

El repte d'avaluar polítiques socials. L'experiència d'avaluació de serveis socials del contracte programa amb les entitats locals

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

Recepció: 05/02/25. Revisió: 26/06/25. Acceptació: 01/07/25

Per citar: Rosetti Maffioli, Natalia. (2025). El repte d'avaluar polítiques socials. L'experiència d'avaluació de serveis socials del contracte programa amb les entitats locals. *Revista de Treball Social*, 229, 177-192. <https://doi.org/10.32061/RTS2025.229.08>

Resum

Aquest article exposa l'experiència en avaluació de polítiques socials del contracte programa amb les entitats locals del Departament de Drets Socials i Inclusió de la Generalitat de Catalunya. El contracte programa és l'instrument de cooperació i planificació entre el govern català i els governs locals. Aquesta experiència ha suposat un impuls de la institucionalització de l'avaluació, en comptar amb recursos específics per dur a terme activitats de formació, assessorament i avaluació de diverses polítiques socials. L'avaluació dels serveis socials i altres polítiques de l'àmbit social té especial interès per la seva dimensió territorial, ja que són més d'un centenar d'àrees bàsiques de serveis socials que reben finançament i que es poden beneficiar dels processos de planificació i avaluació. L'article apunta èxits i elements crítics, així com reptes de futur per promoure l'avaluació en les administracions públiques considerant que és imprescindible per millorar les intervencions socials de tots els nivells de govern i organitzacions.

1 Doctora en Ciència Política, analista de l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, Ivàlua, i professora associada de Ciència Política a la Universitat Autònoma de Barcelona. natalia.rosetti@ivalua.cat

Paraules clau: Avaluació, polítiques socials, govern multinivell, entitats locals, serveis socials.

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. Introducció: avançar en l'avaluació de polítiques socials²

Davant dels canvis en les nostres societats, l'avaluació es presenta com un dels reptes prioritaris per millorar els resultats de l'acció pública. En un context complex i incert, les polítiques socials necessiten avançar en el coneixement de les necessitats i en la seva efectivitat. Aquest article exposa l'experiència d'impuls de l'avaluació en les polítiques socials compartides entre el govern català i els governs locals en el marc del contracte programa (CP) establert per compartir planificació i finançament de les polítiques socials que es desenvolupen en l'àmbit local. Aquesta experiència es considera un avanç en la institucionalització de l'avaluació en les administracions públiques i posa en relleu la importància de connectar més intensament les diferents esferes de govern. En aquest sentit, l'avaluació pot ser palanca de canvi per reforçar aquesta governança multinivell i per superar un model centrat, principalment, en el control i el seguiment de la gestió.

Les activitats per promoure l'avaluació que s'analitzen s'emmarquen en el conveni subscrit entre el Departament de Drets Socials i Inclusió de la Generalitat de Catalunya i l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, Ivàlua, durant el període 2021-2024. Aquest conveni s'enfoca a millorar els sistemes d'informació, la formació de professionals i a aportar evidències per millorar les polítiques en l'àmbit social. Reflexionar sobre aquest projecte és una oportunitat per apuntar elements de millora i reptes de futur, especialment perquè aquesta col·laboració s'ampliï en els pròxims anys.

Concretament, aquesta experiència en avaluació es considera d'interès per quatre motius: en primer lloc, perquè suposa recursos específics per a l'avaluació de polítiques públiques amb una planificació plurianual; en segon lloc, es tracta de polítiques multinivell en les quals estan també implicades entitats locals, consells comarcals i ajuntaments, motiu pel qual les avaluacions tenen una complexitat més gran i, al mateix temps, poden beneficiar els diversos agents implicats; en tercer lloc, els contractes programa tenen l'objectiu d'avaluar resultats i és necessari incidir i aprofundir en aquesta qüestió; finalment, les polítiques socials han estat un àmbit en el qual l'avaluació no ha tingut tant de desenvolupament en comparació amb altres àmbits de polítiques públiques. En conseqüència, aquesta experiència representa un avanç cap a la institucionalització de l'avaluació: aconseguir que l'avaluació s'incorpori de manera permanent i sistemàtica en la pràctica de les administracions públiques.

2 Una versió prèvia a aquest article es va presentar com a ponència al congrés de l'Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración celebrat a Burgos el 2024. L'autora agraeix els comentaris rebuts al grup de treball sobre avaluació de polítiques públiques, així com els comentaris i suggeriments de les persones avaluadores anònimes de la *Revista de Treball Social*.

