	Sí	Sí	Sí
Ficha 35. Accesibilidad	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Ficha 36. Promoción y reconocimiento del voluntariado	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No*	No
Ficha 39. Servicio de orientación y acompañamiento a las familias (SOAF)	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí*	No
Ficha 41. Servicio comarcal de juventud	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Ficha 42. Oficinas jóvenes para la emancipación juvenil	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Ficha 43. Despliegue de políticas locales de juventud	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Ficha 44. Jóvenes en situación de vulnerabilidad	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	No
Ficha 46. Envejecimiento de kilómetro cero	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Ficha 47. Función directiva	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	No
Ficha 48. Atención primaria - Atención a las personas sin hogar	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No
Ficha 49. Prevención de conductas de riesgo	No	No	No	No	No	No	Sí	No
Ficha 50. Servicio de atención en el entorno domiciliario (SAED)	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Ficha 51. Referente de dependencia y promoción de la autonomía personal	Sí	No	No	Sí	No	No	Sí	No

El contrato programa en políticas sociales: definición de la política multinivel, la relación gobierno autonómico - gobierno local y su evaluación

Ficha 52. Planes, programas y proyectos de acción comunitaria	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Ficha 53. Plan estratégico de servicios sociales, evaluación y sistemas de información	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No

Elaboración propia a partir de las fichas del CP 2022-2025

La ficha 52: Planes, Programas y Proyectos de Acción Comunitaria

La ficha 52, de planes, programas y proyectos de acción comunitaria, es una ficha que se inicia en el CP 2022-2025 con el objetivo de reordenar el espacio de la acción comunitaria en las políticas sociales y, para ello, nace de la fusión de dos fichas anteriores: la 8) programas de inclusión social, y la 29) acción comunitaria: planes de desarrollo comunitario y programa de acción comunitaria integral. De esta manera, se quiere dar consistencia metodológica, unificar, y planificar las acciones comunitarias inclusivas en el territorio. Se puede entender como la ficha de la política pública de la acción comunitaria en las políticas sociales. La Tabla 3 muestra la evolución de la política, en importe aportado por la Generalitat i número de ABSS que se han adherido a la ficha desde 2008.

Tabla 3 Evolución de la política en acción comunitaria en el CP. Importes y ABSS

	Ficha 8 Planes locales de inclusión social (PLIS)		Ficha 29.1 Planes de desarrollo comunitario (PDC)		Ficha 29.2 Planes de acción comunitaria integral (PACI)		Ficha 52 Planes, programas y proyectos de acción comunitaria		Política acción comunitaria	
	Importe €	ABSS	Importe €	ABSS	Importe €	ABSS	Importe €	ABSS	Importe €	ABSS
2008	2.198.067,12	20	-	-	-	-	-	-	2.198.067,12	20
2009	2.453.884,00	31	-	-	-	-	-	-	2.453.884,00	31
2010	2.987.454,73	42	-	-	-	-	-	-	2.987.454,73	42
2011	2.927.968,74	41	-	-	-	-	-	-	2.927.968,74	41
2012	2.937.968,97	42	-	-	-	-	-	-	2.937.968,97	42
2013	2.927.968,97	42	857.365,98	25	308.088,02	8	-	-	4.093.422,97	51
2014	2.927.968,97	42	1.108.065,98	36	380.338,02	10	-	-	4.416.372,97	57
2015	2.944.515,67	42	1.470.532,95	38	402.978,77	11	-	-	4.818.027,39	58
2016	3.060.846,22	48	1.478.355,26	39	361.023,60	9	-	-	4.900.225,08	62
2017	3.264.375,23	48	1.574.498,76	44	335.023,60	8	-	-	5.173.897,59	63
2018	3.306.825,98	49	1.574.498,76	44	353.023,60	8	-	-	5.234.348,34	63
2019	3.434.178,23	52	1.574.498,76	44	353.023,60	8	-	-	5.361.700,59	66
2020	3.434.178,23	52	1.574.498,76	44	353.023,60	8	-	-	5.361.700,59	66
2021	3.434.178,23	52	1.574.498,76	44	353.023,60	8	-	-	5.361.700,59	66
2022	-	-	-	-	-	-	5.498.761,47	64	5.498.761,47	64
2023	-	-	-	-	-	-	5.657.838,73	64	5.657.838,73	64

