


The background features a teal color with various abstract geometric shapes in yellow and pink. These include overlapping circles, stylized arrows, and geometric patterns of lines and polygons.

AVALUACIÓ DE LA PLANIFICACIÓ ESTRATÈGICA EN MATÈRIA DE SUBVENCIONS

**UN INSTRUMENT DE TRANSPARÈNCIA PER
ALS AJUNTAMENTS**



 www.ferrerguardia.org

 936 011 644

 fundacio@ferrerguardia.org

 C.Avinyó 44, 1r · 08002

Setembre 2021

Realització

Fundació Ferrer i Guàrdia

Martí Oliver-Mora

Tècnic de recerca

Hungria Panadero

Coordinadora de recerca

Maquetació i disseny

Andrea González

Dissenyadora gràfica

Amb el suport de:

 **AMB** Agència de
Transparència

Presentació	5	
Introducció	8	
	18	L'avaluació del PES en els ajuntaments de l'AMB
	26	Orientacions per a l'avaluació del PES
Propostes per a la millora de l'avaluació del PES	38	
Referències	42	

PRESENTACIÓ

La planificació estratègica és un dels principals instruments per millorar la gestió dels governs locals, en relació a la capacitat d'adaptació de l'administració als constants canvis socials, econòmics, institucionals i polítics. Ofereix una visió general de la missió i visió de l'ens, al mateix temps que defineix els objectius estratègics i el pla d'acció per materialitzar-los. En relació a la transparència, la planificació estratègica possibilita que la ciutadania **conegui el camí que s'espera recórrer en la gestió pública i la manera en què es pensa fer la implementació**.

En l'àmbit de les subvencions, els governs locals compten amb el Pla Estratègic de Subvencions (PES, en endavant) com a eina de planificació estratègica. L'elaboració del PES ens permet **dotar de coherència la política de subvencions de l'ajuntament** (en relació a les línies estratègiques del mandat municipal), al mateix temps que ens proporciona una **visió general de les línies de subvenció que s'implementaran**. Tanmateix, un cop finalitzat el període d'execució d'aquestes subvencions, se'ns presenta un altre grup de qüestions igualment rellevants: s'han impulsat totes les línies de subvenció previstes? Quin és el seu grau d'execució? Quantes entitats o persones se n'han beneficiat? Han servit per donar resposta als objectius establerts?

L'avaluació de les polítiques públiques està ocupant un lloc cada vegada més central com a instrument que permet **aportar rigor tècnic i valor afegit als programes i actuacions que impulsa l'administració pública**. La raó de ser de l'avaluació està relacionada amb la naturalesa canviant dels problemes socials als que intenten donar resposta les polítiques públiques. Això requereix realitzar un seguiment d'aquest fenomen i dels programes que s'impulsen per donar-hi resposta per tal que es puguin anar corregint a mesura que evolucionen. En aquest sentit, realitzar el seguiment i l'avaluació d'una política pública, com pot ser l'acció subvencional d'un ajuntament, té com a objectiu **recopilar i analitzar la informació necessària per tal d'aprendre i perfeccionar la qualitat, la pertinença, l'eficàcia i l'eficiència de les intervencions que es duen a terme**.

Així mateix, l'avaluació de les polítiques públiques **esdevé un exercici de transparència i rendició de comptes**. A través del Portal de transparència, cada cop són més les administracions que donen a conèixer el grau d'implementació i els impactes que es deriven de les intervencions impulsades. Aquest aspecte és clau, ja que la millora en la gestió pública no passa únicament per la posada en marxa

d'instruments de planificació i avaluació, sinó també per saber-ho comunicar de forma comprensible per al conjunt de la ciutadania.

Aquesta Guia té com a objectiu **orientar les administracions locals en el desenvolupament de l'avaluació del PES**, tot concretant una metodologia sistematitzada que permeti desenvolupar aquesta tasca amb rigor tècnic. Els informes d'avaluació contribueixen a millorar la gestió i la presa de decisions de les administracions públiques, però és la publicitat activa dels seus resultats el que permet que la ciutadania es posicioni i s'involucri en els processos de formulació i implementació de les polítiques públiques.





INTRODUCCIÓ

Des de la publicació de la Llei 19/2013 de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern (LTBG, en endavant), **conceptes com *publicitat activa, govern obert o portal de transparència* han ocupat un espai cada cop més rellevant en la gestió municipal de l'activitat subvencional**. Tal i com estableixen els articles 14 i 15 de la citada llei, les administracions públiques tenen l'obligació de fer pública informació relativa als convenis de col·laboració i a les subvencions i ajuts atorgats, com ara una relació actualitzada dels convenis signats i de la seva execució, o informació detallada sobre els beneficiaris de les subvencions, amb l'objecte i els imports associats.

La implementació de la LTBG s'ha traduït en el desenvolupament de Portals de Transparència per part dels consistoris, així com en la publicitat de l'activitat subvencional en la Base de Dades Nacional de Subvencions. Tot i que de forma desigual, a grans trets podem afirmar que, gràcies a aquest impuls, **actualment podem accedir a la gran majoria de subvencions i ajuts atorgats a Catalunya per part de les administracions locals**.

Tanmateix, és important no confondre l'accés a aquestes dades amb l'exercici de la plena transparència. Tal i com porten anys alertant els experts en l'àmbit, **transparència equival a proporcionar informació clara sobre com es prenen les decisions, sobre quines són les seves motivacions, i sota quins criteris s'actua** (Gutiérrez, 2017; Ramió, 2017; Villoria, 2014). Pel que fa referència específicament a la política de subvencions, això significa tenir accés al PES i al respectiu informe de seguiment i avaluació, uns instruments previstos en Llei 38/2003 de 17 de novembre, General de Subvencions (LGS, en endavant), i en el Reial Decret 887/2006 de 21 de juliol, pel que s'aprova el Reglament de la LGS (RLGS, en endavant), però que tot just s'han començat a desenvolupar en els últims anys.

En una guia anterior (Oliver-Mora i Panadero, 2019), des de la Fundació Ferrer i Guàrdia vam proporcionar pautes generals per **millorar la política de subvencions de les administracions locals en 5 àmbits**:

-   **GOVERNANÇA DE L'ACCIÓ SUBVENCIONAL**
-   **PLA ESTRATÈGIC DE SUBVENCIONS**
-   **SEGUIMENT I AVALUACIÓ DEL PLA ESTRATÈGIC DE SUBVENCIONS**
-   **CRITERIS DE VALORACIÓ**
-   **PUBLICITAT ACTIVA**

Al mateix temps, vam identificar l'àmbit de l'avaluació com el que disposava d'un menor grau d'implementació per part de les administracions locals de l'AMB, així com la necessitat de comptar amb eines més precises per al seu foment. Tot i tractar-se d'un requisit normatiu, actualment són una minoria els ajuntaments que disposen d'aquest instrument d'avaluació. A més, els escassos intents de desplegar-lo metodològicament per part de les institucions competents –Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IGAE) i Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF)– estan molt centrats en el monitoreig d'indicadors de seguiment, però no aborden en profunditat l'avaluació de les polítiques públiques subjacents.

En conseqüència, aquesta guia té com a objectiu **contribuir a que als ajuntaments puguin donar resposta de forma satisfactòria als requisits normatius** en relació a l'avaluació del PES. Alhora, però, vol fer d'aquests procés d'avaluació un **autèntic exercici de millora continuada de l'activitat subvencional**, donant resposta a les següents necessitats dels consistoris (a partir de Blasco, 2009a):

Ajudar a prendre decisions. L'avaluació del PES hauria de permetre introduir canvis significatius en relació als objectius, línies de subvenció, bases i convocatòries de subvencions, dotació de partides pressupostàries, etc., de cara a l'actualització del pla estratègic vigent, o de cara a l'elaboració del següent.

Contribuir a l'aprenentatge de l'organització. El procés d'elaboració de l'avaluació del PES requereix la participació del personal tècnic de les diferents unitats de l'ajuntament responsables de l'impuls de línies de subvenció, les quals s'acostumen a coordinar a través d'una comissió de seguiment i avaluació. La informació compartida i les discussions generades en el marc d'aquesta comissió genera uns aprenentatges que no repercuteixen únicament en les decisions que se'n deriven, sinó també en la capacitació dels seus integrants.

Utilitzar l'avaluació com a instrument de gestió. Avaluar permet passar d'una gestió basada en intuïcions a una gestió basada en evidències. La seva implementació acostuma a anar acompanyada de processos de monitoratge de l'activitat subvencional que permeten comparar de forma evolutiva la consecució de determinats indicadors clau, com el nombre de projectes subvencionats, la tipologia d'entitats que han rebut subvenció, les activitats impulsades, les persones destinatàries de les activitats subvencionades, etc. El seguiment d'aquests indicadors,

conjuntament amb el fet de plantejar-se preguntes d'avaluació rellevants en relació als resultats obtinguts, donen peu a un salt qualitatiu en la gestió de la política de subvencions.