Amb ritmes i intensitats d'innovació diverses, els governs estan apostant cada vegada més per la institucionalització de l'avaluació (Stockmann et al., 2020). Lleis recents (com la Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques en l'Administració General de l'Estat) i la promoció d'agències especialitzades o organismes, com ara l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF), mostren un impuls important de l'avaluació, si bé amb limitacions encara importants (Casado i Del Pino, 2022). Per la seva banda, la Generalitat de Catalunya ha considerat l'avaluació com un procés estratègic i es poden considerar moments clau la creació de l'Àrea d'Avaluació Econòmica de Polítiques Públiques del Departament d'Economia i Hisenda l'any 2014 i de l'Institut d'Avaluació de Polítiques Públiques el 2008 (Trias i Zúñiga, 2024).

No obstant això, l'avaluació no és una pràctica sistemàtica en les administracions públiques. Els procediments de control jurídic i pressupostari que han caracteritzat el model d'administració burocràtica tenen encara un pes predominant. I, d'altra banda, les reformes promogudes per la Nova Gestió Pública no han prioritzat els aspectes relacionats amb la participació, deliberació i transparència (Pierre et al., 2024). En la pràctica, aquests models de gestió conviuen i s'ha produït una continuïtat entre el model burocràtic i el denominat model gerencial (Brugué, 2022).

Davant d'aquest escenari, la cultura de l'avaluació s'enfronta a diversos obstacles: les dificultats de capacitat interna i de temps de professionals, la falta de fonts d'informació rigoroses o un lideratge clar (Cerrillo, 2023). Un altre tema rellevant és que, com tota forma de creació de coneixement, l'avaluació no és cap procés abstracte o merament tècnic. Avaluar significa també prioritzar polítiques i preguntes d'anàlisi, així com determinar enfocaments i metodologies.

Estructura de l'article i metodologia

Les anàlisis i reflexions que es presenten en aquest article es fonamenten en les activitats desenvolupades en el marc del conveni d'avaluació citat. La informació s'ha obtingut a partir de l'anàlisi documental i del treball de camp dut a terme per a les avaluacions, així com les reunions de treball i seguiment dels diversos projectes.

L'article presenta, en primer lloc, el contracte programa i les activitats d'avaluació fetes i s'assenyalen els aprenentatges d'una d'aquestes avaluacions, el Servei d'Ajuda a Domicili (SAD). Un segon apartat se centra en les relacions entre les entitats locals i el Departament de Drets Socials i Inclusió en el marc de la planificació i avaluació, apuntant potencialitats i limitacions. Finalment, es presenten unes reflexions finals i reptes de futur per a l'avaluació de les polítiques socials.

Concretament, es presentaran conclusions de l'avaluació del Servei d'Ajuda a Domicili (SAD) que ha utilitzat mètodes mixtos i els resultats dels quals es poden consultar més àmpliament a Rosetti et al. (2023). L'anàlisi qualitativa ha comptat com a fonts d'informació la documentació del programa i els diversos estudis duts a terme, així com les entrevistes

i grups de discussió a persones informants clau. En el treball de camp es van fer vuit entrevistes en profunditat a persones clau (entre expertes, professionals del departament i coordinació local del SAD) dutes a cap entre octubre i desembre de 2021 i dos grups de discussió amb la participació de 14 persones responsables del SAD amb representació de municipis i consells comarcals de diversa grandària i característiques, fets entre gener i febrer de 2022.

Quant a l'anàlisi quantitativa, s'han pres com a referència les variables de cobertura i intensitat del servei de les dues modalitats del SAD i aquelles dades sociodemogràfiques, de serveis i de context de les entitats locals que podrien ser explicatius de la variabilitat territorial del SAD, sempre que ha estat possible a escala d'Àrees Bàsiques de Serveis Socials (ABSS).³

Per a l'avaluació del Servei d'Intervenció Socioeducativa s'han fet un total de 15 entrevistes en profunditat (algunes d'elles grupals) i dos grups de discussió, amb un total de 21 participants durant l'any 2024.⁴ El perfil de participants ha estat, principalment, professionals de gestió i intervenció del servei tant de les entitats locals com de les entitats socials prestadores del SIS. L'anàlisi quantitativa ha explotat dades administratives de RUDEL i Social del període temporal de 2016 a 2023.

