

El reto de evaluar políticas sociales. La experiencia de evaluación de servicios sociales del contrato programa con las entidades locales

The challenge of evaluating social policies: the experience of assessing social services in the programme agreement with local authorities

Natalia Rosetti Maffioli¹

ORCID: 0009-0001-9542-3254

Recepción: 05/02/25. Revisión: 26/06/25. Aceptación: 01/07/25

Para citar: Rosetti Maffioli, Natalia. (2025). El reto de evaluar políticas sociales. La experiencia de evaluación de servicios sociales del contrato programa con las entidades locales. *Revista de Treball Social*, 229, 179-194. <https://doi.org/10.32061/RTS2025.229.08>

Resumen

Este artículo expone la experiencia en evaluación de políticas sociales del contrato programa con las entidades locales del Departament de Drets Socials i Inclusió de la Generalitat de Catalunya. El contrato programa es el instrumento de cooperación y planificación entre el gobierno catalán y los gobiernos locales. Esta experiencia ha supuesto un impulso de la institucionalización de la evaluación, al contar con recursos específicos para realizar actividades de formación, asesoramiento y evaluación de diversas políticas sociales. La evaluación de los servicios sociales y otras políticas del ámbito social tiene especial interés por su dimensión territorial, ya que son más de un centenar de áreas básicas de servicios sociales que reciben financiación y que se pueden beneficiar de los procesos de planificación y evaluación. El artículo apunta logros y elementos críticos, así como retos de futuro para promover la evaluación en las admi-

¹ Doctora en Ciencia Política, analista del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, Ivàlúa, y profesora asociada de Ciencia Política en la Universitat Autònoma de Barcelona. natalia.rosetti@ivalua.cat

nistraciones públicas considerando que es imprescindible para mejorar las intervenciones sociales de todos los niveles de gobierno y organizaciones.

Palabras clave: Evaluación, políticas sociales, gobierno multinivel, entidades locales, servicios sociales.

Abstract

This article presents the experience of evaluating social policies within the programme agreement with local authorities of the Ministry of Social Rights and Inclusion of the Government of Catalonia. The programme agreement is the main instrument for cooperation and planning between the Catalan government and local administrations. This experience has promoted the institutionalisation of evaluation by allocating specific resources for training, advisory work and the assessment of various social policies. Evaluating social services and other social policy areas is particularly relevant due to their territorial dimension, since more than one hundred basic social service areas receive funding and can benefit from planning and evaluation processes. The article outlines achievements and critical elements, as well as future challenges for fostering evaluation within public administrations, emphasising its essential role in improving social interventions across all levels of government and organisations.

Keywords: Evaluation, social policies, multilevel governance, local authorities, social services.

1. Introducción: avanzar en la evaluación de políticas sociales²

Ante los cambios en nuestras sociedades, la evaluación se presenta como uno de los retos prioritarios para mejorar los resultados de la acción pública. En un contexto complejo e incierto, las políticas sociales necesitan avanzar en el conocimiento de las necesidades y en su efectividad. Este artículo expone la experiencia de impulso de la evaluación en las políticas sociales compartidas entre el gobierno catalán y los gobiernos locales en el marco del contrato programa (CP) establecido para compartir planificación y financiación de las políticas sociales que se desarrollan en el ámbito local. Esta experiencia se considera un avance en la institucionalización de la evaluación en las administraciones públicas y pone de relieve la importancia de conectar más intensamente las diferentes esferas de gobierno. En este sentido, la evaluación puede ser palanca de cambio para reforzar esta gobernanza multinivel y para superar un modelo centrado, principalmente, en el control y el seguimiento de la gestión.

Las actividades para promover la evaluación que se analizan se enmarcan en el convenio suscrito entre el Departament de Drets Socials i Inclusió de la Generalitat de Catalunya y el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, Ivàlua, durante el periodo 2021-2024. Este convenio se enfoca en mejorar los sistemas de información, la formación de profesionales y en aportar evidencias para mejorar las políticas en el ámbito social. Reflexionar sobre este proyecto es una oportunidad para apuntar elementos de mejora y retos de futuro, especialmente porque esta colaboración se amplía en los próximos años.