Rendició de comptes a la ciutadania. Actualment és molt difícil tenir accés a informació significativa sobre el desenvolupament de l'acció subvencional per part de la ciutadania. Si bé la majoria d'ajuntaments acostumen a fer públic les subvencions atorgades en la pàgina web del consistori o en el portal de transparència, aquesta informació sovint es presenta de forma individualitzada per cada subvenció, sense un anàlisi agregat per tipologia d'entitat, règim de concessió o àmbit d'actuació, per exemple. L'avaluació del PES hauria de complir precisament aquesta funció, al mateix temps que proporcionar una valoració qualitativa sobre els motius i les implicacions de les eventuais desviacions generades respecte la previsió inicial indicada en el PES.

Acompliment d'un requeriment formal. És evident que, més enllà de l'exposat en els punts anteriors, l'avaluació del PES ha de donar resposta al que estipula la LGS i el RLGS en relació a la necessitat de realitzar un seguiment i avaluació de les diferents línies de subvenció incloses al PES per tal de conèixer l'estat de la situació i els progressos aconseguits en el compliment dels objectius establerts. Tanmateix, donada la falta de concreció del marc jurídic sobre com s'ha de dur a terme aquesta avaluació, en l'actualitat ens trobem amb avaluacions amb característiques molt diverses. Considerem que cal aprofitar el requeriment formal per impulsar unes avaluacions de qualitat, amb el convenciment que el treball realitzat pot repercutir de forma substancial en una millor consecució dels objectius plantejats.

Finalment, cal destacar que tot i el gran ventall de tipologies de subvencions existent, per a l'elaboració d'aquesta guia hem utilitzats exemples inspirats en convocatòries de subvencions a entitats sense ànim de lucre per al desenvolupament de projectes. Tanmateix, el seu contingut és igualment extrapolable a subvencions d'altres tipologies.

EL MARC NORMATIU

La LGS fa referència, a l'*Exposició de motius*, a la necessitat d'implementar un sistema de seguiment de l'acció subvencional a través del control i l'avaluació dels objectius establerts. Més concretament, ha de constituir un mecanisme que permeti **modificar, substituir o eliminar les línies de subvenció que no assoleixin el nivell de consecució d'objectius desitjat o que resulti adequat al nivell de recursos invertits**.

Aquesta avaluació es desenvolupa en major mesura en el RLGS. L'article 12.1 estableix la necessitat de realitzar un seguiment i avaluació de les diferents **línies de subvenció incloses al PES**. Aquesta avaluació s'efectuarà a través d'una bateria d'indicadors **relacionats amb els objectius del Pla**, que recollits periòdicament pels responsables del seu seguiment, **permetin conèixer l'estat de la situació i els progressos aconseguits en el compliment dels respectius objectius**.

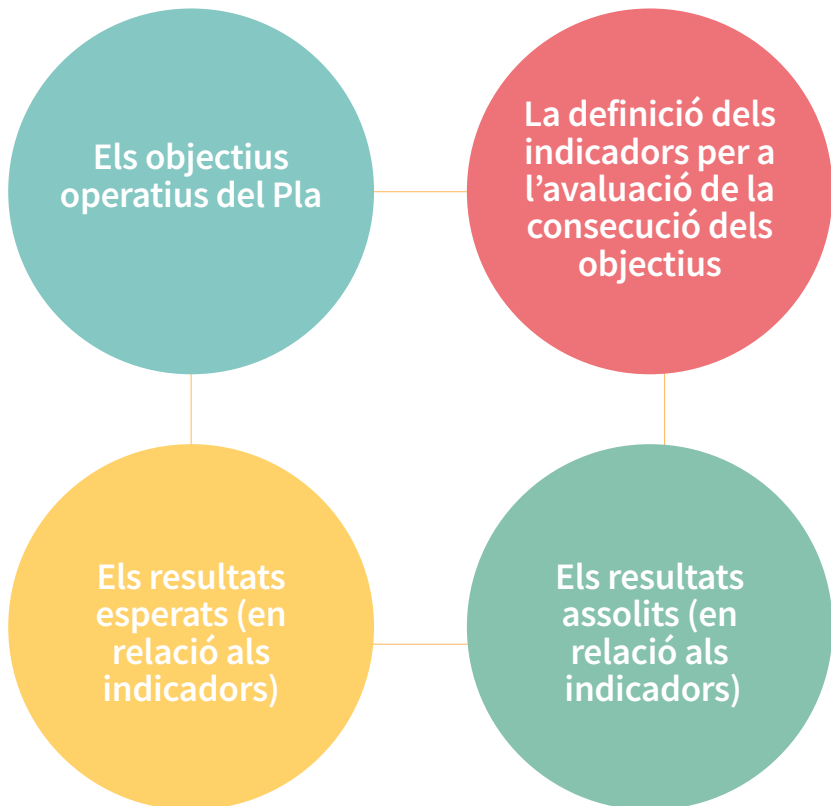
Per la seva banda, l'article 14 estableix que abans del 30 d'abril de cada any s'haurà d'emetre un informe sobre els **progressos assolits en la implementació del pla**, sobre els seus **efectes**, i sobre les **repercussions pressupostàries i financeres** que se'n deriven. Aquesta informació, a més, ha de donar peu a una actualització anual del PES.

Amb la finalitat de facilitar la tasca d'avaluació per part de les administracions públiques, tant l'IGAE com l'AIReF han publicat, recentment, instruments específics per a la seva concreció. Es tracta, per part del primer organisme, de la [*Guía general para la elaboración, seguimiento, control, evaluación y publicidad de los Planes Estratégicos de Subvenciones \(2019\)*](#), que concreta els aspectes que s'hauran d'incloure en l'informe anual d'avaluació:

- Informació relativa a l'execució de cada línia de subvenció d'acord amb els indicadors prèviament establerts.
- Grau d'execució dels objectius operatius, amb indicació dels resultats esperats i els realment assolits.

- Exposició i anàlisi de les causes de les derivacions detectades expressant les mesures correctores que s'adopten o es proposen, segon sigui el cas.

Consegüentment, podem destacar quatre elements essencials en el **procés d'avaluació del PES**:



És precisament en relació a la definició dels indicadors d'avaluació que l'AIReF aporta informació rellevant en el seu informe *Evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones (2019)*. Concretament, distingeix entre dos **nivells d'indicadors**, en funció de la seva finalitat per al desenvolupament de les tasques de gestió o estratègiques:



INDICADORS ORIENTATS A LA GESTIÓ Mesuren el compliment dels objectius de les línies de subvenció i dels programes operatius (rellevant principalment per les unitats gestores).



INDICADORS DE CARÀCTER ESTRATÈGIC Mesures el compliment dels objectius estratègics i de la planificació pressupostària (rellevants principalment pels responsables de la presa de decisions estratègiques).

La definició d'un indicador com a estratègic o de gestió depèn dels objectius que persegueix l'ajuntament a través del pla estratègic. Per exemple, l'indicador “convenis signats” pot constituir un objectiu estratègic si l'ajuntament té com a prioritat reduir el nombre de subvencions nominatives en favor de les subvencions en règim de concurrència competitiva. En cas contrari, pot tractar-se d'un indicador de gestió, l'anàlisi del qual té com a objectiu aportar informació i fer un seguiment dels convenis signats per part de les diferents àrees de l'ajuntament.

Per altra banda, l'AIReF diferencia tres tipus d'**indicadors en funció del procés d'avaluació** que pretenen mesurar:



INDICADORS DE REALITZACIÓ

Destinats a l'avaluació dels recursos i les activitats.



INDICADORS DE RESULTAT

Destinats a l'avaluació dels productes.



INDICADORS D'IMPACTE

Destinats a l'avaluació dels efectes de les activitats.

Taula 1. Tipus i nivells d'indicadors d'avaluació



**1r nivell
Indicadors
de gestió**



**2n nivell
Indicadors
estratègics**



INDICADORS DE REALITZACIÓ

Què mesuren? : Recursos i activitats

Descripció : El que es necessita per impulsar les línies de subvenció i el que es fa amb les subvencions atorgades.

Exemple : Convocatòries de subvencions, subvencions atorgades, convenis signats, activitats realitzades, etc.



INDICADORS DE RESULTAT

Què mesuren? : Productes (outputs)

Descripció : El que s'espera que els projectes subvencionats produeixin directament.

Exemple : Persones beneficiàries de les activitats, orientacions laborals realitzades, llocs de treball generats per les activitats subvencionades, etc



INDICADORS D'IMPACTE

Què mesuren? : Impactes (outcomes)

Descripció : Els canvis que s'espera assolir com a resultat dels productes.

Exemple : Variació de l'atur juvenil, variació en el nombre d'infants que participen en activitats de lleure, nombre d'entitats juvenils al municipi, etc.

Font: Elaboració pròpia a partir de AIReF (2019) i Lázaro i Obregon (2009)

Aquest esquema d'indicadors dona resposta a la necessitat d'avaluar el grau d'execució dels objectius específics definits en el PES, tal i com exposa l'IGAE en el document mencionat.