Elaboración propia a partir de las tablas de importes proporcionadas por la Generalitat de Catalunya

La política que se quiere desarrollar mediante la ficha 52 es la de Planes Locales de Acción Comunitaria Inclusiva (PLACI, 2021), que obedece a la voluntad de dar un impulso y ordenar la acción comunitaria inclusiva (ACI). Se pretende que la ACI se incorpore de forma transversal a las políticas sociales y, para ello, se definen unos equipos en el territorio que deben encargarse de dar coherencia en el ámbito local, promoviendo que se incorpore esta visión en aquellas

unidades donde aún no esté implantada, y coordinando las acciones para no duplicar esfuerzos y conseguir un mayor impacto.

La definición de esta política se impulsa desde la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria (DGACC) y, el hecho que el CP 2022-2025 se pusiera en marcha cuatro años más tarde de lo que le tocaba, favoreció a su definición y a generar consensos con el ámbito local.

El encargo de definir esta política llega cuando la DGACC vuelve al departamento de políticas sociales, después de haber estado unos años dependiendo de otra Conselleria y de un largo proceso en el que se pasó de tener una amplia implantación y conocimiento del territorio a perder las relaciones fluidas y el conocimiento actualizado de lo que acontecía en el día a día de la acción comunitaria en el territorio.

La definición de la política se lleva a cabo a la vez que se recupera el vínculo con el ámbito local. Hacía falta restablecer puentes y relaciones y, por este motivo, los años de prórroga del CP fueron buenos para esta política, porque permitieron definir la política, creando grupos de trabajo para discutirla a la vez que se trabajaba en profundidad por el Cotessba de Girona y que se abordó de forma conjunta en un InterCotessba.

Al final, la política y la ficha se negocian con el municipalismo y se acaba acordando la configuración de la ficha 52 que se propone en el CP 2022-2025, una ficha un poco menos ambiciosa que la política en la que se enmarca pero que, tal como lo definía una de las personas entrevistadas de la ficha 52, sitúa la acción comunitaria inclusiva entre las políticas sociales “hard”, sin llegar a ser uno de los pilares de las políticas sociales pero con un presupuesto considerable, un papel transversal y un consenso sobre su necesidad y utilidad.

Uno de los puntos interesantes de la ficha 52 es precisamente la evaluación que, ya en la definición de la política pública, aparece como uno de los puntos clave e indisolubles. Entre los factores que han surgido como relevantes a la hora de justificar la necesidad de evaluar la política, se encuentra su legitimación en este contexto, en el que emerge una política con paso firme, que aspira a mantenerse y crecer y, para ello, necesita un marco teórico que la sustente, del que ya dispone, y evidencias que lo respalden.

Otro factor que justifica la evaluación de esta política es la responsabilidad, en palabras de otro de los entrevistados. Es una ficha que empieza con algo más de cinco millones de euros para 64 ABSS, un presupuesto bastante elevado que la sitúa como la novena ficha con más presupuesto de las 30 fichas y subfichas del CP en el año 2023. Esto, ya de por sí, sitúa la idoneidad de la evaluación como política de la Generalitat. Pero, además, sitúa la necesidad de que la política se evalúe también a nivel local, puesto que la ficha define los términos generales, pero no marca lo que debe acontecer en los territorios.

La apuesta por la evaluación queda clara en la propia ficha cuando, por ejemplo, como objetivo general prevé incluir la cultura de la evaluación en el ámbito de la intervención social. Además, añade como objetivo específico “sistematizar indicadores que faciliten la priorización de acciones, y la justificación y evaluación de las políticas públicas comunitarias de acción social inclusiva”.