Concretamente, esta experiencia en evaluación se considera de interés por cuatro motivos: en primer lugar, porque supone recursos específicos para la evaluación de políticas públicas con una planificación plurianual; en segundo lugar, se trata de políticas multinivel en las que están también implicadas entidades locales, consejos comarcales y ayuntamientos, motivo por el cual las evaluaciones tienen una mayor complejidad y, al mismo tiempo, pueden beneficiar a los diversos agentes implicados; en tercer lugar, los contratos programa tienen el objetivo de evaluar resultados y es necesario incidir y profundizar en esta cuestión; por último, las políticas sociales han sido un ámbito en el que la evaluación no ha tenido tanto desarrollo en comparación con otros ámbitos de políticas públicas. En consecuencia, esta experiencia representa un avance hacia la institucionalización de la evaluación: lograr que la evaluación se incorpore de forma permanente y sistemática en la práctica de las administraciones públicas.

² Una versión previa a este artículo se presentó como ponencia en el congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración celebrado en Burgos en 2024. La autora agradece los comentarios recibidos en el grupo de trabajo sobre evaluación de políticas públicas, así como los comentarios y sugerencias de las personas evaluadoras anónimas de la *Revista de Treball Social*.

Con ritmos e intensidades de innovación diversas, los gobiernos están apostando cada vez más por la institucionalización de la evaluación (Stockmann et al., 2020). Leyes recientes (como la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado) y la promoción de agencias especializadas u organismos, como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), muestran un impulso importante de la evaluación, si bien con limitaciones aún importantes (Casado y Del Pino, 2022). Por su parte, la Generalitat de Catalunya ha considerado la evaluación como un proceso estratégico y se pueden considerar momentos clave la creación del Área de Evaluación Económica de Políticas Públicas del Departamento de Economía y Hacienda el año 2014 y del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas en 2008 (Trias y Zúñiga, 2024).

Sin embargo, la evaluación no es una práctica sistemática en las administraciones públicas. Los procedimientos de control jurídico y presupuestario que han caracterizado el modelo de administración burocrática tienen aún un peso predominante. Y, por otra parte, las reformas promovidas por la Nueva Gestión Pública no han priorizado los aspectos relacionados con la participación, deliberación y transparencia (Pierre et al., 2024). En la práctica, estos modelos de gestión conviven y se ha producido una continuidad entre el modelo burocrático y el denominado modelo gerencial (Brugué, 2022).

Ante este escenario, la cultura de la evaluación se enfrenta a varios obstáculos: las dificultades de capacidad interna y de tiempo de profesionales, la falta de fuentes de información rigurosas o un liderazgo claro (Cerrillo, 2023). Otro tema relevante es que, como toda forma de creación de conocimiento, la evaluación no es un proceso abstracto o meramente técnico. Evaluar significa también priorizar políticas y preguntas de análisis, así como determinar enfoques y metodologías.

Estructura del artículo y metodología

Los análisis y reflexiones que se presentan en este artículo se fundamentan en las actividades desarrolladas en el marco del convenio de evaluación citado. La información se ha obtenido a partir del análisis documental y del trabajo de campo realizado para las evaluaciones, así como las reuniones de trabajo y seguimiento de los diversos proyectos.

El artículo presenta, en primer lugar, el contrato programa y las actividades de evaluación realizadas y se señalan los aprendizajes de una de estas evaluaciones, el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD). Un segundo apartado se centra en las relaciones entre las entidades locales y el Departament de Drets Socials i Inclusió en el marco de la planificación y evaluación, apuntando potencialidades y limitaciones. Por último, se presentan unas reflexiones finales y retos de futuro para la evaluación de las políticas sociales.

Concretamente, se presentarán conclusiones de la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) que ha utilizado métodos mixtos y

cuyos resultados se pueden consultar más ampliamente en Rosetti et al. (2023). El análisis cualitativo ha contado como fuentes de información la documentación del programa y los diversos estudios realizados, así como las entrevistas y grupos de discusión a personas informantes clave. En el trabajo de campo se realizaron ocho entrevistas en profundidad a personas clave (entre expertas, profesionales del departamento y coordinación local del SAD) realizadas entre octubre y diciembre de 2021 y dos grupos de discusión con la participación de 14 personas responsables del SAD con representación de municipios y consejos comarcales de diverso tamaño y características, realizados entre enero y febrero de 2022.