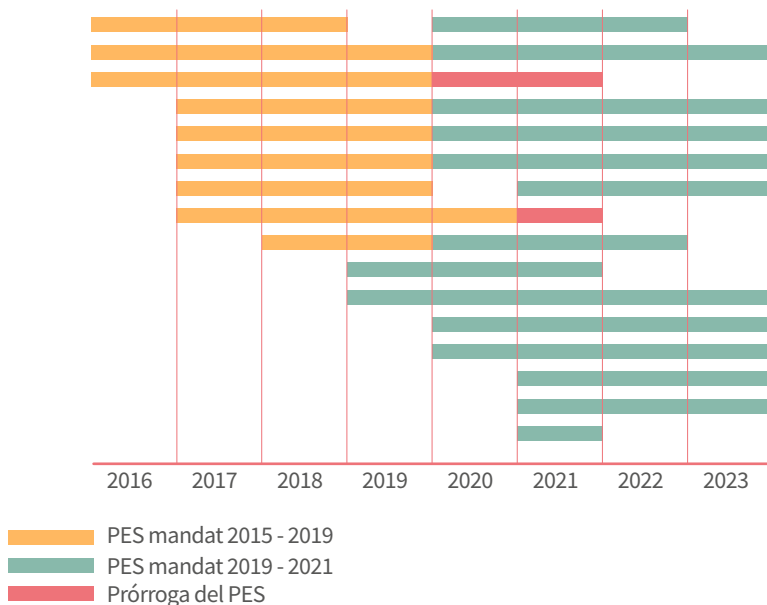
Tenint en compte aquest marc, en l'apartat següent analitzarem la manera en què efectivament s'ha dissenyat l'avaluació del PES en els ajuntaments de l'AMB que disposen d'aquest document de planificació estratègica.

**L'AVALUACIÓ
DEL PES EN ELS
AJUNTAMENTS
DE L'AMB**

L'aprovació del PES per part dels ajuntaments de l'AMB s'està convertint de forma progressiva en un fet habitual. Si fa dos anys, en la realització de l'estudi *La transparència en matèria de subvencions (2019)*, indicàvem que només 10 dels 28 municipis de l'AMB de més de 10.000 habitants disposaven d'aquest instrument de planificació estratègica, al setembre de 2021 podem afirmar que ja en són 16 ajuntaments. A més, si bé fa dos anys aquests plans constituïen el primer PES aprovat pels consistoris, a dia d'avui la majoria d'ajuntaments ja estan aplicant el segon PES, amb les millores qualitatives que això comporta.

Tot i que no sempre es compleix, l'aprovació del PES coincideix majoritàriament amb l'inici del mandat municipal, la qual cosa permet dotar de coherència la política de subvencions amb el Pla d'Actuació Municipal (PAM). Per aquest motiu, gran part dels PES que s'estan implementant actualment disposen d'un període de vigència comprès entre els anys 2020 i 2023 (gràfic 1).

Gràfic 1. Anys de vigència dels PES dels ajuntaments de l'AMB



Font: Elaboració pròpia

D'aquests **16 PES**, 13 disposen d'un apartat dedicat al seguiment, control i avaluació, tot i que no coincideixen en la terminologia per a referir-s'hi. A grans trets, aquest apartat acostuma a incloure:

- 1** Informació relativa a la **composició** de la comissió de seguiment i avaluació i a les seves **funcions**.
- 2** Una descripció del **contingut** que ha d'incloure l'**informe anual de seguiment i avaluació**.

COMPOSICIÓ I FUNCIONS DE LA COMISSIÓ DE SEGUIMENT I AVALUACIÓ

Les comissions de seguiment i avaluació són els **òrgans de coordinació** que es reuneixen entre un i dos cops l'any per prendre decisions estratègiques sobre l'estat d'execució, l'actualització i/o l'elaboració del futur PES. Estan formades per representants de les diferents Àrees, Serveis, Departaments o Unitats responsables de la gestió de subvencions, i de forma complementària –segons els diferents casos–, per regidors/es dels àmbits implicats i per representants de la Intervenció General, Serveis Jurídics, Serveis Econòmics, Gerència Municipal, i Alcaldia/ Presidència.

Les seves funcions es poden sintetitzar de la següent forma:

- Realitzar el **seguiment de l'execució del PES** a partir de la recollida periòdica de la informació corresponent als indicadors d'avaluació definits prèviament.
- Redactar un **informe anual d'avaluació** sobre el grau d'assoliment dels objectius del PES. Aquest informe es lliura a la Junta de Govern per a la seva aprovació, generalment durant el primer quadrimestre de cada exercici pressupostari.
- Realitzar les **propostes** que considerin adients per a una major consecució dels objectius del PES. Això es pot traduir en una **actualització del PES** vigent o en modificacions de cara a l'**aprovació del futur PES**.
- Complementàriament, la comissió de seguiment i avaluació pot realitzar **propos-tes de millora de les bases i convocatòries de subvencions**, incidint així en el pla d'acció del PES.

INFORME ANUAL DE SEGUIMENT I AVALUACIÓ

L'informe anual de seguiment i avaluació del PES inclou, de forma general, informació sobre el **grau d'execució dels objectius del Pla** i sobre els **efectes i repercussions pressupostàries que se'n deriven**. També acostuma a incloure un apartat de **conclusions i valoració general**, així com un apartat de **suggeriments per a l'elaboració del següent PES**.

El disseny de l'avaluació dels PES analitzats es diferencia principalment pels indicadors utilitzats per mesurar el grau d'execució dels objectius del Pla. Només en 4 ocasions es defineixen indicadors específics per a cada línia de subvenció. En la majoria de casos, per contra, es defineix una **bateria general d'indicadors orientats a l'avaluació del conjunt de línies de subvenció**.

De cara als objectius del present informe, hem analitzat els indicadors d'avaluació inclosos als PES a partir del marc de referència indicat per l'AIReF i definit en l'apartat anterior. A més, per a cada indicador hem indicat l'**objecte d'avaluació** al que fa referència (la convocatòria de subvencions, la línia de subvenció, els projectes subvencionats, o la ciutadania).

Indicadors d'avaluació de l'execució dels objectius del PES

Analitzats conjuntament, els ajuntament de l'AMB defineixen **19 indicadors** per avaluar el grau d'**execució dels objectius del PES**. En 6 casos es tracta d'indicadors per mesurar la **realització del pla** (els seus recursos i activitats) i en 13 casos per mesurar els seus **resultats** (productes o *outputs*). Així mateix, en 5 dels 13 PES analitzats es fa referència a l'avaluació de l'**impacte** dels projectes subvencionats sobre la ciutat i/o en la ciutadania (*outcomes*), però en cap cas es detallen els indicadors específics per dur-ho a terme.

Pel que fa a l'objecte de l'avaluació, 8 indicadors es centren en el desenvolupament de la **convocatòria de subvencions**, 5 en característiques generals de les **línies de subvencions** detallades en el Pla, i 6 avaluen aspectes relacionats amb els **projectes subvencionats**.

Finalment, hem identificat **9 indicadors** com a **estratègics**, en front de **10 indicadors de gestió**. Tanmateix, i com hem comentat anteriorment, cal tenir en compte que la diferenciació entre indicadors estratègics i de gestió depèn en bona mesura dels objectius que persegueix l'ajuntament amb la implementació del pla estratègic. Per exemple, l'indicador “número de projectes col·laboratius” pot resultar estratègic si l'ajuntament persegueix de forma prioritària fomentar que les entitats presentin projectes conjuntament, com a mesura per incentivar la qualitat democràtica i la interrelació entre grups ciutadans que treballen des de diferents àmbits. En un altre context, per contra, pot tractar-se d'una qüestió purament administrativa que cal tenir en compte durant el procés de tramitació de les subvencions.

Taula 2. Indicadors d'avaluació als PES

INDICADOR	TIPUS	OBJECTE	NIVELL
Pressupost de la línia de subvenció	Estratègic	Realització	Línia de subvenció
Assoliment dels terminis d'execució de la LS	Gestió	Realització	Línia de subvenció
Execució de la línia de subvenció/ partides pressupostàries	Estratègic	Realització	Línia de subvenció
Incidències en l'execució de les línies de subvenció/ partides pressupostàries	Gestió	Realització	Estratègic
Número de projectes subvencionats	Estratègic	Realització	Convocatòria
Número de subvencions denegades	Gestió	Realització	Convocatòria
Pressupost de la línia de subvenció Assoliment dels objectius de la línia de subvenció	Estratègic	Resultat	Línia de subvenció
Assoliment dels projectes en el termini establert	Realització	Projecte	Gestió
Número de sol·licituds rebudes	Gestió	Resultat	Convocatòria
Número de subvencions renunciades	Gestió	Resultat	Convocatòria
Número de subvencions reintegrades	Gestió	Resultat	Convocatòria
Número de subvencions justificades	Gestió	Resultat	Convocatòria
Número d'entitats que reben subvenció	Estratègic	Resultat	Convocatòria
Import subvencions per beneficiari	Estratègic	Resultat	Convocatòria

INDICADOR	TIPUS	OBJECTE	NIVELL
Assoliment dels projectes en el termini establert	Gestió	Resultat	Projecte
Ajustament del pressupost a la despesa final	Gestió	Resultat	Projecte
Grau d'assoliment dels projectes	Gestió	Resultat	Projecte
Número de projectes col·laboratius	Estratègic	Resultat	Projecte
Número d'activitats realitzades	Estratègic	Resultat	Projecte
Número de beneficiaris	Estratègic	Resultat	Projecte

Font: Elaboració pròpia

Si retornem als diferents apartats que segons l'IGAE hauria d'incloure l'avaluació del PES, podem veure que la definició d'indicadors només constitueix la primera part de l'equació. Complementàriament, en el moment d'elaboració del PES **cal definir els valors esperats d'aquests indicadors per tal d'analitzar el seu grau d'assoliment a partir d'uns determinats valors de referència**. Aquests valors de referència, al seu torn, es poden establir a partir dels resultats obtinguts en exercicis anteriors o a partir de la informació recopilada en estudis o plans estratègics precedents. Malauradament, només l'Ajuntament de Sant Cugat inclou un quadre de comandament d'aquestes característiques en el seu PES. En ell es detalla, per a cada objectiu estratègic, una bateria d'indicadors a analitzar, un valor de referència, un percentatge de tolerància, el valor esperat per a cada any d'implementació del PES, i el Servei de l'Ajuntament responsable de la seva avaluació.