Para la implementación de la política, se ha diseñado y se ha puesto en marcha una evaluación en términos de implantación territorial, implementación y modelo, previendo mecanismos para evaluar el impacto de las acciones realizadas en el territorio en el medio y largo plazo. Esta evaluación va más allá de la recogida de indicadores para la justificación de la ficha, ya

que se han establecido herramientas y procesos de recogida de información para la evaluación, a partir de los cuales pueden calcularse los indicadores que hacen falta para la justificación. Estas herramientas consisten en un proceso de sistematización del registro de la planificación y de las acciones realizadas, así como la recogida de información cualitativa a partir de entrevistas y cuestionarios con preguntas estandarizadas a todos los territorios que han firmado la ficha y que van dirigidos a diferentes agentes que intervienen en la política (personal técnico, usuarios y ciudadanía).

Si se atiende a la definición de la ficha, el papel que se le atribuye al ente local es el de recolector y transmisor de la información para la evaluación hacia la Generalitat. Sin embargo, en la práctica se pretende impulsar que los territorios diseñen y lleven a cabo sus propias evaluaciones, basadas en sus objetivos y utilizando las herramientas de la evaluación de la política pública. Para ello, la DGACC cuenta con una oficina técnica para la ficha 52, que da apoyo a los territorios en el despliegue y desarrollo de la política. Una de las funciones de la oficina técnica es dar soporte a los entes locales en evaluación, no solamente para que reporten la información solicitada, sino para que utilicen esta información para diseñar sus propias evaluaciones. Este soporte se materializa en acompañamientos en el diseño y el proceso de la evaluación, pero también en la convocatoria de sesiones colectivas de formación en evaluación y la generación de materiales, como por ejemplo guías, que faciliten y sistematicen la evaluación de la acción comunitaria inclusiva en el territorio.

Conclusiones

Existen diferentes modelos de institucionalización de la evaluación en las administraciones públicas, con rasgos en común y especificidades de los sistemas en los que se desarrollan. En términos generales, los aspectos que suelen resaltarse como palancas para la institucionalización son: un cierto grado de obligatoriedad de la evaluación, muchas veces motivado por políticas multinivel en las que un centro financia la política; la existencia de recursos que puedan dedicarse a la evaluación, tanto económicos como personales, lo que normalmente irá ligado a la existencia de una estructura institucional interna que dé cobertura a la política; y la existencia de una cultura de la evaluación, con gestores y políticos con ciertos conocimientos sobre los tipos y los usos de la evaluación y baja resistencia a la evaluación, que la imbrican en los flujos de trabajo convencionales. Y para que esto suceda, tanto la generación de la cultura de la evaluación como la usabilidad de las evaluaciones, se requieren de políticas a medio y largo plazo.

Cuando el ámbito local participa de la evaluación de políticas públicas, ya sean multinivel o con ejecución local, también aparecen como relevantes algunos de estos aspectos como, por ejemplo, la existencia de una cultura de la evaluación, el uso de la evaluación a nivel local y su comunicación con los niveles superiores, para que los resultados de la evaluación puedan utilizarse en diferentes sentidos, la identificación de los objetivos y los intereses a los que debe responder la evaluación, ajustándose a las necesidades y capacidades a nivel local, y la existencia de una estructura institucional que pueda dedicar el tiempo necesario a la política y a su evaluación. Pero, además, aparece como relevante la necesidad de establecer de forma clara y concisa cuál es el rol de los gestores, profesionales y políticos locales. Esta definición está muy ligada a la definición de los objetivos e intereses de la evaluación y no solamente determinará el éxito de la evaluación en términos técnicos sino también en términos de usabilidad y continuidad de la evaluación.