En cuanto al análisis cuantitativo, se han tomado como referencia las variables de cobertura e intensidad del servicio de las dos modalidades del SAD y aquellos datos sociodemográficos, de servicios y de contexto de las entidades locales que podrían ser explicativos de la variabilidad territorial del SAD, siempre que ha sido posible a escala de Áreas Básicas de Servicios Sociales (ABSS).³

Para la evaluación del Servicio de Intervención Socioeducativa se han realizado un total de 15 entrevistas en profundidad (algunas de ellas grupales) y dos grupos de discusión, con un total de 21 participantes durante el año 2024.⁴ El perfil de participantes ha sido, principalmente, profesionales de gestión e intervención del servicio tanto de las entidades locales como de las entidades sociales prestadoras del SIS. El análisis cuantitativo ha explotado datos administrativos de RUDEL e lSocial del período temporal de 2016 a 2023.

El análisis y revisión de los indicadores del contrato programa se han realizado entre 2022 y 2024. En todos los casos, las personas entrevistadas han sido responsables técnicos y de gestión de los programas tanto del Departament de Drets Socials i Inclusió y responsables de los servicios de las ABSS. En este proyecto se ha contado con la colaboración de dos entidades con experiencia y conocimiento en la materia (Ilabso y Daleph). Para el Plan de Evaluaciones se trabajaron las políticas en grupos de trabajo con profesionales del contrato programa, en reuniones conjuntas bilaterales por políticas y servicios (Rosetti y Khayyo, 2023).

En el proceso de investigación se han respetado los principios éticos correspondientes, en especial, referidos al trabajo de campo. Así, se ha enviado información previa a las personas participantes y, posteriormente, el estudio para su valoración. Se ha grabado el consentimiento a participar en la evaluación, confirmando la confidencialidad de la información y el anonimato de las personas participantes. Los informes y documentación

³ Todos los factores están medidos anualmente y para cada ABSS se han utilizado datos provenientes de registros administrativos (principalmente del RUDEL, Registro Unificado de Datos de los Entes Locales) durante el período 2012-2019, así como datos sociodemográficos obtenidos de estadísticas oficiales del Idescat (Instituto de Estadística de Cataluña) y de portales de la transparencia de la Generalitat de Catalunya. Para el análisis cuantitativo se ha utilizado el programa estadístico R, mientras que para el análisis temático de la parte cualitativa se ha utilizado el programa Atlas.ti.

⁴ La evaluación del SIS está en fase de contraste con el Departament de Drets Socials i Inclusió en 2025 y se hará pública una vez finalizado este último proceso de revisión.

de las evaluaciones y proyectos desarrollados se han publicado tanto en la web de Ivàlua como del Departament de Drets Socials i Inclusió.

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

El contrato programa (CP) es un instrumento de relación y cooperación entre la Generalitat de Catalunya y las entidades locales que existe desde 2008 para financiar y planificar las políticas sociales locales. Las políticas del contrato programa están organizadas en fichas que incluyen indicadores de seguimiento y evaluación que deben proporcionar los entes locales. Estos ejercen su potestad de autonomía y deciden qué programas desplegarán en el territorio. Además de los servicios sociales, se han añadido otras políticas que se despliegan territorialmente, como pueden ser las políticas de acción comunitaria, de juventud o de fomento del voluntariado. La finalidad del CP es que las políticas tengan unos objetivos comunes y que sean suficientemente flexibles para adaptarse a cada realidad territorial.

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

La experiencia evaluadora que se presenta comienza en un momento clave con el contrato programa con las entidades locales 2022-2025 que se concreta en unos 1.400 millones de euros para este período. Las políticas tienen financiación autonómica (en torno al 57% del total) y local.⁵

Las evaluaciones del Servicio de Ayuda Domiciliaria y el Servicio de Intervención Socioeducativa para infancia y adolescencia en situación de riesgo social son las primeras que se realizan en el marco de este convenio. Por otra parte, el asesoramiento y acompañamiento en la revisión de indicadores del contrato programa es un proyecto fundamental para lograr fuentes de información fiables y útiles que sustenten la evaluación. En este sentido, las actividades del convenio tienen un doble objetivo: por una parte, aplicar métodos y técnicas (cuantitativas y cualitativas) al estudio de las políticas públicas para mejorar los procesos de decisión y, por otra parte, elaborar recomendaciones. En definitiva, que las evalua-

⁵ En 2022, la Generalitat de Catalunya aportó unos 314 millones de euros a las políticas sociales del CP, una cifra que puede alcanzar los 376 millones de euros en 2025.

ciones tengan impacto, una cuestión que tradicionalmente ha sido difícil de lograr (Ballart, 1992).