Taula 3. Exemple de quadre de comandament d'indicadors d'avaluació

INDICADOR	VALOR REFERÈNCIA	% TOLERÀNCIA	VALOR ESPERAT 2022	VALOR ASSOLIT 2022	% DESVIACIÓ REPECTE VALOR ESPERAT
% execució de la partida pressupostària	97%	5%	100%		
Número de sol·licituds rebudes	311	10%	320		

Número de projectes subvencionats	298	10%	210		
Número de subvencions denegades	13	5%	10		
Número d'entitats que reben subvenció	253	5%	260		
Número de beneficiaris	35.144	10%	38.000		
Número d'activitats realitzades	422	5%	450		

Font: Elaboració pròpia

És a partir de l'anàlisi dels valors esperats i dels valors assolits en relació als indicadors prèviament definits, que s'ha de procedir a una argumentació de les possibles **causes de les desviacions que se'n puguin derivar**. Aquesta anàlisi ha de concloure, així mateix, en **propostes de millora concretes de cara a l'elaboració del pròxim PES**, les quals poden suposar la supressió, modificació o creació de noves línies de subvenció que permetin donar resposta de forma més satisfactòria als objectius plantejats.

IMPLEMENTACIÓ DE L'AVALUACIÓ

Com hem comentat en l'apartat anterior, la majoria d'ajuntaments es comprometen, en el propi PES, a elaborar un informe de seguiment i avaluació que permeti conèixer l'estat de consecució dels seus objectius. També es comprometen a publicar aquest informe a la pàgina web del consistori i/o al portal de transparència abans de finalitzar el primer quadrimestre de l'exercici posterior a la seva execució, tal i com estableixen l'article 14 del RLGS i l'article 8 de la LTBG. Tanmateix, actualment **la gran majoria d'ajuntament de l'AMB no avaluen o no fan pública l'avaluació del PES a través d'aquests portals d'informació**. Si bé alguns ajuntaments analitzen en el PES, a mode de diagnosi, les subvencions atorgades en exercicis anteriors, només l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat fa públic un informe d'avaluació en els termes establerts en el PES.

Si bé fa uns anys apuntàvem l'estat embrionari dels PES en l'àmbit de l'administració local a l'AMB (Oliver-Mora i Panadero, 2019), actualment ens trobem en una situació similar pel que fa a l'avaluació d'aquests plans estratègics. A través de l'anàlisi dels PES és possible conèixer el disseny de l'avaluació prevista, però haurem d'esperar uns quants anys més –segurament una legislatura– fins a poder realitzar una anàlisi més acurada de com s'implementen aquestes avaluacions a la pràctica.

En aquest sentit, des de la Fundació Ferrer i Guàrdia **volem contribuir a dotar els ajuntaments d'eines pràctiques i rigoroses per fer d'aquest procés d'avaluació un exercici de millora interna i que permeti prendre millors decisions públiques en relació a la política de subvencions.** És per això que en l'apartat següent desenvolupem les tres passes que haurien de guiar qualsevol avaluació del PES.

ORIENTACIONS PER A L'AVAUACIÓ DEL PES

La literatura acadèmica estableix una distinció clara entre avaluació i monitoratge (o seguiment d'indicadors). Per una banda, la Comissió Europea defineix l'avaluació com “la valoració de les intervencions dels organismes públics segons els seus productes i els seus impactes, amb relació a les necessitats que pretenen satisfer, i orientada a proveir informació rigorosa, basada en evidències, per a la presa de decisions” (Comissió Europea, 2007). Per contra, podem concebre el monitoratge com el “conjunt d'activitats adreçades a l'obtenció sistemàtica i contínua d'informació sobre el seu funcionament, amb la finalitat de determinar si es duen a terme les accions previstes, amb la cobertura prevista i amb una gestió eficient dels recursos assignats, i de detectar possibles desviacions” (Blasco, 2009a).

Tant les guies publicades recentment per l'IGAE o l'AIReF, com els PES aprovats pels ajuntaments de l'AMB, s'ajusten a una concepció de l'anàlisi de polítiques públiques més propi del monitoratge que no pas de l'avaluació. Considerem que el seguiment d'indicadors és una eina útil per conèixer de forma sistemàtica l'evolució de determinats aspectes rellevants relacionats amb la política de subvencions, i que esdevé un recurs necessari en contextos en els quals l'acció subvencional es troba descentralitzada, com succeeix en molts dels consistoris catalans. Tanmateix, la **metodologia de l'avaluació de polítiques públiques ofereix un marc més consistent i rigorós que facilita en major mesura la presa de decisions públiques**. És per aquest motiu que a continuació presentem una guia metodològica per a l'avaluació de la implementació del PES adaptant a l'àmbit de les subvencions els preceptes que en aquest sentit ens proporcionen les persones expertes en avaluació de polítiques públiques.

CONSIDERACIONS PRÈVIES SOBRE L'AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES

L'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) defineix **diferents tipus d'avaluació en funció de l'objectiu que es pretén assolir amb la seva posada en pràctica** (Blasco, 2009a): avaluació de les necessitats socials, avaluació del disseny, avaluació de la implementació, avaluació de l'impacte i avaluació de l'eficiència. En l'àmbit de les polítiques de subvencions, l'avaluació de les necessitats socials i l'avaluació del disseny són útils en el procés d'elaboració del PES. L'informe de seguiment i avaluació del PES ha de recollir l'avaluació del grau d'assoliment dels objectius definits i l'execució de les línies de subvenció compreses. Per tant, fent servir la classificació d'Ivàlua, podríem arribar a fer una avaluació de la implementació del PES, del seu impacte i de la seva eficiència.

Taula 4. Exemple de quadre de comandament d'indicadors d'avaluació

TIPUS D'AVALUACIÓ	PREGUNTES PER A L'AVALUACIÓ DE LA POLÍTICA DE SUBVENCIONS	APLICACIÓ	CONCRECIÓ
Necessitats socials	Quines són les necessitats socials a les que cal donar resposta mitjançant la política de subvencions?	PES ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Objectius estratègics • Objectius específics • Línies de subvenció
Disseny	La dotació pressupostària i el pla d'acció de les línies de subvenció són adequades per donar resposta als objectius plantejats?		<ul style="list-style-type: none"> • Bases de subvencions • Convocatòries de subvencions • Calendari d'execució
Implementació	Les línies de subvenció s'han executat segons la previsió inicial? El funcionament i l'organització de l'ajuntament ha sigut l'adequat per garantir la seva execució? En quina mesura s'ha donat resposta als objectius plantejats?		<ul style="list-style-type: none"> • Bases de subvencions • Convocatòries de subvencions • Calendari d'execució
Impacte	Com ha canviat l'activitat de les entitats beneficiàries de subvencions? Quins efectes han tingut les subvencions sobre la ciutat i sobre les persones beneficiàries de les activitats subvencionades?	Informe seguiment i avaluació PES	<ul style="list-style-type: none"> • Activitats subvencionades • Entitats receptores de subvencions • Persones beneficiàries de les activitats • Realitat social sobre la que es pretén intervenir
Econòmica/ Eficiència	Les subvencions són els instruments més eficients per donar resposta a les necessitats socials detectades? Els impactes assolits justifiquen els seus costos?		<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humans i econòmics • Activitats subvencionades • Realitat social sobre la que es pretén intervenir

Font: Elaboració pròpia a partir de Blasco (2009a)

Aquesta guia es centra en l'avaluació de la implementació, és a dir, en l'avaluació de les desviacions d'una determinada política pública respecte dels resultats inicialment esperats. Tot i així, i com desplegarem més endavant, hem complementat