L'anàlisi i revisió dels indicadors del contracte programa s'han dut a terme entre 2022 i 2024. En tots els casos, les persones entrevistades han estat responsables tècnics i de gestió dels programes tant del Departament de Drets Socials i Inclusió i responsables dels serveis de les ABSS. En aquest projecte s'ha comptat amb la col·laboració de dues entitats amb experiència i coneixement en la matèria (Ilabso i Daleph). Per al Pla d'Avaluacions es van treballar les polítiques en grups de treball amb professionals del contracte programa, en reunions conjuntes i bilaterals per polítiques i serveis (Rosetti i Khayyo, 2023).

En el procés de recerca s'han respectat els principis ètics corresponents, especialment, referits al treball de camp. Així, s'ha enviat informació prèvia a les persones participants i, posteriorment, l'estudi per a la valoració. S'ha gravat el consentiment per participar en l'avaluació, confirmant la confidencialitat de la informació i l'anonimat de les persones participants. Els informes i documentació de les avaluacions i projectes desenvolupats s'han publicat tant al web d'Ivàlua com del Departament de Drets Socials i Inclusió.

3 Tots els factors estan mesurats anualment i per a cada ABSS s'han utilitzat dades provinents de registres administratius (principalment del RUDEL, Registre Unificat de Dades dels Ens Locals) durant el període 2012-2019, així com dades sociodemogràfiques obtingudes d'estadístiques oficials de l'Idescat (Institut d'Estadística de Catalunya) i de portals de la transparència de la Generalitat de Catalunya. Per a l'anàlisi quantitativa s'ha utilitzat el programa estadístic R, mentre que per a l'anàlisi temàtica de la part qualitativa s'ha utilitzat el programa Atlas.ti.

4 L'avaluació del SIS està en fase de contrast amb el Departament de Drets Socials i Inclusió el 2025 i es farà pública una vegada finalitzat aquest últim procés de revisió.

2. El contracte programa amb les entitats locals i l'impuls de l'avaluació en les polítiques socials

El contracte programa (CP) és un instrument de relació i cooperació entre la Generalitat de Catalunya i les entitats locals que existeix des de 2008 per finançar i planificar les polítiques socials locals. Les polítiques del contracte programa estan organitzades en fitxes que inclouen indicadors de seguiment i avaluació que han de proporcionar els ens locals. Aquests exerceixen la seva potestat d'autonomia i decideixen quins programes desplegaran al territori. A més dels serveis socials, s'han afegit altres polítiques que es despleguen territorialment, com ara les polítiques d'acció comunitària, de joventut o de foment del voluntariat. La finalitat del CP és que les polítiques tinguin uns objectius comuns i que siguin prou flexibles per adaptar-se a cada realitat territorial.

Inicialment, el CP es va dissenyar com un instrument de relació amb els ens locals per concebre polítiques conjuntes transformadores i, per tant, que tinguessin impactes i que es poguessin mesurar. D'aquí la importància que es va atorgar a l'avaluació i a la inclusió d'indicadors en cada servei o política. Com afirmen responsables del seu desplegament, el contracte programa que es va adoptar pretenia fer efectiu el finançament dels serveis socials i altres programes de manera plurianual i posant l'èmfasi en els resultats. Així, primer era important definir conjuntament els serveis a prestar i, en segon lloc, avaluar-los.

L'experiència avaluadora que es presenta comença en un moment clau amb el contracte programa amb les entitats locals 2022-2025 que es concreta en uns 1.400 milions d'euros per a aquest període. Les polítiques tenen finançament autònom (entorn del 57% del total) i local.⁵

Les avaluacions del Servei d'Ajuda Domiciliària i el Servei d'Intervenció Socioeducativa per a infància i adolescència en situació de risc social són les primeres que es fan en el marc d'aquest conveni. D'altra banda, l'assessorament i acompanyament en la revisió d'indicadors del contracte programa és un projecte fonamental per aconseguir fonts d'informació fiables i útils que sustentin l'avaluació. En aquest sentit, les activitats del conveni tenen un doble objectiu: d'una banda, aplicar mètodes i tècniques (quantitatives i qualitatives) a l'estudi de les polítiques públiques per millorar els processos de decisió i, d'altra banda, elaborar recomanacions. En definitiva, que les avaluacions tinguin impacte, una qüestió que tradicionalment ha estat difícil d'aconseguir (Ballart, 1992).

El quadre següent resumeix els objectius i activitats dutes a terme en el marc del conveni per promoure l'avaluació (Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, 2020).

⁵ El 2022, la Generalitat de Catalunya va aportar uns 314 milions d'euros a les polítiques socials del CP, una xifra que pot arribar als 376 milions d'euros el 2025.