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

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

Objetivos	Actividades 2021-2024
<ul style="list-style-type: none">▪ Establecer una agenda estratégica de evaluaciones.▪ Impulsar la cultura de la evaluación y facilitar un mayor intercambio y transversalidad de las políticas sociales.▪ Ampliar la formación en evaluación.▪ Realizar evaluaciones de las políticas priorizadas.▪ Ampliar la difusión y comunicación de las evaluaciones y su uso práctico.	<ul style="list-style-type: none">▪ Evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio.▪ Evaluación del Servicio de Intervención Socioeducativa.▪ Análisis y revisión de los indicadores del contrato programa.▪ Planificación de evaluaciones del contrato programa.▪ Creación del Grupo Motor sobre Evaluación.▪ Actividades formativas y de asesoramiento.▪ Seguimiento posterior de las evaluaciones a partir de un protocolo (cuestionarios, entrevistas y reuniones pautadas temporalmente).

Fuente: Elaboración propia.

Aprendizajes de la evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)

Las primeras evaluaciones del contrato programa han sido políticas que estaban en proceso de revisión y cambio de modelo, motivo por el que se necesitaba una mayor reflexión y evidencias para reconducir o confirmar la planificación prevista. El SAD está dirigido a personas que requieren apoyos, principalmente por falta de autonomía o situaciones de dependencia. En este contexto, el sector de cuidados de larga duración adquiere una relevancia creciente ante la transición demográfica, especialmente por el proceso de envejecimiento de la población. Por ello, el SAD se considera un servicio esencial, con una dimensión socioeducativa y comunitaria, que el nuevo modelo SAED (Servicio de Atención en el Entorno Domiciliario) busca reforzar y promover.

El SAD es la política pública más relevante del contrato programa por su presupuesto (en torno al 35% del total) y en la que intervienen diversos agentes y niveles de gobierno. Como se ha mencionado, la eva-

luación se realizó con métodos mixtos, cuantitativos y cualitativos, para responder a preguntas sobre su implementación y la elevada variabilidad territorial, así como los usos de la modalidad de dependencia y social. Seguidamente, se presentan algunos temas considerados relevantes sobre el proceso de evaluación, su difusión y utilización ya que los resultados de la evaluación se pueden consultar en los informes y el artículo publicado (Rosetti et al., 2023).

a) Necesidad de sistemas de información fiables y compartidos

La complejidad social hace necesario disponer de diagnósticos y análisis actualizados sobre la realidad social sobre la que se pretende incidir. Seguramente, esta es una de las demandas más precisas que se realizan desde el territorio: conocer más profundamente la realidad social sobre la que pretenden incidir las políticas sociales. En el caso del SAD es relevante ya que las políticas de cuidados deben atender a perfiles y contextos complejos y cambiantes que requieren una atención específica (por ejemplo, problemáticas de salud mental o atención a la infancia). Unas situaciones que presionan a los equipos profesionales que demandan más formación y roles adaptados y adecuados a la realidad de las personas destinatarias de las políticas. Por otra parte, la gestión e interconexión de datos entre administraciones también emerge como una demanda compartida por todos los agentes implicados.

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

Incorporar en las evaluaciones la perspectiva de género e interseccional sigue siendo un reto teórico y metodológico, una cuestión que también está relacionada con la incorporación de todas las voces en el proceso de creación de conocimiento. Esto es aún más relevante en el ámbito de las políticas sociales, ya que muchos de los grupos y colectivos destinatarios se encuentran en situaciones que dificultan su participación y en las que la articulación comunitaria es básica (Basagoiti y Bru, 2024). Por este motivo, las evaluaciones deberían articular de forma sensible e inclusiva la participación de las personas usuarias o receptoras de la política, estableciendo las técnicas y métodos más adecuados e innovando metodologías cuando sea necesario.