¹ El moment òptim per realitzar l'avaluació del disseny és abans de implementar el PES. Tot i així, també és molt convenient avaluar el disseny del PES abans d'avaluar la seva implementació. D'aquesta manera es pot comprendre quina relació guarden les diferents línies de subvenció previstes amb els objectius

aquest tipus d'avaluació amb la recollida sistemàtica d'indicadors d'entorn per tal de conèixer com evoluciona la realitat sobre la que es vol intervenir de forma paral·lela al desplegament de la política de subvencions, malgrat no es pugui establir una relació de causa-efecte. La focalització en l'avaluació de la implementació respon a diversos motius:

- En primer lloc, perquè **l'avaluació de la implementació és un exercici que resulta de gran ajuda pels ajuntaments a l'hora de millorar l'execució del PES**, ja que es pot realitzar en diversos moments de la seva posada en marxa. Així, tenint en compte que els ajuntaments han de realitzar un informe de seguiment i avaluació del PES amb caràcter anual, l'avaluació de la implementació és la tipologia d'avaluació que més s'ajusta a aquest informe.
- En segon lloc, perquè **abans de respondre a preguntes sobre l'impacte o l'eficiència de la política de subvencions, és imprescindible conèixer com s'estan implementant les línies de subvenció previstes**.
- En tercer lloc, **l'avaluació de l'impacte presenta dificultats metodològiques difícilment assumibles per moltes administracions locals**. Concretament, requereix la construcció d'escenaris contrafactuals (què hauria passat en absència de la línia de subvenció?) que aïllin l'efecte de la intervenció d'altres factors de l'entorn, permetent determinar la relació causa-efecte entre el seu impuls i els canvis socials que se'n deriven. Per exemple, si es vol avaluar l'impacte d'una línia de subvenció que té com a objectiu reduir el consum de drogues entre les persones joves mitjançant la subvenció d'activitats d'oci alternatiu, s'hauria de poder suposar quines activitats s'haurien desenvolupat al municipi amb aquest objectiu en absència de la línia de subvenció.
- Per la seva banda, **avaluar l'eficiència de la política de subvencions és útil en línies de subvenció estables**, sobre les quals es disposa d'una trajectòria d'implementació sòlida i quan es compta amb informació relativa als seus impactes. Tot i que és interessant la seva aplicació a l'àmbit de les subvencions, quedarà fora de l'abast d'aquesta guia al trobar-nos a les beceroles tant pel que fa a la planificació estratègica com pel que fa a l'avaluació de les polítiques públiques en l'àmbit de les subvencions.

L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ EN L'ÀMBIT DE LES POLÍTIQUES DE SUBVENCIONS

L'avaluació de la implementació té com a objectiu valorar l'execució d'una intervenció pública (en aquest cas, un PES) en relació al seu disseny inicial, així com els resultats directes o outputs que se'n deriven. Segons Blanca Lázaro i Isidre Obregon (2009), això passa per donar resposta a dues preguntes fonamentals:

- **El funcionament i l'organització interna de la política de subvencions són adequats?** Per respondre a aquesta qüestió cal posar el focus en el pla organitzatiu de les línies de subvenció, és a dir, en tots els recursos necessaris per garantir el seu desplegament. Per tant, ens fixarem en si les partides pressupostàries previstes s'executen, en la publicació de les convocatòries de subvencions, en el funcionament de les comissions qualificadores, en la tramitació de les subvencions, etc. Es tracta del tipus d'informació que hem analitzat a la taula 1 mitjançant els indicadors de realització, i que es relacionen amb els recursos i les activitats.

- **La població diana està rebent els serveis previstos?** En aquesta ocasió cal focalitzar-se en el pla d'utilització dels serveis per part de la població diana, és a dir, en avaluar que les subvencions arribin a les persones o entitats a les que van adreçades en la quantitat i amb la qualitat suficients. Per tant, en aquest cas en fixarem en les persones i/o entitats destinatàries de les subvencions, en les activitats subvencionades, en les persones beneficiàries de les activitats subvencionades, etc. També és important indagar en els motius pels quals les subvencions no arriben a determinats col·lectius: bretxa informativa, dificultats per tramitar la sol·licitud i/o justificar la subvenció, desafecció amb l'administració local, no disposar de la necessitat de finançament complementari per al desenvolupament de les activitats previstes, etc.

Per tal de donar resposta a aquestes preguntes, a continuació presentem una sèrie de d'orientacions que han de guiar el procés d'avaluació de la implementació de la política de subvencions.

Quina és la teoria del canvi de la política de subvencions?

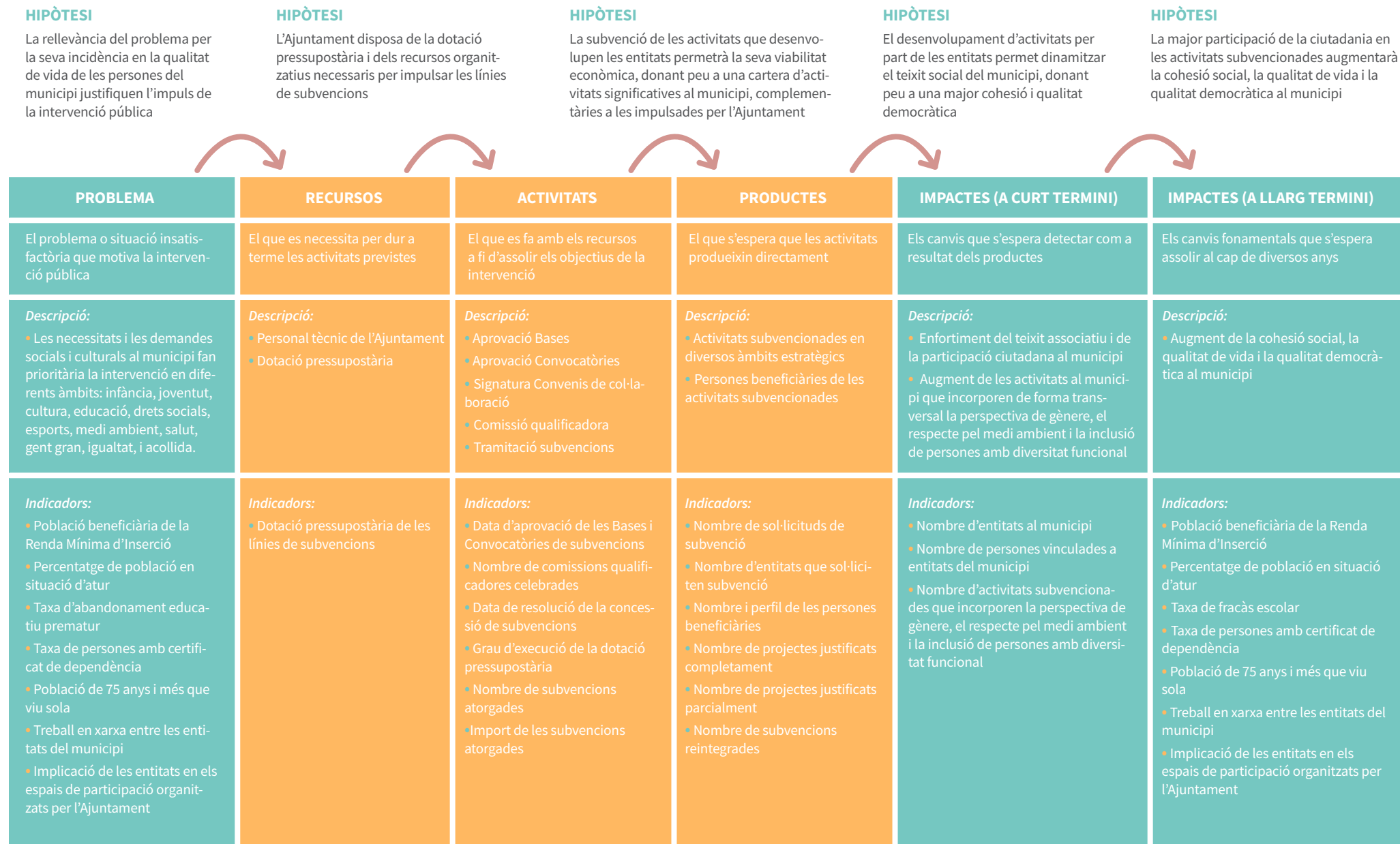
El primer pas per a realitzar l'avaluació de la implementació d'un PES consisteix en explicitar la seva **teoria del canvi**. Es tracta de la **successió d'hipòtesis sobre el comportament d'una determinada política pública**, partint de la detecció de necessitats socials i de l'assignació de recursos inicial (disseny), passant per les activitats per fer-hi front, i finalment per la generació de productes (*outputs*) i impactes (*outcomes*) que se'n deriven. Si bé és cert que la teoria del canvi de la política pública s'hauria de definir durant la fase de disseny, això és, en el marc de l'elaboració del PES, també es pot redactar durant la fase d'avaluació com a pauta per guiar la revisió sistemàtica del conjunt d'elements que incorpora.