Taula 1. L'avaluació en el marc del contracte programa amb les entitats locals

Objectius	Activitats 2021-2024
▪ Establir una agenda estratègica d'avaluacions. ▪ Impulsar la cultura de l'avaluació i facilitar un intercanvi més gran i més transversalitat de les polítiques socials. ▪ Ampliar la formació en avaluació. ▪ Dur a terme avaluacions de les polítiques prioritzades. ▪ Ampliar la difusió i comunicació de les avaluacions i el seu ús pràctic.	▪ Avaluació del Servei d'Ajuda a Domicili. ▪ Avaluació del Servei d'Intervenció Socioeducativa. ▪ Anàlisi i revisió dels indicadors del contracte programa. ▪ Planificació d'avaluacions del contracte programa. ▪ Creació del Grup Motor sobre Avaluació. ▪ Activitats formatives i d'assessorament. ▪ Seguiment posterior de les avaluacions a partir d'un protocol (qüestionaris, entrevistes i reunions pautades temporalment).

Font: Elaboració pròpia.

Aprentatges de l'avaluació del Servei d'Ajuda a Domicili (SAD)

Les primeres avaluacions del contracte programa han estat polítiques que estaven en procés de revisió i canvi de model, motiu pel qual es necessitava més reflexió i evidències per reconduir o confirmar la planificació prevista. El SAD està dirigit a persones que requereixen suports, principalment per falta d'autonomia o situacions de dependència. En aquest context, el sector de cures de llarga durada adquireix una rellevància creixent davant la transició demogràfica, especialment pel procés d'envelliment de la població. Per això, el SAD es considera un servei essencial, amb una dimensió socioeducativa i comunitària, que el nou model SAED (Servei d'Atenció en l'Entorn Domiciliari) pretén reforçar i promoure.

El SAD és la política pública més rellevant del contracte programa pel seu pressupost (entorn del 35% del total) i en la qual intervenen diversos agents i nivells de govern. Com s'ha esmentat, l'avaluació es va dur a cap amb mètodes mixtos, quantitatius i qualitatius, per respondre a preguntes sobre la seva implementació i l'elevada variabilitat territorial, així com els usos de la modalitat de dependència i social. Seguidament, es presenten alguns temes considerats rellevants sobre el procés d'avaluació, la seva difusió i utilització ja que els resultats de l'avaluació es poden consultar als informes i l'article publicat (Rosetti et al., 2023).

a) Necessitat de sistemes d'informació fiables i compartits

La complexitat social fa necessari disposar de diagnòstics i anàlisis actualitzades sobre la realitat social sobre la qual es pretén incidir. Segurament, aquesta és una de les demandes més precises que es fan des del territori: conèixer més profundament la realitat social sobre la qual pretenen incidir les polítiques socials. En el cas del SAD és rellevant ja que les polítiques de cures han d'atendre perfils i contextos complexos i canviants que requereixen una atenció específica (per exemple, problemàtiques de salut mental o atenció a la infància). Unes situacions que pressionen els equips professionals que demanen més formació i rols adaptats i adequats a la realitat de les persones destinatàries de les polítiques. D'altra banda, la gestió i interconnexió de dades entre administracions també emergeix com una demanda compartida per tots els agents implicats.

b) La inclusió de la perspectiva de gènere i interseccional: dificultats i potencialitats

Incorporar en les avaluacions la perspectiva de gènere i interseccional continua sent un repte teòric i metodològic, una qüestió que també està relacionada amb la incorporació de totes les veus en el procés de creació de coneixement. Això és encara més rellevant en l'àmbit de les polítiques socials, ja que molts dels grups i col·lectius destinataris es troben en situacions que en dificulten la participació i en les quals l'articulació comunitària és bàsica (Basagoiti i Bru, 2024). Per aquest motiu, les avaluacions haurien d'articular de manera sensible i inclusiva la participació de les persones usuàries o receptores de la política, establint les tècniques i mètodes més adequats i innovant metodologies quan sigui necessari.