Como consideran algunos estudios, las desigualdades de género también se expresan en una desigual atención a hombres y mujeres (Gómez-Quintero et al., 2023; Rosetti et al., 2023). En casos como el servicio de ayuda a domicilio es un desafío repensar la participación y la creación de conocimiento y continuar explorando los posibles efectos de estas políticas públicas para avanzar hacia la democratización de los cuidados.

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

Una mayor cultura de la evaluación implica que la perspectiva del uso de las evaluaciones se toma más en consideración. La utilización de las evidencias y recomendaciones de las evaluaciones es un factor considerado fundamental para la institucionalización de la evaluación (Stockmann et al., 2020). Poniendo el acento en esta cuestión, Ivàlula se ha dotado de un protocolo de uso de las evaluaciones que permite analizar la utilización de los análisis y recomendaciones que elabora.

En el caso del SAD, las personas responsables de la política y el contrato programa han valorado positivamente el proceso de evaluación y los resultados obtenidos. Consideran que la evaluación les aporta conocimiento concreto para la toma de decisiones y evidencias sobre intuiciones que ya tenían en algunos temas clave. Sin embargo, un año después de finalizar la evaluación, el equipo no ha tenido suficiente tiempo para la aplicación directa de las recomendaciones. Los tiempos de la administración y, especialmente, la infradotación de personal son las principales causas que limitan el uso de las evaluaciones.

Otra dimensión fundamental de las evaluaciones es su difusión y comunicación, que conecta con la utilización de la evaluación y su contribución al debate público. En el caso del SAD, la evaluación tuvo un cierto impacto mediático con la publicación de artículos en la prensa y revistas especializadas, así como su difusión en diversos congresos y foros.⁶

d) Alineamiento entre esfera política y técnica y el equipo evaluador

Para potenciar el uso de las evaluaciones es importante el alineamiento entre el personal técnico y político y, en el caso del SAD, esto ha facilitado el proceso de evaluación. Además, en todo proceso de evaluación se recomienda que todos los agentes implicados puedan participar de forma activa tanto para definir la evaluación como para validar y contrastar sus contenidos. En este sentido, una de las debilidades, especialmente en el campo de las políticas sociales, es la escasez de recursos destinados al conocimiento y la evaluación. Esto se expresa especialmente en las dificultades de los y las profesionales para dedicar tiempo a la evaluación y planificación de las políticas públicas. Las contradicciones principales son una asimetría entre la gestión burocrática y de gestión de las políticas que conlleva un gran esfuerzo y las dificultades para evaluar con tiempo y rigor las actuaciones. Esta situación de presión de los equipos, tanto en la administración autonómica como local, se vive de forma frustrante.

6 La evaluación del SAD quedó finalista en los premios europeos de servicios sociales de la European Social Services Network en la categoría de evaluación e investigación de 2023. El artículo *Evaluation of the Home Care Service in Catalonia: an Analysis using mixed methods* y el póster presentado en la ceremonia en Zagreb (Croacia) el 16 y 17 de noviembre de 2023 se pueden consultar en la web de Ivàlula.

El reto de evaluar políticas sociales. La experiencia de evaluación de servicios sociales del contrato programa con las entidades locales

Otro elemento relevante es la necesidad de trabajar de forma colaborativa entre equipos responsables de las políticas y los equipos evaluadores. Un equilibrio entre la independencia de quien realiza la evaluación y la necesaria implicación y cooperación del resto de actores de la política. Seguramente, uno de los aspectos débiles es la escasa o nula participación de las personas receptoras de las políticas en el marco de las evaluaciones, un elemento de reflexión crítica si se pretende avanzar hacia la co-creación de conocimiento.

3. La dimensión territorial y multinivel de las políticas sociales: dificultades y oportunidades para la evaluación

El CP surge ante la necesidad de ordenar y clarificar la multiplicidad de convocatorias en un único instrumento mediante el cual la Generalitat de Catalunya aporta recursos y se acuerdan objetivos comunes con ayuntamientos y consejos comarcas. En la red de actores de las políticas sociales del contrato programa, el Departament de Drets Socials i Inclusió y las entidades locales son los actores clave en la planificación y evaluación. La implementación de las políticas es responsabilidad de los entes locales con la participación de otras entidades y empresas a las que se externalizan muchos de los servicios.