Ante estos requisitos, que pueden condicionar la institucionalización de la evaluación en el ámbito local, disponemos de una herramienta para articular las políticas sociales de la Generalitat de Catalunya, el contrato programa del Departament de Drets Socials, que responde y puede dar solución a algunas de las necesidades. Se trata de una herramienta para la gestión de políticas multinivel en las que la Generalitat aporta una parte importante de la financiación, como término general el 66%, y que se negocia con el ámbito local las directrices generales de la política y los requisitos para sumarse a ella. Parte de la financiación, en muchas de las fichas del CP, van dirigidas a sostener la estructura interna del ente local que gestionará la política.

El hecho de que cada CP tenga una vigencia de cuatro años, además de una voluntad de continuidad en el tiempo, dota a los entes locales de una visión a medio y largo término en las políticas públicas que impulsa, lo que da cierta estabilidad y rompe con la lógica del corto término. Esto, como se ha comentado, mejora la capacidad de planificación y la cultura de la evaluación, además de hacer que las evaluaciones sean más útiles en la vida de una política pública.

También hay que tener en cuenta que el CP contiene una serie de objetivos a conseguir y se ha dotado de un sistema de evaluación y justificación, basándose en la recogida de indicadores. Es decir, introduce cierta obligatoriedad de la evaluación de las fichas que firman los entes locales.

Un ejemplo paradigmático de política pensada para la institucionalización de la evaluación en el ámbito local es la que se desarrolla a partir de la ficha 52, de planes, programas y proyectos de acción comunitaria inclusiva. Esta es una ficha que se genera con la misión de aglutinar la política de acción comunitaria y, desde sus inicios, establece relaciones estrechas con el ámbito local, tanto para la definición de la política como para la definición de la ficha.

Antes de la puesta en marcha de la ficha, se diseña una evaluación de la política pública a nivel autonómico y, además de poner las herramientas necesarias, se realiza formación para explicar en qué consiste la evaluación y cómo debe codificarse la información. Pero la ficha va más allá y, además, en su implementación se incluyen recursos para acompañar y fomentar la evaluación en el ámbito local. Esto se traduce en una oficina técnica que, como parte de sus funciones, tiene definido ayudar en la recogida de datos para la evaluación general, así como dar recursos y apoyo en el diseño e implementación de la evaluación a nivel local: ofrecer formación grupal y específica y proporcionar recursos que lo faciliten.

Siguiente fase

Aunque existen estudios sobre los modelos de institucionalización partiendo de políticas multinivel, estos no analizan de forma específica el ámbito local. Antes de aplicar de forma directa y amplia los indicadores que se han empleado en otros estudios, es pertinente y necesario conocer más en profundidad cómo pueden ser estos procesos en el ámbito local, cuáles son los puntos clave en tener en cuenta y cuál es su alcance.

Además, es de esperar que el ámbito local sea un espacio de institucionalización débil de la evaluación. En este contexto, un amplio estudio de carácter cuantitativo, a partir de la observación de ítems testados en otros ámbitos políticos (organismos internacionales, estatales o regionales) podría llevar una visión sesgada y poco concreta. Se perdería la posibilidad de observar los detalles que muestran la tendencia a la evaluación y su

institucionalización (Stockmann et al., 2020). Son estos detalles en los que se focalizará el estudio, para determinar si son válidas las teorías sobre los modelos de institucionalización de la evaluación de otros ámbitos o si necesitamos otras medidas.

Para ello, se plantea un estudio de caso con $N > 1$. El universo de estudio serán las ABSS que tienen firmada la ficha 52 para el CP 2022-2025. Entre ellas, se escogerá un conjunto de unidades formales, en términos de Gerring (2004), sobre las que se efectuará el estudio de forma intensiva. El resto de ABSS serán unidades informales sobre las que se recogerá algún tipo de información, tanto de carácter contextual como específicamente sobre evaluación.