A grans trets, podem estar d'acord que la política de subvencions dels diferents ajuntaments comparteix una teoria del canvi similar (veure taula 5). Aquesta parteix de la detecció d'una o varies necessitats socials al municipi i de l'existència d'entitats que impulsen projectes en l'àmbit d'actuació sobre el qual es pretén intervenir. Així mateix, l'ajuntament disposa dels recursos humans, organitzatius i econòmics per impulsar convocatòries de subvencions, per valorar les sol·licituds d'acord a uns requisits i a uns criteris de valoració prèviament establerts, i per tramitar els diferents expedients des del moment de la sol·licitud fins a la justificació final. **La hipòtesi clau és que subvencionar aquests projectes augmentarà el nombre d'actuacions impulsades al municipi per fer front a la necessitat social detectada, i que, al seu torn, aquestes activitats contribuiran a la resolució del problema.**

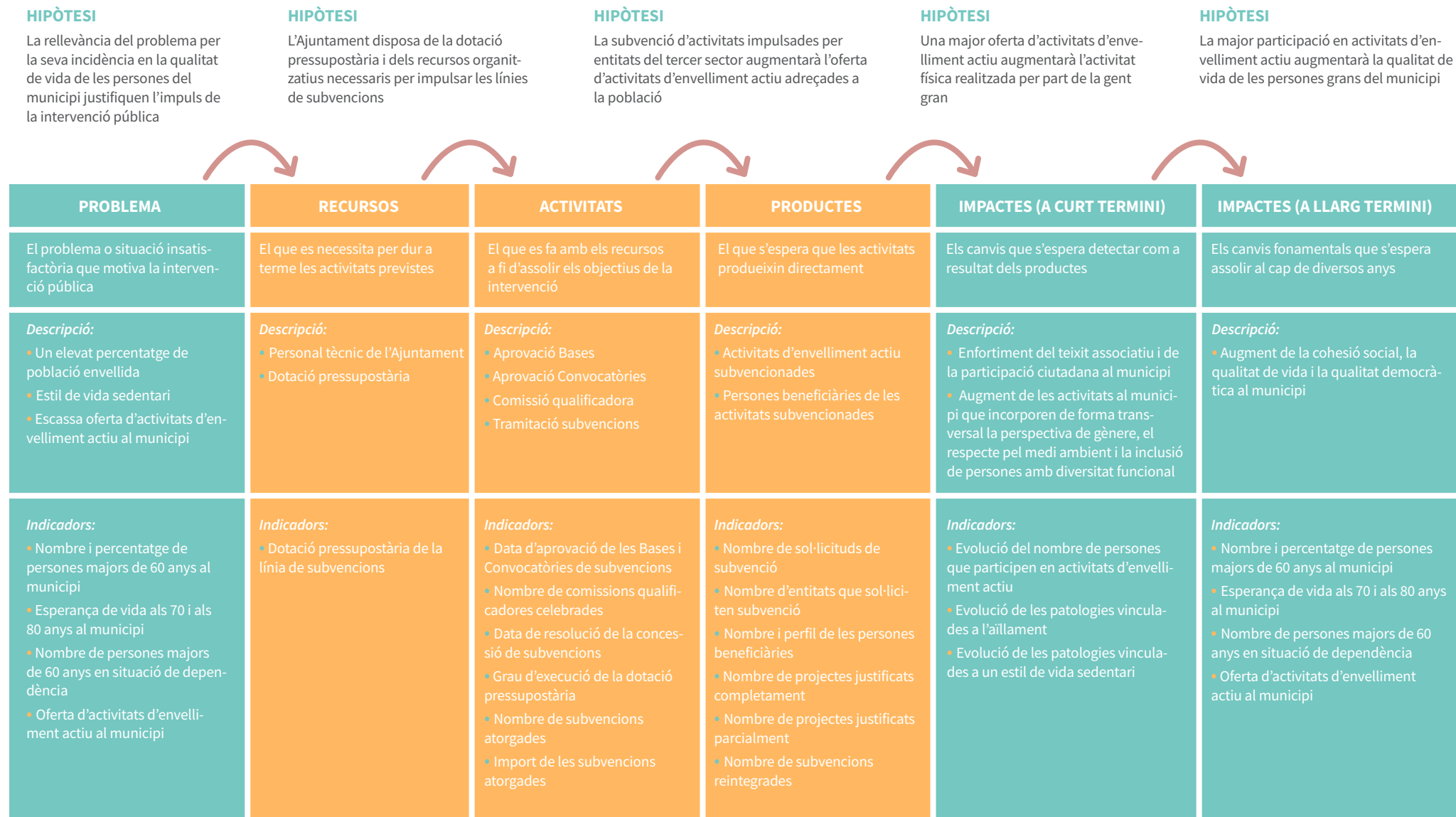
Per altra banda, l'impuls de línies de subvenció per part dels ajuntaments constitueix un **instrument per fomentar la qualitat democràtica**, permetent dinamitzar el teixit associatiu, la implicació ciutadana en projectes amb una repercussió directa en la ciutat, i augmentant la cohesió social del municipi. També es tracta d'un instrument per **fomentar la incorporació de valors transversals en les activitats que es realitzen al municipi**, com la perspectiva de gènere, el respecte al medi ambient o la inclusió de persones amb diversitat funcional, els quals es poden establir com a requisits per accedir a les subvencions o bé com a criteris de ponderació en el procés de valoració de les sol·licituds de subvenció.

A continuació presentem un exemple de teoria del canvi d'una política de subvencions genèrica, seguida d'una teoria del canvi específica d'una línia de subvenció per a la promoció d'activitats d'envelliment actiu:

Taula 5. Exemple de teoria del canvi d'un PES



Taula 6. Exemple de teoria del canvi d'una línia de subvenció destinada a promocionar activitats d'envelliment actiu



L'avaluació de la implementació es centra exclusivament en l'anàlisi dels **recursos**, les **activitats** i els **productes** de la intervenció (caselles taronja), més enllà de que es puguin incorporar indicadors relacionats amb altres dimensions de l'avaluació a mode de seguiment. Explicitar la teoria del canvi de la política de subvencions i de les diferents línies de subvencions que la comprenen serveix com a guia o pauta orientativa per a l'avaluació, en el sentit que permet sistematitzar els aspectes sobre els quals voldrem obtenir informació durant el procés d'avaluació. Més concretament, l'objectiu de l'avaluació consisteix en **analitzar la mesura en què s'han complert les hipòtesis plantejades a la teoria del canvi, comptant amb els indicadors com a elements bàsics per a la seva quantificació**. Un cop explicitada la teoria del canvi, en el pas següent veurem com analitzar el seu grau d'execució a través de les preguntes d'avaluació.

Com s'està desplegant el PES en realitat?

L'informe d'avaluació i seguiment del PES ha de tenir com a objectiu avaluar el seu grau d'execució real. Per això és clau plantejar-se un conjunt de **preguntes d'avaluació**, en funció dels diferents aspectes a avaluar, **que permetin analitzar la diferència entre el pla d'acció de les línies de subvenció inclosa al PES i la seva implementació efectiva**. Pel que fa a la teoria del canvi descrita en l'apartat anterior, es tracta d'analitzar la mesura en què s'han complert les hipòtesis clau previstes en el moment de dissenyar l'actuació i que han justificat la posada en marxa de la política pública. En cas de comptar amb un PES correctament dissenyat, les preguntes d'avaluació, o en el seu defecte, els indicadors per mesurar-ne la resposta, estaran definits prèviament en el propi pla estratègic. A continuació presentem una bateria de preguntes d'avaluació genèriques fàcilment adaptables als diferents PES:

Taula 7. Exemples de preguntes d'avaluació

<p>RECURSOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • S'ha mantingut el volum de la partida pressupostària estipulada al PES? • Un cop realitzades les sol·licituds de subvenció i la seva valoració per part de la comissió de qualificació, quin ha sigut el grau d'execució de la partida pressupostària? • En cas que hi hagi hagut desviacions respecte la previsió inicial, com s'expliquen i com han afectat la implementació de la línia de subvenció?
<p>ACTIVITATS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En quina mesura les línies de subvencions impulsades responen als diferents objectius del PES? • S'han publicat les bases i convocatòries de subvencions segons el pla d'acció previst al PES? • En cas que hi hagi hagut modificacions, com s'expliquen i com han afectat la implementació de la línia de subvenció? • Les convocatòries publicades són coherents amb el PES (objectius, línies de subvencions, requisits i criteris de valoració)? • Quin ha sigut el comportament de les subvencions atorgades (perfil de les entitats que reben subvenció, import atorgat, import atorgat respecte el pressupost total del projecte, etc.)? • El resultat de la concessió de subvencions és coherent amb els objectius del PES (difusió de la convocatòria, perfil d'entitats que es presenten, perfil d'entitats que presenten els millors projectes)?
<p>PRODUCTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quin ha sigut el comportament de les sol·licitud de subvencions (data de sol·licitud, import sol·licitat, perfil del sol·licitant, puntuació obtinguda, etc.)? • Quantes activitats es deriven del conjunt de projectes subvencionats? • S'han desenvolupat activitats per donar resposta a tots els objectius del PES? • Quantes persones es beneficiaran de les activitats subvencionades? • Quin és el perfil de les persones beneficiàries de les activitats subvencionades? • Les activitats es desenvolupen segons l'estipulat en els projectes presentats a subvenció?