El mapa de actores, por tanto, es denso y complejo y en cada política social se configura una red de actores específica (*policy network*), como se recoge en las evaluaciones realizadas. Tanto el departamento como las entidades locales tienen unidades administrativas de referencia de cada política diferentes, hecho que añade más complejidad a la planificación y evaluación conjunta. El siguiente cuadro muestra los principales actores de las políticas sociales del CP, institucionales y ejecutores y, por último, se señalan los agentes aliados de estas políticas.

Tabla 2. Red de actores y políticas sociales locales



Fuente: Elaboración propia.

En el proceso de definición del CP, las diversas áreas del departamento de la Generalitat y las entidades municipalistas como interlocutoras de las entidades locales deben ponerse de acuerdo. En primer lugar, el CP pretendía clarificar los criterios de financiación y, en segundo lugar, definir conjuntamente las políticas sociales entre Generalitat y los entes locales. La gestión por objetivos, la evaluación y la financiación en función de los resultados era uno de los compromisos iniciales. Sin embargo, la evaluación es un tema complejo cuando se trata de políticas multinivel, motivo por el que es considerada una de las tareas pendientes del CP (Sánchez, 2024).

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

En este sentido, la primera recomendación que recoge el informe de evaluación del SAD se refiere a la gobernanza de la política y al rol de la Generalitat de Catalunya. De forma general, las entidades locales consideran que el contrato programa no está concebido a partir de las necesidades del territorio y se reclama un mayor liderazgo del Departament de Drets Socials i Inclusió en la definición y en la evaluación de las políticas sociales. Sobre la definición y objetivos de las políticas sociales, incluso se plantea que las visiones entre administraciones no son compartidas y, en algunos casos, incluso contradictorias. A título ilustrativo, así lo expresan personas que coordinan el SAD en el territorio:

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

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

En las entrevistas y grupos de discusión realizados, las coordinaciones de servicios sociales consideran que el departamento debería tener un rol más proactivo para establecer marcos comunes de las políticas y hacerlo de forma consensuada con los territorios.⁷ Se trata de un equilibrio

⁷ Con el objetivo de mejorar la gobernanza entre la Generalitat de Catalunya y las entidades locales, se crearon espacios de interlocución denominados COTESSBA (Comisiones Territoriales de Servicios Sociales Básicos) e INTERCOTESSBA, en los cuales, por ejemplo, se han trabajado los nuevos modelos de políticas públicas (Departament de Treball, Afers

que hasta ahora ha sido difícil de lograr: una planificación conjunta, más detallada y concreta sobre cómo desplegar las políticas sociales, garantizado a la vez la autonomía local. En todo caso, las entidades locales tienen una mirada crítica hacia la planificación de la Generalitat y consideran que se debería tener más en cuenta a las entidades locales y a su elevada diversidad.

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

En este sentido, la gestión de la información es el tema clave del proyecto de revisión de los indicadores del contrato programa. En primer lugar, la necesidad de modernizar la recogida de información (con una nueva plataforma); en segundo lugar, que los indicadores sean útiles y claros, tanto para la obtención como la explotación de la información. Las dificultades para sistematizar la información son diversas, entre estas los obstáculos técnicos y la falta de personal, especialmente en el caso de los consejos comarcales (algunas ABSS tienen decenas de municipios pequeños). Acercar los equipos técnicos del Departament de Drets Socials i Inclusió ha sido un objetivo en los últimos años con el despliegue de regiones sociales que puede facilitar tanto la recogida como el análisis de la información.

Una práctica innovadora es la posibilidad de elaborar políticas de forma conjunta entre ABSS, fomentando así las alianzas entre territorios y el trabajo en red (como lo recoge la convocatoria de políticas de atención a las personas en situación de sin hogar). Se pueden también destacar experiencias significativas de evaluación, como es el caso de las políticas de acción comunitaria (Sánchez, 2024).

A pesar de los avances en materia de planificación y evaluación, las políticas sociales y, especialmente, el sector de servicios sociales aún son débiles y poco articulados. La presión asistencial y una infrafinanciación de los servicios sociales han repercutido en la atención a los colectivos más vulnerables y también en las dificultades para disponer de buenos sistemas de información y equipos con capacidad de planificación y evaluación. Un ejemplo podrían ser las nuevas políticas que se incluyen en el contrato programa (como los planes de atención a colectivos específicos

Socials i Famílies, 2021). La pandemia ralentizó el funcionamiento de estos espacios, si bien han sido bien valorados por los ayuntamientos y consejos comarcales como espacios de diálogo y planificación conjunta.

como las personas mayores o personas en situación de sinhogarismo). El mayor conocimiento de la realidad social sobre la que inciden las políticas es una de las demandas recurrentes de las administraciones locales. En este sentido, se reclama un mayor apoyo institucional por parte de la Generalitat de Catalunya, más conexión con la realidad local y potenciar los espacios de planificación compartida.

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

Una explicación de esta debilidad en los servicios sociales locales también puede estar vinculada con el rol político de bajo perfil reivindicativo en las políticas de servicios sociales (Casademont et al., 2023). A esto se debe sumar la situación de debilidad estructural de los gobiernos locales: competencias limitadas y recursos escasos y, en algunos casos, competencias compartidas que dificultan el despliegue de las políticas sociales locales en un momento de presión ante las necesidades sociales crecientes. A pesar de los retos pendientes, los gobiernos locales han sido capaces de ampliar su agenda de políticas públicas más allá de sus competencias y han demostrado en muchos casos capacidad de experimentación incorporando criterios de transversalidad, transparencia y participación (Subirats, 2016).

4. Retos y reflexiones finales

Este artículo aporta elementos de reflexión a partir de la experiencia para promover la evaluación de las políticas sociales del Departament de Drets Socials i Inclusió de la Generalitat de Catalunya. En concreto, el trabajo realizado a lo largo de más de tres años puede contribuir a fortalecer la institucionalización de la evaluación en las administraciones, tanto autonómicas como locales.

En este sentido, se ha destacado la elaboración de una agenda compartida de evaluaciones y los aprendizajes derivados de la evaluación de una política de cuidados fundamental, como es el Servicio de Ayuda a Domicilio. Entre los principales retos identificados se encuentran la necesidad de disponer de sistemas de información fiables para realizar evaluaciones, la introducción de forma sistemática de la perspectiva de género e interseccional en los análisis, y la importancia del uso de los resultados de las evaluaciones. Las actividades desarrolladas en el marco del convenio han promovido estos aspectos, favoreciendo un trabajo más transver-

sal y fomentando el intercambio entre profesionales de diferentes áreas y programas, así como –aunque en menor medida– con el ámbito local.

Los elementos positivos de esta experiencia superan, sin duda, sus aspectos más débiles. No obstante, los elementos críticos pueden ser útiles para avanzar en el futuro. En primer lugar, la insuficiente financiación de las políticas sociales repercuten en sistemas de información poco desarrollados y en un personal con escaso tiempo disponible para la formación, el análisis y la evaluación. Los requerimientos burocráticos y de gestión constituyen otro problema que limita la capacidad de los equipos profesionales. Esta es una crítica unánime, especialmente en el ámbito local: el exceso de procedimientos impide centrarse en la intervención social, así como en la necesaria planificación y evaluación de las políticas.

A estas dificultades se añaden las debilidades de los espacios de planificación conjunta entre el ámbito local y el autonómico. Esta es una reivindicación frecuente por parte de las entidades locales, que también demandan un mayor intercambio de experiencias y de prácticas innovadoras, así como su participación en las evaluaciones y en el retorno de sus resultados. El trabajo en red con las entidades sociales –actores clave en la implementación de las políticas– podría intensificarse para lograr una gobernanza más compartida. Asimismo, la participación de los colectivos y personas destinatarias de las políticas, así como el conjunto de la ciudadanía y las organizaciones sociales, constituye otro de los desafíos pendientes.

La evaluación de las políticas públicas representa una oportunidad para promover la transparencia, el debate y el análisis con el fin de mejorar las decisiones públicas y superar lógicas jerárquicas y *top-down*. La apuesta del sistema político por la evaluación es fundamental, pero debe estar acompañada de un entorno social exigente y comprometido. En definitiva, aspectos como la priorización de las políticas a evaluar, la definición de las preguntas, enfoques y metodologías también deben ser objeto de debate público y compartido.

Como señala Quim Brugué (2022), adaptarse a contextos nuevos e impredecibles requiere organizaciones flexibles y capaces de aprender a partir de dinámicas más deliberativas y relacionales. El impulso de la evaluación de las políticas sociales representa una oportunidad para avanzar en el trabajo en red y en prácticas colaborativas orientadas a generar evidencias y mejorar las intervenciones sociales. Al mismo tiempo, supone un reto para fortalecer el debate democrático y la participación significativa, con impactos en las políticas públicas, justamente en un momento crítico marcado por la polarización y la desconfianza hacia las instituciones.

Referencias bibliográficas

- Ballart, Xavier. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso.* Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Basagoiti Rodríguez, Manuel, y Bru Martín, Paloma. (2024). Els processos comunitaris en contextos de vulnerabilitat i diversitat. El paper de les metodologies participatives. *Revista de Treball Social*, 227, 13-40. <https://doi.org/10.32061/RTS2024.227.01>
- Belzunegui Eraso, Ángel, y Forns Fernández, María Victòria. (2023). Serveis socials. Cap a un model català de benestar social: Limitacions i reptes. En Joan Ridao Martín (Dir.) y Gerard Martín Alonso (Coord.), *Informe autogovern 2022*. Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya. https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/publicacions/16-informe-autogovern-anual/ia22-arxius-i-articles/Informe-autogovern-2022.pdf
- Brugué, Quim. (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Casademont Falguera, Xavier; Boldú Alfonso, Maite, y Ginesta Rey, Mercè. (2023). The local governance of social services. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 145-165. <https://doi.org/10.21308/recp.63.06>
- Casado, José María, y Del Pino, Eloisa. (2022). Similitudes y diferencias en la evaluación de políticas públicas en ocho países España en perspectiva comparada. *Papeles de economía española*, 172, 2-17.
- Cerrillo Martín, Ivan. (2023). *Estat de l'avaluació a Catalunya: Situació actual i reptes de futur per la promoció de l'avaluació*. Ivàlua. Recuperado 29 septiembre 2025, de https://ivalua.cat/sites/default/files/inline-files/Estat%20de%201%20%99avaluacio%CC%81%20Cat_Def.pdf
- Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. (2020). *Conveni de col·laboració entre el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i el consorci titular de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) per a l'avaluació de les polítiques incloses en el contracte programa 2021-2024 en matèria de serveis socials, altres programes relatius al benestar social i altres polítiques d'igualtat*. Ivàlua. Recuperado 29 septiembre 2025, de <https://ivalua.cat/sites/default/files/2022-12/CO-32-20.pdf>
- Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. (2021). *Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024*. Generalitat de Catalunya.

- Gómez-Quintero, Juan David; Quílez Clavero, Agustín, y Pac Salas, David. (2023). Evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio: Estudio de caso en un área rural. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 103-122. <https://doi.org/10.24965/gapp.10958>
- Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, BOE núm. 305 § 21677 (2022).
- Pierre, Jon; Peters, B. G., y Rönnerstrand, Björn. (2024). Back to Basics: A Comparative Analysis of Government Performance in Governing. *International Journal of Public Administration*, 47(13), 896-908. <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2339948>
- Rosetti Maffioli, Natalia; Borrell Porta, Mireia, y López Ortells, Laura. (2023). La evaluación del Servicio de Ayuda a Domicilio en Cataluña: Un análisis con métodos mixtos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33, 82-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11206>
- Rosetti, Natalia, y Khayyo, Samia. (2023). *Priorització d'avaluacions del contracte programa amb els ens locals*. Departament de Drets Socials, Generalitat de Catalunya. Recuperado 29 septiembre 2025, de <https://dretssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/05plansactuacio/avaluacions/2023-2024/informe-final-prioritzacio-avaluacions.pdf>
- Sánchez Griñó, Joan Manel. (2024). *El contrato programa en políticas sociales: Definición de la política multinivel, la relación gobierno autonómico - Gobierno local y su evaluación*. Ponencia presentada en el XVII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Burgos.
- Stockmann, Reinhard; Meyer, Wolfgang, y Taube, Lena. (2020). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Subirats, Joan. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata.
- Trias Badruna, Joan, y Zúñiga Guevara, Ricardo Manuel. (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*, 35, 44-69. <https://doi.org/10.24965/gapp.11249>