Com consideren alguns estudis, les desigualtats de gènere també s'expressen en una atenció desigual a homes i dones (Gómez-Quintero et al., 2023; Rosetti et al., 2023). En casos com el servei d'ajuda a domicili és un repte repensar la participació i la creació de coneixement i continuar explorant els possibles efectes d'aquestes polítiques públiques per avançar cap a la democratització de les cures.

c) La perspectiva d'ús de les avaluacions: clau per millorar les polítiques públiques

Una cultura de l'avaluació més gran implica que la perspectiva de l'ús de les avaluacions es pren més en consideració. La utilització de les evidències i recomanacions de les avaluacions és un factor considerat fonamental per a la institucionalització de l'avaluació (Stockmann et al., 2020). Posant l'accent en aquesta qüestió, Ivàlua s'ha dotat d'un protocol d'ús de les avaluacions que permet analitzar l'ús de les anàlisis i recomanacions que elabora.

En el cas del SAD, les persones responsables de la política i el contracte programa han valorat positivament el procés d'avaluació i els resultats obtinguts. Consideren que l'avaluació els aporta coneixement concret per prendre decisions i evidències sobre intuïcions que ja tenien en alguns temes clau. No obstant això, un any després d'acabar l'avaluació, l'equip no ha tingut prou temps per a l'aplicació directa de les recomanacions. Els

temps de l'administració i, especialment, la infradotació de personal són les principals causes que limiten l'ús de les avaluacions.

Una altra dimensió fonamental de les avaluacions n'és la difusió i comunicació, que connecta amb la utilització de l'avaluació i la seva contribució al debat públic. En el cas del SAD, l'avaluació va tenir un cert impacte mediàtic amb la publicació d'articles a la premsa i revistes especialitzades, així com la seva difusió en diversos congressos i fòrums.⁶

d) Alineament entre esfera política i tècnica i l'equip avaluador

Per potenciar l'ús de les avaluacions és important l'alineament entre el personal tècnic i polític i, en el cas del SAD, això ha facilitat el procés d'avaluació. A més, en tot procés d'avaluació es recomana que tots els agents implicats puguin participar de manera activa tant per definir l'avaluació com per validar-ne i contrastar-ne els continguts. En aquest sentit, una de les febleses, especialment en el camp de les polítiques socials, és l'escassetat de recursos destinats al coneixement i l'avaluació. Això s'expressa especialment en les dificultats dels i les professionals per dedicar temps a l'avaluació i planificació de les polítiques públiques. Les contradiccions principals són una asimetria entre la gestió burocràtica i de gestió de les polítiques que comporta un gran esforç i les dificultats per avaluar amb temps i rigor les actuacions. Aquesta situació de pressió dels equips, tant en l'administració autonòmica com local, es viu de manera frustrant.

Un altre element rellevant és la necessitat de treballar de manera col·laborativa entre equips responsables de les polítiques i els equips avaluadors. Un equilibri entre la independència de qui fa l'avaluació i la necessària implicació i cooperació de la resta d'actors de la política. Segurament, un dels aspectes febles és l'escassa o nul·la participació de les persones receptores de les polítiques en el marc de les avaluacions, un element de reflexió crítica si es pretén avançar cap a la cocreació de coneixement.

3. La dimensió territorial i multinivell de les polítiques socials: dificultats i oportunitats per a l'avaluació

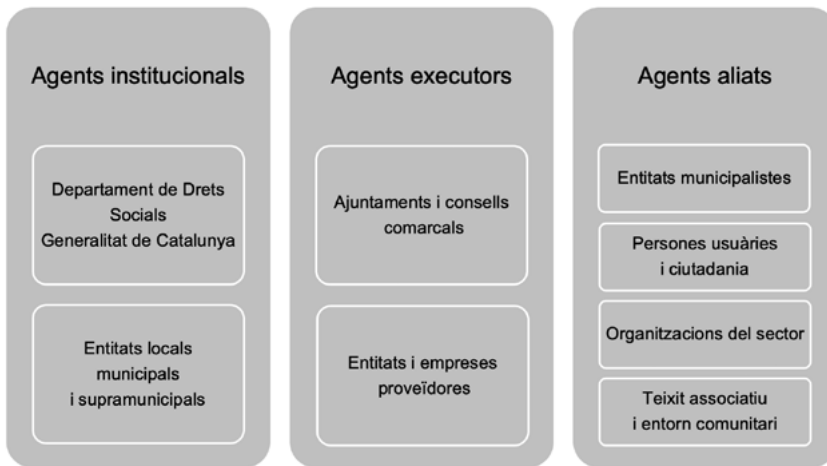
El CP sorgeix davant la necessitat d'ordenar i aclarir la multiplicitat de convocatòries en un únic instrument mitjançant el qual la Generalitat de Catalunya aporta recursos i s'acorden objectius comuns amb ajuntaments i consells comarcals. A la xarxa d'actors de les polítiques socials del contracte programa, el Departament de Drets Socials i Inclusió i les entitats locals són els actors clau en la planificació i avaluació. La implementació