Font: Elaboració pròpia

Tal i com apunta Jaume Blasco (2009a), difícilment podrem donar resposta a totes les preguntes d'avaluació que inicialment puguem considerar com a rellevants tenint en compte l'objecte de l'avaluació. Per això, resulta essencial **seleccionar les preguntes que es considerin més importants en cada cas**, tenint en compte el propòsit pel qual impulsem l'avaluació. Per exemple, no formularem les mateixes preguntes si

l'objectiu de l'avaluació és rendir comptes a la ciutadania que si és disposar d'informació sobre la gestió interna de la política de subvencions per tal de millorar-ne la seva eficiència. A mode d'orientació, les següents preguntes ens poden ajudar a seleccionar les preguntes d'avaluació:

- Si l'avaluació té com a finalitat **prendre una decisió estratègica sobre la política de subvencions del consistori** –per exemple, augmentar o reduir les partides pressupostàries de les línies de subvenció–, quina pregunta ens ajudarà a prendre-la?
- Si l'avaluació vol **fer arribar la informació sobre la política de subvencions als seus beneficiaris** –ja siguin les entitats o persones que sol·liciten subvencions, ja sigui la ciutadania que participa en les activitats subvencionades–, quina pregunta pot aportar informació que sigui del seu interès?
- Si el PES inclou alguna **línia de subvenció nova**, quina pregunta ens permetrà conèixer en major mesura el seu funcionament?

Així mateix, és important **convertir aquestes preguntes d'avaluació genèriques en preguntes específiques lligades a la context local en el que es produeix l'avaluació**. Per exemple, en relació a la pregunta “quin ha sigut el comportament de les subvencions atorgades?” cal que detallem quina informació específica volem recopilar sobre les mateixes. Ens interessa conèixer com es distribueixen les entitats que han rebut subvencions segons la seva forma jurídica, segons la seva dimensió, o segons la seva trajectòria al municipi? Ens interessa diferenciar aquestes entitats segons si han rebut una subvenció superior o inferior a 5.000€, o segons el percentatge de subvenció que han obtingut en relació a l'import sol·licitat? Com a resultat de la concreció d'aquestes preguntes d'avaluació obtindrem uns **indicadors d'avaluació**, que constitueixen l'element bàsic, clarament definit i mesurable que ens ha de permetre quantificar la desviació de l'execució real respecte la previsió inicial.

Un cop seleccionades les preguntes d'avaluació i definits els indicadors d'avaluació, és necessari establir uns **valors de referència** per cada un d'ells per tal de jutjar la seva execució. Novament, un correcte disseny del PES ja hauria d'incorporar aquests valors, però en el seu defecte, cal estipular-los prèviament a l'anàlisi de la implementació del pla estratègic. En cas de comptar amb avaluacions prèvies o amb altres estudis o plans estratègics on s'analitzin informacions similars, aquests ens poden servir com a orientació per construir els valors de referència. Per exemple, si disposem d'informació sobre el nombre d'activitats que es van subvencionar en exercicis anteriors, o sobre el nombre i perfil de les persones beneficiàries que hi van partici-

par, es pot adoptar aquest marc com a punt de comparació per a l'exercici subjecte a l'avaluació. En altres

el punt de referència serà el propi disseny del PES –com per exemple en relació al volum de la partida pressupostària o en relació al calendari previst d'aprovació de les bases i convocatòries de subvencions–, per la qual cosa simplement s'haurà d'avaluar la desviació respecte la previsió inicial.

En aquest mateix sentit, és interessant definir un **percentatge de tolerància** per cada un dels valors de referència definits prèviament. El percentatge de tolerància consisteix en el percentatge de desviació sota el qual es considera com a acceptable la diferència entre el valor real obtingut respecte el valor de referència definit prèviament. Per exemple, si el valor de referència en relació al nombre de persones beneficiàries de les activitats subvencionades és de 10.000, i es defineix un percentatge de tolerància del 5%, valorarem positivament que el nombre de persones beneficiàries sigui igual o superior a 9.500. Per contra, valorarem negativament qualsevol resultat inferior a aquesta xifra.

A mode d'exemple, a continuació presentem una fitxa amb el conjunt d'elements considerats en aquest apartat en relació a una determinada pregunta d'avaluació.

Taula 8. Fitxa de pregunta d'avaluació

DIMENSÍO D'AVALUACIÓ	Productes
PREGUNTA D'AVALUACIÓ GENÈRICA	Quin ha sigut el règim de concurrència de les subvencions atorgades?
PREGUNTA D'AVALUACIÓ ESPECÍFICA	Quin percentatge del pressupost total destinat a subvencions s'ha atorgat mitjançant subvencions nominatives?
INDICADOR D'AVALUACIÓ	% del pressupost destinat a subvencions nominatives
VALOR DE REFERÈNCIA	40%
% DE TOLERÀNCIA	5 punt percentuals
PER QUÈ ÉS RELLEVANT?	L'article 22 de la LGS estableix la concurrència competitiva com a procediment ordinari per a la concessió de subvencions. Tanmateix, les subvencions nominatives tenen un pes molt significatiu en la política de subvencions. L'objectiu és reduir progressivament el percentatge del pressupost destinat a subvencions nominatives, en favor de les subvencions en règim de concurrència competitiva.

Font: Elaboració pròpia

Valoració de les desviacions entre el disseny i la implementació real

Tal i com hem exposat en l'apartat anterior, l'avaluació de la implementació requereix definir un conjunt d'elements –indicadors d'avaluació, valors de referència, percentatges de tolerància–, que permeten analitzar de forma sistemàtica el grau d'execució d'una determinada intervenció. Tanmateix, aquesta sistematització de la informació no constitueix l'avaluació en si mateixa. Per a que aquests resultats siguin útils per al procés de presa de decisions públiques, **cal que es complementin amb valoracions qualitatives i fonamentades sobre el procediment d'implementació de la intervenció**. En altres paraules, no és suficient en proporcionar una bateria de dades sobre la implementació de la política, sinó que aquestes s'han d'acompanyar d'argumentacions que permetin contextualitzar-les i donar resposta al perquè dels resultats obtinguts.

L'anàlisi dels indicadors clau ha de permetre extreure conclusions sobre la mesura en què les actuacions impulsades han complert el pla d'acció previst i han permès donar resposta als objectius plantejats. En aquest sentit, una de les funcions principals de l'avaluació del PES és **prendre decisions sobre la necessitat de modificar, substituir o eliminar les línies de subvenció que no assoleixen el nivell de consecució d'objectius desitjat**, ja sigui de cara a l'actualització del PES vigent, ja sigui de cara a l'aprovació del futur PES.

Per aquest motiu, resulta clau que els informes d'avaluació i seguiment del PES conculguin amb un apartat de **propostes per una major consecució dels objectius del PES**, en les quals es concreti, a partir de l'anàlisi del conjunt d'indicadors seleccionats, la necessitat de:

- **Augmentar o disminuir els imports de les línies de subvenció.**
- **Modificar els termes (incloent els requisits i els criteris de valoració) de les línies de subvenció.**
- **Incloure noves línies de subvenció.**
- **Eliminar línies de subvenció.**



Finalment, voldríem acabar aquest apartat recalcant la importància d'**incorporar aquest procés d'avaluació en el dia a dia de les administracions locals i en fer d'aquest procés un aprenentatge significatiu per a l'organització**. L'avaluació de les polítiques públiques és una tendència que tindrà un pes cada vegada més gran

en la gestió pública, no només per tractar-se d'un requeriment legal en determinats àmbits –com el de les subvencions–, sinó pel seu potencial per a la millora de la transparència i la qualitat democràtica a través del foment d'una presa de decisions públiques basada en evidències, i no en intuïcions.

Taula 9. Fases de l'avaluació de la implementació del PES

<p>1. Formulació de la teoria del canvi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quin és el problema al qual es vol donar resposta mitjançant la política de subvencions? • De quins recursos disposa l'Ajuntament per tal de donar resposta a aquest problema mitjançant les subvencions? • Quines accions ha de posar en marxa l'Ajuntament per tal d'impulsar les línies de subvencions? • Quins productes s'espera obtenir mitjançant el desplegament de les línies de subvenció? • Quins impactes es preveu que tindran les subvencions sobre el problema al qual es vol donar resposta?
<p>2. Selecció de les preguntes d'avaluació i mesura dels indicadors</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quines preguntes específiques cal formular-se per tal d'analitzar la implementació del PES? • Quins indicadors concrets permetran mesurar la seva implementació? • Quin és el valor de referència dels indicadors? • Quin és el valor esperat dels indicadors? • Quin valor dels indicadors s'ha assolit? • Quin és el grau de tolerància del valor assolit respecte del valor esperat per tal de considerar els resultats com a acceptables?
<p>3. Anàlisi i elaboració de propostes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Com s'explica la desviació dels valors assolits respecte dels valors esperats? • Quina valoració es fa dels resultats obtinguts? • S'han complert les hipòtesis clau plantejades a la teoria del canvi? • Com a conseqüència de l'avaluació: <ul style="list-style-type: none"> • Cal augmentar o disminuir els imports de les línies de subvenció? • Cal modificar els termes de les línies de subvenció? • Cal incloure o eliminar línies de subvenció?