El criterio de selección de las unidades formales no está todavía cerrado. Por el momento, se tendrá en cuenta:

- Que existan unidades de diferentes ámbitos territoriales
- Que tengan cierta trayectoria al implementar políticas de acción comunitaria
- Que tengan firmadas otras fichas en las que se haga una apuesta por la evaluación o se haya realizado algún tipo de evaluación

En el estudio de caso se pretende analizar de qué manera los equipos de las fichas en los territorios han desarrollado una cultura de la evaluación propia y si esta está impulsada por el CP. Se quiere comparar la cultura de la evaluación de los equipos de la ficha 52 con los de otras fichas del mismo ente territorial y valorar si las posibles culturas de la evaluación son producto del CP o pertenecen a dinámicas propias de los entes locales en los que están. Se pondrá el foco del estudio en los siguientes temas:

- La cultura de la evaluación del ente
- La cultura de la evaluación de la unidad de la ficha 52
- Las evaluaciones realizadas
- Los incentivos a la evaluación
- La motivación para llevar a cabo las evaluaciones
- Los usos de la evaluación

El estudio de caso en cada unidad formal se realizará a partir de entrevistas, tanto a las personas referentes del CP, los equipos de la ficha 52 y de otras fichas del CP. Además, también se realizará una revisión documental de todo lo que se disponga en el ente local sobre la evaluación y, específicamente, sobre evaluación en acción comunitaria.

El estudio de las unidades informales se hará de la trayectoria de los entes locales a la política de acción comunitaria (cualquiera de las tres fichas) y una encuesta a los equipos de la ficha 52 para conocer qué tipo de evaluación se realiza y la cultura de evaluación que se tiene.

Bibliografía

- Aguilar, M. (2014). Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España. En *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación Foessa.
- 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>

- 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.
- Brugué Torruella, Q., 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. (2020). *Qui governa els serveis socials en el món local*. www.tscat.cat
- 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, J. (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*.
- 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/https://doi.org/10.1177/13563890260620612>
- 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 (2020). <https://ivalua.cat/sites/default/files/2022-12/CO-32-20.pdf>
- de la Fuente, A., de Rus, G., Fernández, M., García, M. A., Jansen, M., Jiménez, S., Novales, A., Onrubia, J., Pérez Renovales, J., Sastre, E., y Sicilia, J. (2021). La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma. En *Fedea Policy Papers*.
- ELS PLANS LOCALS D'ACCIÓ COMUNITÀRIA PER A LA INCLUSIÓ SOCIAL, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (2021). https://dixit.gencat.cat/web/.content/home/04recursos/02publicacions/02publicacions_de_bsf/11serveis_socials/plans_locals_accio_comunitaria_inclusio/plans_locals_accio_comunitaria_inclusio.pdf
- Fetterman, D. M. (1997). Empowerment Evaluation and Accreditation in Higher Education. En E. Chelimsky y W. R. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st Century. A Handbook* (pp. 381-395). Sage.
- Fetterman, D. M., Wandersman, A., y Kaftarian, S. (1996). *Empowerment evaluation : knowledge and tools for self-assessment & accountability* (D. M. Fetterman, A. Wandersman, y S. Kaftarian, Eds.) [Book]. Sage.

- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Pělucha, M., y Květoň, V. (2017). Evaluation culture within institutional and methodological context: the case of EU Structural Funds in the Czech Republic. *Evaluation Theory and Practice*, 5(2), 1-26. <https://www.evaltep.cz>
- 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*. <https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/05plansactuacio/avaluacions/2023-2024/informe-final-prioritzacio-avaluacions.pdf>
- 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>
- 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>
- Vanderplaat, M. (1995). Beyond Technique: Issues in Evaluating for Empowerment. *Evaluation*, 1(1), 81-96. <https://doi.org/10.1177/135638909500100106>
- Wegener, A. (1998). Evaluating Competitively Tendered Contracts. Local Governments in Comparative Perspective. *Evaluation*, 4(2), 189-203. <https://doi.org/10.1177/13563899822208527>
- Weiss, C. H. (1999). The Interface between Evaluation and Public Policy. *Evaluation*, 5(4), 468-486. <https://doi.org/10.1177/135638909900500408>
- Wholey, J. S. (1983). *Evaluation and Effective Public Management*. Little Brown.