⁶ L'avaluació del SAD va quedar finalista als premis europeus de serveis socials de l'European Social Services Network en la categoria d'avaluació i recerca de 2023. L'article *Evaluation of the Home Care Service in Catalonia: an Analysis using mixed methods* i el poster presentat a la cerimònia a Zagreb (Croàcia) el 16 i 17 de novembre de 2023 es poden consultar al web d'Ivàlua.

de les polítiques és responsabilitat dels ens locals amb la participació d'altres entitats i empreses a les quals s'externalitzen molts dels serveis.

El mapa d'actors, per tant, és dens i complex i en cada política social es configura una xarxa d'actors específica (*policy network*), com es recull a les avaluacions dutes a terme. Tant el departament com les entitats locals tenen unitats administratives de referència de cada política diferents, fet que afegeix més complexitat a la planificació i avaluació conjunta. El quadre següent mostra els actors principals de les polítiques socials del CP, institucionals i executors i, finalment, s'assenyalen els agents aliats d'aquestes polítiques.

Taula 2. Xarxa d'actors i polítiques socials locals



Font: Elaboració pròpia.

En el procés de definició del CP, cal que les diverses àrees del departament de la Generalitat i les entitats municipalistes com a interlocutores de les entitats locals es posin d'acord. En primer lloc, el CP pretenia aclarir els criteris de finançament i, en segon lloc, definir conjuntament les polítiques socials entre la Generalitat i els ens locals. La gestió per objectius, l'avaluació i el finançament en funció dels resultats era un dels compromisos inicials. No obstant això, l'avaluació és un tema complex quan es tracta de polítiques multinivell, motiu pel qual és considerada una de les tasques pendents del CP (Sánchez, 2024).

A les entrevistes i grups de discussió duts a terme, es destaca que el CP no ha aconseguit generar consens degut a la seva forma de funcionament. Per començar, el nom mateix pot crear confusió, ja que no es financen les polítiques segons els seus resultats i, d'altra banda, no s'aconsegueix consolidar una dinàmica de treball basada en la confiança, la cooperació i l'avaluació. D'aquesta manera, un instrument que s'havia concebut per

enfortir i transformar les polítiques locals es converteix en un instrument per finançar els serveis i el seu seguiment està més vinculat al control financer que a l'avaluació de resultats.

En aquest sentit, la primera recomanació que recull l'informe d'avaluació del SAD es refereix a la governança de la política i al rol de la Generalitat de Catalunya. De manera general, les entitats locals consideren que el contracte programa no està concebut a partir de les necessitats del territori i es reclama un lideratge més gran del Departament de Drets Socials i Inclusió en la definició i en l'avaluació de les polítiques socials. Sobre la definició i objectius de les polítiques socials, fins i tot es planteja que les visions entre administracions no són compartides i, en alguns casos, fins i tot contradictòries. A títol il·lustratiu, així ho expressen persones que coordinen el SAD al territori:

És important el rol del departament, però també reclamem autonomia: a vegades, el departament proposa coses i ho fa tímidament perquè és competència de cadascú.

Hi ha un problema de mirada de la Generalitat sobre la funció del món local que es reproduceix en tots els serveis socials. Cal que la Generalitat entengui que el món local és un aliat i han d'anar amb una mateixa mirada a intervenir en la millora de les situacions de la ciutadania.

A les entrevistes i grups de discussió duts a cap, les coordinacions de serveis socials consideren que el departament hauria de tenir un rol més proactiu per establir marcs comuns de les polítiques i fer-ho de forma consensuada amb els territoris.⁷ Es tracta d'un equilibri que fins ara ha estat difícil d'aconseguir: una planificació conjunta, més detallada i concreta sobre com desplegar les polítiques socials, garantint alhora l'autonomia local. En tot cas, les entitats locals tenen una mirada crítica cap a la planificació de la Generalitat i consideren que s'hauria de tenir més en compte les entitats locals i la seva elevada diversitat.

Les dificultats d'entesa entre administració autonòmica i entitats locals es produeixen principalment pel finançament quan es negocien ràtios i perfils de personal, pressupostos i mòduls dels serveis. Però també el control de la gestió i les demandes d'informació als territoris han estat motiu de controvèrsia. La necessitat d'instruments d'anàlisi conjunta i circuits de dades compartides són demandes de les entitats locals que consideren que hi ha un excés de tràmits burocràtics. Especialment, els municipis de grandària inferior expressen no disposar d'instruments ade-

⁷ Amb l'objectiu de millorar la governança entre la Generalitat de Catalunya i les entitats locals, es van crear espais d'interlocució denominats COTESBA (Comissions Territorials de Serveis Socials Bàsics) i INTERCOTESBA, en els quals, per exemple, s'han treballat els nous models de polítiques públiques (Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, 2021). La pandèmia va alentir el funcionament d'aquests espais, si bé han estat ben valorats pels ajuntaments i consells comarcals com a espais de diàleg i planificació conjunta.

quats de recollida de la informació i dificultats per gestionar la informació, en molts casos sensible.

En aquest sentit, la gestió de la informació és el tema clau del projecte de revisió dels indicadors del contracte programa. En primer lloc, la necessitat de modernitzar la recollida d'informació (amb una nova plataforma); en segon lloc, que els indicadors siguin útils i clars, tant per a l'obtenció com l'explotació de la informació. Les dificultats per sistematitzar la informació són diverses, entre les quals els obstacles tècnics i la falta de personal, especialment en el cas dels consells comarcals (algunes ABSS tenen desenes de municipis petits). Acostar els equips tècnics del Departament de Drets Socials i Inclusió ha estat un objectiu en els últims anys amb el desplegament de regions socials que pot facilitar tant la recollida com l'anàlisi de la informació.

Una pràctica innovadora és la possibilitat d'elaborar polítiques de manera conjunta entre ABSS, fomentant així les aliances entre territoris i el treball en xarxa (com ho recull la convocatòria de polítiques d'atenció a les persones en situació de sense llar). Es poden també destacar experiències significatives d'avaluació, com és el cas de les polítiques d'acció comunitària (Sánchez, 2024).

Malgrat els avanços en matèria de planificació i avaluació, les polítiques socials i, especialment, el sector de serveis socials encara són febles i poc articulats. La pressió assistencial i un infrafinançament dels serveis socials han repercutit en l'atenció als col·lectius més vulnerables i també en les dificultats per disposar de bons sistemes d'informació i equips amb capacitat de planificació i avaluació. Un exemple podrien ser les noves polítiques que s'inclouen en el contracte programa (com els plans d'atenció a col·lectius específics com ara les persones grans o persones en situació de sensellarisme). El coneixement més gran de la realitat social sobre la qual incideixen les polítiques és una de les demandes recurrents de les administracions locals. En aquest sentit, es reclama més suport institucional per part de la Generalitat de Catalunya, més connexió amb la realitat local i potenciar els espais de planificació compartida.

La falta d'autonomia financera de les entitats locals ha dificultat desplegar polítiques socials amb la cobertura i intensitat adequades per respondre a les necessitats de la població, com demostra l'avaluació del SAD duta a terme. A aquesta situació, s'afegeixen les limitacions del finançament autonòmic i l'incompliment per part de l'Estat dels compromisos pressupostaris en matèria social. Per aquests motius, el finançament dels serveis socials és considerat un dels reptes pendents que permetria reforçar l'organització i augmentar professionals, així com millorar les condicions en les quals les entitats socials fan una part important dels serveis públics (Belzunegui i Forns, 2023).

Una explicació d'aquesta feblesa en els serveis socials locals també pot estar vinculada amb el rol polític de baix perfil reivindicatiu en les polítiques de serveis socials (Casademont et al., 2023). A això s'ha de sumar la situació de feblesa estructural dels governs locals: competències limitades i recursos escassos i, en alguns casos, competències comparti-

des que dificulten el desplegament de les polítiques socials locals en un moment de pressió davant les necessitats socials creixents. Malgrat els reptes pendents, els governs locals han estat capaços d'ampliar la seva agenda de polítiques públiques més enllà de les seves competències i han demostrat en molts casos capacitat d'experimentació incorporant criteris de transversalitat, transparència i participació (Subirats, 2016).

4. Reptes i reflexions finals

Aquest article aporta elements de reflexió a partir de l'experiència per promoure l'avaluació de les polítiques socials del Departament de Drets Socials i Inclusió de la Generalitat de Catalunya. En concret, el treball dut a terme al llarg de més de tres anys pot contribuir a enfortir la institucionalització de l'avaluació en les administracions, tant autonòmiques com locals.

En aquest sentit, s'ha destacat l'elaboració d'una agenda compartida d'avaluacions i els aprenentatges derivats de l'avaluació d'una política de cures fonamental, com ara el Servei d'Ajuda a Domicili. Entre els reptes principals identificats es troben la necessitat de disposar de sistemes d'informació fiables per fer avaluacions, la introducció de manera sistemàtica de la perspectiva de gènere i interseccional en les anàlisis, i la importància de l'ús dels resultats de les avaluacions. Les activitats desenvolupades en el marc del conveni han promogut aquests aspectes, afavorint un treball més transversal i fomentant l'intercanvi entre professionals de diferents àrees i programes, així com –encara que en menys grau– amb l'àmbit local.

Els elements positius d'aquesta experiència superen, sens dubte, els aspectes més febles. No obstant això, els elements crítics poden ser útils per avançar en el futur. En primer lloc, el finançament insuficient de les polítiques socials repercuteix en sistemes d'informació poc desenvolupats i en un personal amb escàs temps disponible per a la formació, l'anàlisi i l'avaluació. Els requeriments burocràtics i de gestió constitueixen un altre problema que limita la capacitat dels equips professionals. Aquesta és una crítica unànime, especialment en l'àmbit local: l'excés de procediments impedeix centrar-se en la intervenció social, així com en la necessària planificació i avaluació de les polítiques.

A aquestes dificultats s'afegeixen les febleses dels espais de planificació conjunta entre l'àmbit local i l'autonòmic. Aquesta és una reivindicació freqüent per part de les entitats locals, que també demanen un intercanvi més gran d'experiències i de pràctiques innovadores, així com la seva participació en les avaluacions i en el retorn dels resultats. El treball en xarxa amb les entitats socials –actors clau en la implementació de les polítiques– podria intensificar-se per aconseguir una governança més compartida. Així mateix, la participació dels col·lectius i persones destinatàries de les polítiques, així com el conjunt de la ciutadania i les organitzacions socials, constitueix un altre dels desafiaments pendents.

L'avaluació de les polítiques públiques representa una oportunitat per promoure la transparència, el debat i l'anàlisi amb la finalitat de mi-

llorar les decisions públiques i superar lògiques jeràrquiques i *top-down*. L'aposta del sistema polític per l'avaluació és fonamental, però ha d'estar acompanyada d'un entorn social exigent i compromès. En definitiva, aspectes com la prioritització de les polítiques a avaluar, la definició de les preguntes, enfocaments i metodologies també han de ser objecte de debat públic i compartit.

Com assenyala Quim Brugué (2022), adaptar-se a contextos nous i impredecibles requereix organitzacions flexibles i capaces d'aprendre a partir de dinàmiques més deliberatives i relacionals. L'impuls de l'avaluació de les polítiques socials representa una oportunitat per avançar en el treball en xarxa i en pràctiques col·laboratives orientades a generar evidències i millorar les intervencions socials. Al mateix temps, suposa un repte per enfortir el debat democràtic i la participació significativa, amb impactes en les polítiques públiques, justament en un moment crític marcat per la polarització i la desconfiança cap a les institucions.

Referències bibliogràfiques

- Ballart, Xavier. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Basagoiti Rodríguez, Manuel, i 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, i Forns Fernández, Maria Victòria. (2023). Serveis socials. Cap a un model català de benestar social: Limitacions i reptes. Dins Joan Ridao Martín (Dir.) i 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, i 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, i Del Pino, Eloísa. (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. Recuperat 29 setembre 2025, de https://ivalua.cat/sites/default/files/inline-files/Estat%20de%20l'E2%80%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. Recuperat 29 setembre 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, i 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>
- Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques en l'Administració General de l'Estat, BOE núm. 305 § 21677 (2022).
- Pierre, Jon; Peters, B. G., i 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, i 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, i Khayyo, Samia. (2023). *Priorització d'avaluacions del contracte programa amb els ens locals*. Departament de Drets Socials, Generalitat de Catalunya. Recuperat 29 setembre 2025, de <https://dretssocials.gencat.cat/web/content/01departament/05plansactuacio/avaluacions/2023-2024/informe-final-prioritzacio-avaluacions.pdf>
- Sánchez Griño, Joan Manel. (2024). *El contrato programa en políticas sociales: Definición de la política multinivel, la relación gobierno autonómico - Gobierno local y su evaluación*. Ponència presentada

- al XVII Congreso de l'Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Burgos.
- Stockmann, Reinhard; Meyer, Wolfgang, i 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, i 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>