Font: Elaboració pròpia



PROPOSTES PER A LA MILLORA DE L'AVALUACIÓ DEL PES

Aquesta guia proporciona eines concretes per avançar en l'avaluació de la política de subvencions de les administracions locals. Si bé moltes de les qüestions plantejades requereixen un procés gradual d'implementació, així com un treball intens de debat i reflexió interna, el més important és que això no suposi una barrera que limiti començar a fer passes cap a un millor model d'avaluació. Per això, a continuació presentem una bateria de propostes bàsiques per començar a avançar en aquest camí:

- **Seleccionar de forma estratègica els aspectes relatius al PES que es sotmetran a avaluació.** En un terreny incipient com l'actual en relació a l'avaluació del PES, la regla del “menys és més” cobra especial significat. Tenint en compte les pautes desenvolupades en aquesta guia, el disseny de l'avaluació s'ha de realitzar de forma realista, establint uns objectius assumibles i buscant el seu perfeccionament de forma progressiva. Per exemple, es pot començar donant resposta a tres preguntes d'avaluació per cada línia de subvenció (una en relació als recursos, una en relació a les activitats, i una en relació als productes):

- **Quin ha estat el grau d'execució de la partida pressupostària (recursos)?**

- **Les convocatòries han complert el pla d'acció previst (activitats)?**

- **Quin ha estat el nombre de persones beneficiàries de les activitats subvencionades (productes)?**

- **Plantejar-se objectius de realització i resultats de la política de subvencions (objectius operatius).** Els ajuntaments estableixen, a través del PES, els objectius i efectes que pretenen assolir amb les diferents línies de subvenció sobre la població destinatària. Així, es fa referència a millorar les condicions de vida de la ciutadania, a comptar amb una ciutat més integradora, o a disminuir els casos de violència de gènere. Tot i que és important definir aquests objectius i fer un seguiment de l'evolució dels indicadors associats, l'avaluació del PES difícilment serà capaç d'avaluar la incidència directa de la política de subvencions sobre aquests fenòmens. L'avaluació del PES es focalitzarà, per contra, en l'anàlisi de com s'han destinat els recursos previstos, de com s'han implementat les diferents línies de subvenció a través de convocatòries o de la signatura de convenis, i de com s'han traduït aquests recursos en activitats específiques.

- **Garantir la coherència entre els objectius estratègics del PES, els objectius específics de cada línia de subvenció, i els indicadors per mesurar el compliment dels objectius específics.** Actualment no hi sol haver coherència entre aquests 3 nivells.

Mostra d'això és que molts ajuntaments no defineixen indicadors d'avaluació específics per cada línia de subvenció, sinó que únicament estableixen indicadors generals pel conjunt del PES. Si bé la definició d'indicadors generals és útil en tant que totes les subvencions comparteixen aspectes vinculats a la seva tramitació i execució, els objectius de les línies de subvenció són independents, i per tant, també ho han de ser els indicadors per mesurar el seu compliment.

- **Selecció de preguntes d'avaluació que resultin estratègiques per a la política de subvencions.** L'avaluació del PES no es pot centrar en tots els aspectes que intervenen en la implementació de les línies de subvenció. En conseqüència, cal formular-se preguntes d'avaluació que permetin donar resposta a les prioritats que estableix el consistori amb la implementació del PES. Exemples recurrents d'aquestes prioritats són la reducció del nombre de subvencions nominatives atorgades, arribar a un major nombre i diversitat d'entitats del municipi, fomentar activitats que incorporin la perspectiva de gènere o altres valors transversals, augmentar la qualitat dels projectes presentats en el procés de sol·licituds, o la reducció del percentatge de l'import que representa la subvenció atorgada sobre el conjunt del pressupost dels projectes subvencionats. El més important és que cada ajuntament estableixi les línies prioritàries de la pròpia política de subvencions, i que centri l'avaluació del PES en aquests aspectes.
- **Definir indicadors de realització, de resultat i d'entorn.** Si bé anteriorment hem ressaltat que l'avaluació de la implementació es centrarà principalment en aspectes relacionats amb la realització i els resultats (avaluació dels recursos, de les activitats i dels productes), mesurar indicadors d'entorn ens permet conèixer com evoluciona la realitat sobre la qual es pretén incidir de forma paral·lela a la implementació de les línies de subvenció. Aquest coneixement dona peu a una presa de decisions més fonamentada en evidències, la qual cosa ha d'incidir en el disseny del futur PES i en la relació que es pugui establir entre aquest instrument i altres planificacions estratègiques municipals.
- **Analitzar els indicadors d'avaluació de forma evolutiva.** L'anàlisi de la implementació de les subvencions sovint es realitza de forma aïllada any per any, obtenint únicament una fotografia de l'estat d'execució de les línies de subvenció. Tanmateix, aquests resultats acostumen a estar molt influenciats per factors puntuals que difícilment permeten extreure conclusions fonamentades sobre una política de subvencions que sovint es replica any rere any sense grans alteracions. En conseqüència, cal apostar per una anàlisi evolutiva que permeti copsar la tendència d'aquests resultats a mitjà-llarg termini.

- **Establir un valor de referència, un valor esperat, i un percentatge de tolerància per cada indicador.** Si bé la majoria d'ajuntaments defineixen indicadors d'avaluació en els respectius PES, rarament els acompanyen de valors complementaris que permetin extreure conclusions dels resultats obtinguts.

- El valor de referència permet comparar els resultats dels indicadors d'avaluació en relació, per exemple, als resultats obtinguts en l'exercici anterior.

- El valor esperat permet definir un objectiu de consecució en relació a l'indicador en qüestió.

- El percentatge de tolerància estableix el marge d'error considerat acceptable entre el valor esperat i el valor realment assolit.

És precisament l'anàlisi d'aquests resultats els que ens permetrà extreure conclusions sobre la implementació de les línies de subvenció.

- **Construir quadres de comandament que permetin fer un seguiment dels indicadors d'avaluació seleccionats.** Des del punt de vista operatiu, el disseny de quadres de comandament permet fer un seguiment en temps real del conjunt d'indicadors d'avaluació i dels valors complementaris seleccionats. Més enllà de tractar-se d'una metodologia efectiva de recollida de la informació, constitueix una alternativa als processos d'avaluació esporàdics a través dels quals només s'analitza la implementació de la intervenció un cop l'any –en el moment de fer l'informe d'avaluació–, o inclús cada tres anys –un cop finalitzat el període de vigència del PES–. A més, mitjançant els programaris de visualització de dades cada cop més presents en les administracions públiques, els quadres de comandament es poden vincular als portals de transparència per tal de rendir comptes a la ciutadania sobre el grau d'implementació de determinats indicadors.

The background is a solid light pink color. It is decorated with various geometric shapes in teal, yellow, and orange. In the top left, there are overlapping circles and a striped circle. In the top center, there is a stylized arrow shape composed of several overlapping triangles. In the top right, there are two overlapping circles, one yellow and one teal with a striped pattern. In the bottom left, there are overlapping circles in teal, yellow, and orange. In the bottom center, there is another stylized arrow shape similar to the one in the top center. In the bottom right, there are several overlapping arrow shapes pointing to the right, in yellow, teal, and orange.

REFERÈNCIES

AIReF (2019). *Evaluación de Estrategia y Procedimiento de las Subvenciones*. Madrid: AIReF.

Blasco, Jaume (2009a). *Guia pràctica 1 - Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació*. Barcelona: Ivàlua.

Blasco, Jaume (2009b). *Guia pràctica 3 - Avaluació del disseny*. Barcelona: Ivàlua.

Comissió Europea (2007). *Responding to strategic needs: reinforcing the use of evaluation*. SEC, 213.

Farré, Marçal (coord.) (2020). *Eina pràctica 1.1. Com puc elaborar una teoria del canvi?* Barcelona: Ivàlua.

Gutiérrez, Alba (2017). *Tres años de la Ley de transparencia: perspectiva de una activista*. Revista Española de Transparencia, 5, 8-11.

Intervención General de la Administración del Estado (2019). Guía general para la elaboración, seguimiento, control, evaluación y publicidad de los Planes Estratégicos de Subvenciones. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Lázaro, Blanca i Obregon, Isidre (2009). *Guia pràctica 4 - Avaluació de la implementació*. Barcelona: Ivàlua.

Oliver-Mora, Martí i Panadero, Hungria (2019). *La transparència en matèria de subvencions*. Barcelona: Fundació Ferrer i Guàrdia.

Ramió, Carles (2017). *La legitimidad social de la Administración reside en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la evaluación*. Revista Española de Transparencia, 5, 22-23.

Villoria, Manuel (2014). *La transparencia como política pública en el nivel local*. Revista Democracia y Gobierno Local, 26/27, 4-16.

GUIES DE LA COL·LECCIÓ:

