

Hacia una consolidación de la cultura de la evaluación en la Diputación de Barcelona: el caso del trabajo conjunto entre Servicio de Planificación y Evaluación y la Gerencia de Bibliotecas.

Andreu Orte, Responsable de Evaluación de Políticas Públicas. Servicio de Planificación i Evaluación. Gabinete de la Presidencia Diputación de Barcelona

Ester Omella, Jefa de Oficina de Programación y Evaluación de Bibliotecas. Diputación de Barcelona.

II Jornadas de EPP: LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA HERRAMIENTA ESENCIAL PARA EL BUEN GOBIERNO. Sevilla, Octubre de 2018

Índice

1. Hacia un ecosistema de la evaluación en la Diputación de Barcelona y los Ayuntamientos.
2. Prioridades de actuación y casos de evaluación 2013-2018.
3. El caso de bibliotecas: la complementariedad entre el Servicio de Planificación y Evaluación y la Gerencia de Bibliotecas.
4. Experiencias concretas de evaluación en el ámbito bibliotecario

Resumen

En los últimos años, las administraciones públicas españolas han mantenido un creciente interés en la evaluación de programas, políticas y planes sectoriales, así como la producción de materiales de divulgación y formación específica. En paralelo, existen casos de consolidación de servicios y unidades orgánicas especializadas en materia evaluación.

En el caso de la Diputación de Barcelona (DIBA), la apuesta corporativa por la Evaluación se remonta al año 2008, con la incorporación de la DIBA como institución integrante del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (IVALUA), la creación de una oficina orientada al seguimiento y evaluación de políticas públicas y la continuidad de proyectos de evaluación

desarrollados desde las áreas y Gerencias de Servicios de la propia organización, algunas de ellas con larga tradición en el impulso de instrumentos y metodologías para la toma de decisiones.

En el último lustro, la consolidación de un ecosistema de trabajo de la evaluación en el seno de la Diputación ha permitido potenciar 3 ejes de actuación: *evaluación de programas considerados como estratégicos para la organización; formación y capacitación de técnicos y directivos y, en tercer lugar, difusión de conocimiento*. Todo ello se ha desarrollado dando mayor visibilidad tanto al Servicio de Planificación y Evaluación (SPA) como a Ivalua como referente externo para los técnicos y estructura directiva de la Diputación.

En este contexto de impulso interno para la evaluación, el ámbito bibliotecario es el que ha desarrollado mayor número de proyectos de evaluación, formación específica y asesoramiento en materia de evaluación. Así, se han desarrollado evaluaciones de características y enfoque diverso: evaluación económica de la Red de Bibliotecas Municipales de la Provincia de Barcelona (RBM), evaluación de impacto de un programa de capacitación tecnológico a realizada por (IVALUA), así como proyectos en marcha en a través de un diseño casi-experimental y de otra evaluación de la implementación. Por otro lado, desde el año 2017, la Gerencia de Bibliotecas y el SPA imparten un ciclo formativo introductorio en materia de evaluación destinado a directores y trabajadores de bibliotecas municipales.

Esta comunicación tiene como objeto presentar la experiencia de impulso de la evaluación que ha tenido el SPA en los últimos años, complementado por la concreción de la experiencia en el caso del trabajo conjunto SPA-Gerencia de Servicios de Bibliotecas, que gestiona una red centenaria que actualmente ofrece servicios a más de 240 municipios de la provincia, (225 bibliotecas y 10 bibliobuses itinerantes). Se trata, por tanto, de uno de los servicios emblemáticos de la Diputación en su función de apoyo en el desarrollo de las competencias y servicios municipales.

1. Hacia un ecosistema de la evaluación en la Diputación de Barcelona y los Ayuntamientos.

En los últimos 25 años la creación de sistemas públicos de evaluación de políticas públicas ha proliferado en toda Europa. En el caso español, la creación de unidades especializadas ha seguido su curso, si bien cabe destacar la creación de dos entidades en 2006: AEVAL e IVALUA (Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, que en la práctica inició sus actividades en 2008). Ambas nacían con la finalidad de crear y consolidar un sistema de evaluación de políticas públicas en su ámbito de actuación con una lógica de trabajo independiente aunque auspiciada por instituciones públicas.

En el caso catalán, Ivalua sigue en la actualidad creciendo en cuanto a proyectos y líneas de trabajo. Desde su constitución como consorcio público¹, la propia configuración de la institución le ha permitido profundizar en políticas tanto de ámbito autonómico como local.

En paralelo a la maduración de Ivalua, en el caso de la Diputación de Barcelona (DIBA) se creó una Oficina de Planificación y Evaluación de Política (OPAP) que tenía, entre otras funciones, el seguimiento y evaluación del plan de gobierno 2007-2011 y el apoyo técnico a las Direcciones y Gerencias de Servicios de la Diputación en materia de evaluación. En la práctica, estas dos funciones se plasmaron en la creación de mecanismos de trabajo coordinado entre OPAP y las Direcciones/Gerencias. La OPAP servía como nexo entre Ivalua y las Direcciones/Gerencias con interés en evaluar algún programa o política estratégica, mientras que ejercía un rol de responsable en el seguimiento del Plan de Mandato.

Ivalua, por su parte, fue especialmente activo entre 2009 y 2011 en la creación de materiales divulgativos y el inicio de un programa formativo abierto a cualquier administración o privado. La creación de unas guías y la divulgación en el contexto de cursos de formación han tenido múltiples beneficios, el principal ha sido poder disponer de un marco conceptual de referencia que, años después, sigue siendo de referencia para técnicos y directivos en las administraciones catalanes.

La función evaluadora en el seno de la DIBA ganó peso a partir del año 2011. Se realizaron los primeros proyectos de evaluación realizados por analistas de la OPAP y el primer

¹ En sus inicios formaban parte la Generalitat de Catalunya, la Diputación de Barcelona, la Universidad Pompeu Fabra y la Fundación Jaume Bofill.

encargo de entidad a Ivalua, en el marco de uno de los servicios emblemáticos de la DIBA, el servicio de *Teleasistencia*.

2. Prioridades de actuación y casos de evaluación 2013-2018.

En el año 2013, el gobierno de la Diputación creó el actual Servicio de Planificación y Evaluación (SPA) que sustituyó a la OPAP, así como otros servicios. Durante dos años mantuvo su adscripción orgánica a la Coordinación General y desde 2015 es dependiente orgánicamente del Gabinete de la Presidencia. El actual SPA se divide en cuatro ámbitos de trabajo bien diferenciados: a) Apoyo a la planificación estratégica y coordinación del Plan de Mandato; b) Evaluación de políticas públicas; c) Gestión de la calidad de la Carta de Servicios del Catálogo de la DIBA; d) unidad de apoyo en materia de encuestas.

Desde el Gabinete de la Presidencia, el SPA ofrece sus servicios en materia de evaluación a todas las Direcciones y Gerencias de la Corporación que, a su vez, tienen como destinatarios principales los gobiernos locales (principalmente los 311 ayuntamientos de la provincia de Barcelona). Generalmente son las Direcciones/Gerencias las que plantean al SPA qué tipo de colaboración o proyecto relacionado con la evaluación quieren desarrollar.

El cambio de adscripción orgánica coincidió con un crecimiento de la actividad orientada a la evaluación que podemos dividir en tres finalidades concretas, todas ellas compatibles y contribuyendo a una consolidación de la cultura de la evaluación en las políticas públicas corporativas:

1. Evaluar programas y políticas corporativas con rigor técnico.
2. Aportar criterios y metodologías para la mejora de la evaluabilidad de programas y políticas corporativas. .
3. Promover la gestión del conocimiento y la formación en el seno de la Diputación de Barcelona.

En algunos casos la colaboración entre Direcciones/Gerencias y SPA ha sido puntual y orientada a analizar la evaluabilidad de proyectos y políticas (sistemas de indicadores, identificación de preguntas de evaluación, análisis del proyecto técnico encargado desde Direcciones/Gerencias a evaluadores externos, como por ejemplo Ivalua). En otros casos, la colaboración se enmarca en una petición de evaluación concreta, en la cual el SPA actúa

como evaluador externo y la Gerencia/Dirección correspondiente concreta los objetivos y aporta valor como experto en la política concreta.

La experiencia a lo largo de los últimos años muestra que la relación entre Direcciones/Gerencias y SPA se expande y amplía una vez se inicia, lo cual significa que la cultura de evaluación se consolida poco a poco en la organización más allá de proyectos concretos. La tercera parte de esta comunicación se centrará en la experiencia conjunta del SPA y la Gerencia de Bibliotecas.

Proyectos de evaluación

Una vez realizada la petición de la Dirección/Gerencia interesada, se estudian las finalidades de la evaluación, su viabilidad técnica y el interés corporativo en el proyecto, priorizándose políticas o proyectos estratégicos. Si se considera que la evaluación es viable, se plantea la posibilidad de realizarse con recursos propios del SPA o bien se opta por Ivalua como evaluador externo en determinadas circunstancias.

En otros casos, especialmente si la intervención tiene algunos problemas para su evaluabilidad, se pospone la evaluación y se trabaja para que pueda ser posible abordar el proyecto más adelante.

A lo largo de los últimos años, se han impulsado evaluaciones de características muy diversas, incluyendo evaluaciones de impacto, evaluaciones de implementación y de diseño. El SPA dispone de personas con formación y experiencia en técnicas de investigación social (realización de encuestas, grupos de discusión y entrevistas, análisis documental, estadística avanzada), lo cual facilita que se opte por uno u otro método a emplear dependiendo de las preguntas de evaluación, el acceso a información y la obtención de nueva observación.

Figura 1. Proyectos de evaluación con la participación del Servicio de Planificación y Evaluación

Ámbito del Proyecto	Tipo evaluación	Gerencia o Dirección responsable	Evaluador	Estado proyecto
Servicio de Teleasistencia	Implementación	Bienestar Social	Ivalua	2012
Retorno social de las bibliotecas de la RBM	Evaluación económica	Bibliotecas	OPAP/SPA	2013
Análisis bibliográfico sobre el valor social de las bibliotecas	Análisis de la literatura	Bibliotecas	OPAP/SPA	2015
Talleres de capacitación digital para mayores de 55 años	Impacto	Bibliotecas	Ivalua	2016
Análisis coste-beneficio e informe cualitativo de instalaciones deportivas municipales con piscina cubierta: el caso del EAS Taradell	Evaluación económica y evaluación implementación	Deportes	SPA	2017
Programa de fomento del deporte en grupo para personas mayores	Diseño e implementación	Deportes	SPA	2018
Diseño e implementación de proyectos Bibliolab	Diseño e implementación	Bibliotecas	SPA	En elaboración
Evaluación de impacto del del proyecto Velocirepto	Impacto e implementación	Bibliotecas	SPA	En elaboración
Efectividad de dispositivos técnicos de teleasistencia	Impacto	Bienestar Social	Ivalua	En elaboración
Evaluación del Servicio de Intermediación en Deudas Hipotecarias (SIDH)	Implementación	Vivienda y Bienestar Social	Ivalua	En elaboración

Nuevo modelo de Servicios de infancia y adolescencia en Hospitalet de Llobregat	Diseño e implementación	Bienestar Social	Consultor externo	En elaboración
Impacto socioeconómico del proyecto LIFE Tritón del Montseny	Evaluación económica	Espacios naturales	Contultor externo	En elaboración

Apoyo técnico para la mejora de la evaluabilidad

El SPA actúa como unidad de consulta, de visión transversal y de conocimiento específico en materia de evaluación, mientras que cada Dirección/Gerencia sectorial garantiza conocimiento del ámbito sectorial correspondiente. De este modo, si bien a menudo el acompañamiento técnico no deriva en evaluaciones y publicaciones a corto plazo, es una línea de trabajo muy valorada porque posibilita que la colaboración y aprendizaje mutuo entre Direcciones/Gerencias y SPA derive en líneas de trabajo más consolidadas. En algunos casos, lvalua también forma parte de algún asesoramiento técnico al considerarse un ámbito en el que tienen experiencia adquirida, o bien por valorarse un proyecto que podría extenderse a otras administraciones catalanas.

En síntesis, el acompañamiento y asesoramiento técnico se orienta a todas aquellas Gerencias y Direcciones de Servicios que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- Mejorar las condiciones de evaluabilidad de programas o políticas corporativas (bases de datos, documentos técnicos, criterios para definir un proyecto de evaluación, etc).
- Casos en los cuales la Gerencia o Dirección de Servicio tiene previsto encargar una evaluación externa y se busca un apoyo para definir el encargo.
- Avanzar en cuestiones metodológicas de interés en el ámbito sectorial específico desde una perspectiva de evaluación, complementando así el conocimiento del ámbito concreto de cada Gerencia o Dirección de Servicios.
- Identificación de evidencia empírica, metaevaluaciones y evaluaciones metodológicamente sólidas.

Gestión del conocimiento y la Formación

Con el objeto de difundir la cultura de la evaluación en la Diputación se trabaja en dos direcciones: la formación y la gestión del conocimiento.

El objetivo de la DIBA en cuanto a formación es ofrecer formación adaptada a las necesidades de las Gerencias/Direcciones. En algunos casos, la perspectiva de la evaluación no está todavía incorporada entre los técnicos y directivos mientras que en otros casos, este paso previo ya se ha realizado tiempo atrás, sea por iniciativa de las Direcciones/Gerencias o bien por interés de los propios técnicos. Actualmente hay programas formativos universitarios, o bien ofertados por Ivalua, que ofrecen programas específicos o con un peso relevante de la evaluación.

Considerando la gran demanda que existía de los cursos de Ivalua, el SPA planteó la realización de un programa a medida para técnicos de la DIBA. El programa adaptado se dividía en 11 sesiones de 3 horas, 2 de ellas impartidas por formadores de Ivalua, incorporándose una perspectiva práctica cercana a un ámbito sectorial concreto. De este modo, algunas de las Gerencias con mayor interés en materia de evaluación pudieron acceder a formación generalista. En tres ediciones (2014-2016), pasaron por esta formación más de 60 técnicos y directivos, todos ellos trabajadores de la DIBA.

A partir del año 2016 se dio por concluida la fórmula de programa extensivo de 11 sesiones para un conjunto de Direcciones/Gerencias y se pasó a otros modelos de formación adaptada:

- Programas igualmente adaptados a ámbitos sectoriales concretos, pero abiertos a técnicos y responsables de las Direcciones/Gerencias y/o de ayuntamientos. Este formato es especialmente interesante en ámbitos de actuación en el cual los municipios y la DIBA trabajan en un marco de actuación común, como por ejemplo planes sectoriales municipales o servicios públicos municipales. La adopción de un programa formativo introductorio (de 3-5 sesiones, algunas de ellas impartidas con personal del SPA o bien con analistas de Ivalua) facilita una puesta en común sobre qué implica evaluar políticas públicas y qué elementos son necesarios.
- Seminarios específicos sobre una tipología o modalidad de evaluación en un ámbito concreto. Algunas Direcciones/Gerencias desean profundizar sobre una metodología o tipo de evaluación, partiendo de un conocimiento general previo sobre evaluación de

políticas. Estos seminarios, que idealmente duran una mañana, incorporan una orientación general, presentan evidencias en otros contextos y abordan de manera práctica su aplicación en el contexto de trabajo de la DIBA.

Complementariamente a la evaluación, el SPA actualiza un espacio de difusión de información de interés en materia de evaluación. Actualmente este instrumento está alojado en la intranet corporativa y, por tanto, su acceso y consulta es limitado.

3. El caso de bibliotecas: la complementariedad entre el Servicio de Planificación y Evaluación (SPA) y la Gerencia de Bibliotecas (GSB)

En los dos apartados anteriores hemos analizado el ecosistema de evaluación en el contexto de la Diputación de Barcelona en el cual participan varios actores institucionales, así como profesionales y académicos. El impulso por la cultura de la evaluación a través de la formación, la mejora de la evaluabilidad y la evaluación de proyectos concretos ha dado algunos resultados esperanzadores en los últimos años, si bien todavía hay un largo camino por recorrer. El principal avance de los últimos años ha sido desvincular cada vez más la idea de la evaluación como un instrumento de fiscalización y control desde la administración.

Por el contrario, la evaluación se percibe en esferas directivas como un ejercicio para la mejora de los servicios y políticas públicas, como una fórmula de rendición de cuentas y como un instrumento para justificar el valor público que generan algunos de los servicios y políticas públicas.

Es en el ámbito del servicio de biblioteca pública en el que ha habido una mayor colaboración en proyectos de evaluación entre el SPA y la gerencia DIBA sectorial correspondiente, en este caso la GSB. Se trata de un buen ejemplo sobre la idea de la evaluación como instrumento de mejora a partir del establecimiento de una dinámica de trabajo en la que los participantes desarrollan un trabajo colaborativo a partir de sus conocimientos y experiencia en los ámbitos correspondientes. Para ello, en este apartado se identifican los elementos claves para comprender la importancia de la evaluación de políticas y servicios en la Red de Bibliotecas Municipales de la provincia de Barcelona (RBM). Posteriormente, en el último apartado de esta comunicación, se analizan brevemente cuatro proyectos de evaluación recientes fruto de la colaboración entre el SPA y la GSB.

El desarrollo de una estrategia de evaluación en el ámbito bibliotecario

Actualmente la Red de Bibliotecas Municipales de la provincia de Barcelona (RBM) está integrada por 226 bibliotecas y 10 bibliobuses que ofrecen servicio a 252 de los 311 municipios de la provincia de Barcelona, un total del 98% de la población dispone de biblioteca pública o tiene acceso a bibliobús en su municipio. Las bibliotecas de la RBM son de titularidad municipal y se gestionan de manera compartida por los ayuntamientos y la DIBA, de acuerdo con unos convenios de características similares en todos los casos con la excepción de la ciudad de Barcelona. Sin entrar en gran concreción técnica, la DIBA ejerce un papel esencial en el asesoramiento y programación de los equipamientos, la provisión de fondo documental, la provisión de equipamiento informático, la oferta formativa para el personal, la provisión de puestos de trabajo, la generación de espacios de trabajo compartido, la estructuración y gestión de los servicios virtuales (con la excepción de comunicación y gestión de redes sociales de las bibliotecas), la gestión integral del catálogo y el servicio de préstamos interbibliotecarios. Uno de los elementos centrales para la evaluación reside en quién es responsable de proveer y centralizar la información relativa a gestión de fondo y gestión de usuarios (registros centralizados, usos de servicios bibliotecarios, etc). En este caso, es la DIBA la responsable de su gestión, ofreciendo instrumentos al servicio de las bibliotecas municipales y liberando de dichas tareas al personal de las bibliotecas. A su vez, la centralización de esos sistemas de información permite generar instrumentos que favorecen la estandarización y la comparación de los datos, lo cual garantiza también el desarrollo de economías de escala.²

El papel de liderazgo y dinamismo de la RBM por parte de la DIBA en este aspecto permite impulsar proyectos de evaluación y difundir la cultura de la evaluación entre los profesionales que la gestionan.

En los esquemas clásicos del análisis de políticas públicas la evaluación puede ser útil en cualquier momento de la vida de un programa o servicio público, siendo compatible con otros elementos de seguimiento y mejora continua. La RBM dispone de varios productos y estrategias complementarias con la evaluación que merece la pena destacar. En primer lugar, porque se trata de elementos de continuidad y aplicación constante, a diferencia de evaluaciones de proyectos o programas concretos. En segundo lugar, porque permiten

² Actualmente hay más de 2,8 millones de usuarios inscritos y se realizan anualmente más de 13 millones de préstamos.

ofrecer un espacio de trabajo compartido a través de la comparación, la identificación de fortalezas y debilidades de los servicios bibliotecarios y la identificación de posibles líneas de mejora.

En el contexto de instrumentos para el seguimiento y la mejora, uno de los principales productos derivados de la centralización de los sistemas de información es *BibData XBM*, que se nutre de los datos del Sistema de Información de Estadísticas Básicas de la RBM (SIEB). El sistema cuenta con un repositorio centralizado para consolidar y almacenar datos (más de 6 millones de datos estadísticos) procedentes de los distintos sistemas de gestión y control de los servicios bibliotecarios a partir de los cuales *BibData XBM* permite el análisis individual de cada una de las bibliotecas de la RBM, del conjunto del servicio de biblioteca pública de un municipio, y realizar comparaciones según valores de referencia gracias a la usabilidad del software QlikView. Este producto, por tanto, es un sistema de intercambio de información y seguimiento más que un sistema de evaluación, pero constituye un pilar esencial para poder disponer de información correspondiente a la gestión de los servicios en dimensiones tan relevantes como son los recursos económicos, estructurales, materiales, humanos, así como resultados relativos a los servicios y los usuarios.

En segundo lugar, la Gerencia de Bibliotecas desarrolla desde hace varios años dos proyectos directamente relacionados con la idea de la mejora continua. El proyecto con más trayectoria es la aplicación en el ámbito de bibliotecas del proyecto de Círculos de Comparación Intermunicipal de servicios públicos liderado por el Servicio de Programación de la DIBA y que en el caso del servicio bibliotecario se desarrolla en colaboración con la GSB desde el año 2004. Una parte sustancial de los Círculos se sustenta en información alimentada desde el SIEB a través de datos agregados y su posterior análisis. Los Círculos ofrecen un espacio de reflexión e intercambio de ideas para mejorar los servicios a partir de proceso de análisis de datos compartido. Los círculos reúnen a técnicos municipales y directores de bibliotecas.

En tercer lugar, la RBM dispone de varias aproximaciones al usuario a través de métodos cuantitativos y cualitativos. La Gerencia de Bibliotecas tiene amplia experiencia en estudios de satisfacción de los usuarios sobre el conjunto de servicios de biblioteca a través de entrevistas telefónicas, pero esta metodología requiere de procesos de diseño, planificación y ejecución complejos, así como de un alto presupuesto. Por este motivo, la Gerencia está explorando nuevas metodologías de encuestas a usuarios finales que sean menos costosas y con el mayor refinamiento metodológico posible. Uno de los ejemplos recientes ha sido

analizar servicios concretos, como por ejemplo el del autoserivicio de préstamo, servicio introducido en 2014. El análisis se realizó a partir de los datos obtenidos a través de una encuesta online a una muestra aleatoria de los usuarios del servicio. Esta encuesta además de aportar información relevante sobre la percepción y opinión del usuario sobre el autoserivicio de préstamo, ha servido de test sobre la validez de emplear las encuestas online para la valoración de servicios

En cuarto lugar, la difusión de conocimiento y la formación específica inicial o bien especializada en seguimiento, gestión, comunicación, pero también en evaluación. El año 2017 se realizó la primera edición de un programa introductorio a la evaluación destinado a personal de bibliotecas (preferentemente directores). El programa, de 9 horas de duración divididas en tres sesiones, ofrece una orientación general y algunas experiencias concretas de proyectos de evaluación en el contexto de la RBM. En las dos ediciones realizadas la formación se ha realizado en colaboración entre la Gerencia de Bibliotecas y analistas del SPA con experiencia previa en este ámbito. La finalidad del programa formativo es generar un marco común sobre qué es evaluar un programa o proyecto; diferenciar la evaluación del seguimiento y disponer de orientaciones sobre la complementariedad de fuentes de información en la evaluación. La acción formativa ha permitido aflorar proyectos de evaluación de programas concretos o bien refinar ideas preliminares que no se habían llevado a cabo por falta de conocimiento metodológico o viabilidad técnica.

En resumidas cuentas, este apartado ha permitido identificar algunas de las iniciativas que conforman un ecosistema de trabajo orientado a la mejora continua, el seguimiento y la calidad de los servicios de bibliotecas a través de la potenciación del trabajo en red.

Este ecosistema de trabajo y la existencia de una cultura de la evaluación facilitaron que, a partir de 2012, la Gerencia de Bibliotecas haya planteado varios proyectos de evaluación de naturaleza distinta en dos direcciones: en primer lugar, el cálculo del Retorno Social de las Bibliotecas Municipales y, en segundo lugar, el cálculo del beneficio social de proyectos o programas de bibliotecas. A continuación se presentan estas líneas de trabajo y se apuntan algunas de las conclusiones de estas evaluaciones.

4. Experiencias concretas de evaluación en el ámbito bibliotecario

La crisis financiera comportó, entre otros muchos efectos en los servicios públicos, la necesidad de priorizar presupuestos y de reforzar aquellos que generan mayor valor público. En el caso de las bibliotecas, el debate confluyó con un cuestionamiento sobre el modelo de

biblioteca tradicional, el rol de las TIC y de los servicios que deberían incorporar estos equipamientos municipales. En el momento de mayor necesidad de aportar evidencias para poner de manifiesto que las bibliotecas aportaban algo más que millones de visitas, usuarios y préstamos, la paradoja es que buena parte de la información disponible era insuficiente para responder a dos preguntas principales:

- a) ¿Las bibliotecas municipales generan un valor público superior a su inversión?
- b) Si la finalidad de las bibliotecas es incrementar el nivel cultural de la ciudadanía y garantizar el acceso universal a la información y la cultura, ¿disponemos de instrumentos para medir estas finalidades?

En 2012 la Gerencia de Bibliotecas y el OPAP, posteriormente SPA, situado en el área de Presidencia, trataron de responder ambas preguntas y llegaron a tres conclusiones principales:

1. No podemos responder a la primera pregunta sin abordar un estudio de evaluación.
2. Las bibliotecas en transformación, que empezaban a atisbar un nuevo modelo en otros contextos europeos, sugieren nuevos impactos (*outcomes*) más allá de los tradicionales. Por ejemplo, pueden ser equipamientos para la inclusión social o pueden ayudar a mejorar las competencias digitales.
3. Para poder responder a la segunda pregunta, necesitamos evaluaciones de impacto que complementen el conocimiento estadístico a disposición de la Bibliotecas.

El valor social de las bibliotecas a través de dos estudios compatibles

Para abordar la cuestión sobre cuál es el valor social de las bibliotecas, la OPAP (posteriormente SPA), ofreció la metodología del retorno a la inversión (ROI) como la más usada en otros contextos. Esta metodología, derivada de la gestión financiera y empresarial, consiste en hacer una comparación entre la inversión en un proyecto y los beneficios sociales que reporta mediante una fórmula que compara costes y beneficios. Si el resultado es superior a 1, el proyecto es socialmente recomendable. Si la relación es inferior a 1, el proyecto cuesta más de lo que aporta.

La dificultad de aproximar esta metodología a un servicio público es que tanto costes como beneficios deben monetizarse, siendo ésta una tarea compleja e incluso polémica. En todo caso, desde la disciplina de la evaluación se han trabajado con fórmulas de cálculo como por ejemplo la analogía con el mercado; la disposición a pagar o bien la disposición a ser compensado.

En 2013 el OPAP-SPA y la Gerencia realizaron el estudio *Retorno a la inversión de la Red de Bibliotecas Municipales*³. Éste estudio, que en su momento fue pionero en España, concluyó que por cada euro invertido en el mantenimiento y operativa de las bibliotecas (se excluyó la construcción) de la RBM, se generaban unos beneficios directos (excluidos los indirectos) al usuario por valor de 2,25€. El estudio abarcaba al conjunto de bibliotecas de la RBM, en aquel momento más de 200 en la provincia de Barcelona, y se nutrió de información disponible en la RBM (sistema de información, encuestas de satisfacción, registros sobre usos, etc). La evaluación sirvió como punta de lanza a un debate en el ámbito bibliotecario, reconociéndose limitaciones en la incorporación de beneficios sociales no monetizables o de difícil aproximación al ser indirectos, como sería el caso de los impactos ecológicos y comunitarios. Actualmente otros sistemas bibliotecarios en el Estado han apostado por estudios de características similares, como por ejemplo Navarra.⁴

Para abordar la segunda cuestión, la identificación de los impactos del nuevo modelo bibliotecario, el SPA trabajó en una revisión sistemática de bibliográfica comparada y/o especializada lo más actualizada posible. En este trabajo en profundidad se identificaron cuatro ejes de actuación en las bibliotecas (cultural, social, económico y educativo/informativo). En estos ejes se clasificó quince beneficios y se alinearon acciones e instrumentos que las bibliotecas llevan a cabo en el nuevo contexto de actuación. Posteriormente la Gerencia de Bibliotecas incorporó la visión de los profesionales de las

³ https://www.diba.cat/documents/16060163/183807107/ROI_castellano.pdf/d287a63d-7d06-4e20-995f-f9ab43773d2a

⁴ <http://www.elvalordelasbibliotecas.es/es/informe/>

bibliotecas a través de grupos de contraste y estimuló el conocimiento del documento como referente en la planificación de actividades y proyectos en las bibliotecas.⁵

Estudios de impacto de programas de bibliotecas

Una vez identificados todos los potenciales impactos que generan los programas y servicios bibliotecarios, la Gerencia de Bibliotecas consideró que sería posible avanzar en el estudio del impacto de un programa relativamente generalizado en el conjunto de bibliotecas de la XBM. En 2016 se optó por elegir el programa *capacitación tecnológica para mayores de 55 años* a través de talleres de formación TIC (centrada en teléfonos inteligentes) de 12 horas de duración.⁶ El proyecto fue coordinado por la Gerencia de Bibliotecas, el SPA y contó con Ivalua como evaluador. El objetivo del estudio era medir hasta qué punto la participación de los asistentes tenía efecto en el uso de internet en su vida, tanto los usos relacionados con los talleres como en otros aspectos o utilidades. Por otro lado, también se pretendía identificar si como resultado del programa los usuarios tendían a usar más servicios de biblioteca. Por último, se analizaba otro impacto previsto en relación con la cantidad y calidad de las relaciones sociales, de acuerdo con bibliografía comparada.

El gran reto de la evaluación de impacto es aislar los efectos de la acción, programa o política evaluada del resto de posibles agentes o elementos que pueden estar incidiendo en el resultado de la política. Existen varias alternativas metodológicas para garantizar resultados robustos, pero hay que tener en cuenta las limitaciones que ofrecen los análisis pre-post considerando únicamente participantes, principalmente cuando se trata de analizar intervenciones que se extienden en el tiempo.

En este proyecto se optó por la técnica del experimento social, que consiste en comparar la situación inicial (en el momento de preinscribirse) y la situación final (un tiempo después de haber realizado los talleres de formación) de dos grupos de características homogéneas, formando un grupo de intervención (participantes) y un grupo de control (no participantes). El mecanismo que garantiza que ambos grupos sean lo más comparables posible es la aleatorización a través de sorteo. Para ello, se solicitó a 20 bibliotecas participantes que abrieran preinscripciones adjuntando un cuestionario previo que toda persona con voluntad

⁵ https://www.diba.cat/documents/16060163/183807101/Valor_Public_XBM_castella.pdf/394f1444-befe-4ccd-b1e5-20e76210cfe5

⁶ La evaluación está disponible en el siguiente enlace:
http://www.ivalua.cat/documents/1/04_09_2017_07_04_40_AvaluacioTallers_Ivalua_DIBA_CAST.pdf

de participar debía completar. Para garantizar que ambos grupos fueran lo más idénticos posible en cuanto a tamaño, se debían recoger como mínimo el doble de personas interesadas que plazas disponibles (en este caso 15 plazas). Una vez se disponía de más de 30 personas por biblioteca, Ivalua realizó un sorteo aleatorio que confeccionó los dos grupos de intervención. Los talleres se realizaron con total normalidad y tres meses después se hizo llegar un cuestionario muy similar, tanto a participantes como a no participantes. Para incentivar que los no participantes (grupo de control) colaboraran con el estudio, se ofrecía plaza garantizada en la siguiente edición.

Los resultados del estudio mostraron que los talleres de capacitación tecnológica son útiles para los asistentes, si bien los efectos son limitados a los contenidos del curso y no se extienden a otros usos. Por ejemplo, los participantes emplean más el móvil para hacer y compartir fotografías, pero no para entrar en aplicaciones sobre banca. Tampoco se percibieron impactos significativos en la dimensión social (aislamiento y contactos más frecuentes), así como en el uso de servicios de biblioteca. La evaluación también identificó elementos de potencial mejora en la selección de los participantes y el contenido y orientación de los talleres.

El segundo *estudio de impacto* está en desarrollo durante todo el año 2018. Se trata del programa “*Velocirepte*”, un programa de promoción de la lectura exclusivo de la ciudad de Barcelona 40 bibliotecas. La evaluación corre a cargo de los analistas del SPA, con la coordinación de la Gerencia de Bibliotecas y del Consorcio de Bibliotecas de Barcelona. El programa se fundamenta en la consecución de 12 retos de lectura, uno por mes, con temáticas seleccionadas por el Consorcio. Los usuarios inscritos en programa reciben un pasaporte de lectura en el cual se avanza a medida que se supera el reto, que en esta primera edición queda limitado al préstamo de un libro que corresponda a esa temática mensual. Si el usuario no desea realizar una búsqueda activa, dispone de un mostrador con propuestas de libros del área temática del mes actual, tanto en el área infantil como en el vestíbulo de la biblioteca para el público en general.

La evaluación de impacto pretende identificar los efectos netos del programa en el uso de los servicios de biblioteca de los cuales se dispone de información más fiable:

- Uso del servicio de préstamo.
- Uso del wifi.

- Uso de los equipos de ofimática e internet.

La hipótesis principal es que el hecho de participar en este programa debería generar mayor uso de la biblioteca, especialmente en usuarios no intensivos.

La evaluación también analizará diferencias entre edad, sexo y biblioteca de referencia.

Metodológicamente la evaluación sigue una lógica similar a la del proyecto descrito anteriormente. Es decir, se pretende trabajar con una metodología lo más robusta posible para aislar otros posibles efectos del programa. Para ello, es importante disponer de un grupo de intervención (participantes) y un grupo de control. A diferencia del caso de los talleres de alfabetización, no ha sido posible aleatorizar porque no tenía sentido limitar el acceso al servicio teniendo en cuenta que no había limitación de plazas. Descartados los métodos experimentales, se ha optado por un diseño *cuasi experimental*, con la finalidad de obtener dos grupos lo más parecidos posible.

Por lo tanto, hay que comparar participantes y no participantes, extrayendo los potenciales no participantes de un listado de usuarios de la RBM en la ciudad de Barcelona. Hay que tener en cuenta que el total de participantes se acerca a las 3.500 personas, mientras que el total de usuarios registrados no participantes al programa es de 940.000 personas, de los cuales únicamente unas 340.000 personas fueron activas durante todo 2017. Por tanto, mediante la técnica de matching se identifica un número idéntico de personas, lo más parecidas posibles a los participantes, pero que no participen en el programa.

Los criterios de selección son las variables socioeconómicas y los registros de uso de biblioteca en el año 2016 y 2017. El impacto neto del programa se calculará contrastando los valores de uso de biblioteca entre el 31 de diciembre del 2017 y el 31 de diciembre del 2018, fecha final del programa, sin descartarse seguimientos posteriores 3-6 meses después.

La realización de este proyecto de evaluación no excluye otros análisis relevantes considerando únicamente los participantes como, por ejemplo, las diferencias de atracción entre bibliotecas, la preeminencia de conexiones familiares y personales, así como la satisfacción con el programa. La finalidad, por tanto, no es únicamente conocer el impacto del programa, sino mejorar el programa en próximas ediciones.

Conclusiones principales

Esta comunicación identifica el desarrollo de la evaluación en el ecosistema de la Diputación de Barcelona, principalmente desde la óptica del Servicio de Planificación y Evaluación de Políticas.

La evolución de la cultura de la evaluación en los últimos años es satisfactoria. El número de proyectos de evaluación iniciados desde las Gerencias y Direcciones de Servicios crece, así como el interés de los ayuntamientos en potenciar instrumentos de mejora en la toma de decisiones, en el cual podemos incluir la evaluación.

En este sentido, es necesario poner en relieve los beneficios que ha supuesto la existencia de una agencia de evaluación independiente, Ivalua, coparticipada por varias instituciones catalanas. Su oferta formativa, la generación de manuales y documentación de referencia en esta materia y su actuación como evaluador de proyectos sustanciales en varios ámbitos de actuación potencia y facilita iniciativas realizadas en el interior de las organizaciones.

En el caso del SPA, la creación de una cultura evaluadora es positiva y creciente, especialmente en la actual legislatura (2015-2019). Las Gerencias y Direcciones de Servicios se muestran cada vez más activas en liderar o solicitar líneas de trabajo relacionadas con la evaluación. Con el paso del tiempo existen más técnicos familiarizados con la evaluación y todas las tipologías y metodologías disponibles, lo cual ha derivado en relaciones de trabajo cada vez más estables entre SPA y Gerencias/Direcciones.

El ámbito de bibliotecas es el que ofrece un recorrido más productivo en cuanto a maduración de una cultura evaluadora que nace mucho antes de la última legislatura. La Red de Bibliotecas Municipales de la provincia de Barcelona ha consolidado en los últimos años varias líneas de trabajo complementarias en cuatro líneas de trabajo esenciales para la evaluación: la generación de sistemas de información fiables; la consolidación de equipos de trabajo dedicados a funciones de mejora y evaluación en la Gerencia de Bibliotecas; la formación de directores y personal en las bibliotecas y, por último, la elaboración de evaluaciones concretas. En este sentido, la comunicación presenta varios instrumentos y evaluaciones elaboradas en los últimos 5 años que permiten visibilizar el trabajo realizado en la Gerencia de Bibliotecas con la colaboración del SPA, Ivalua y otros actores relevantes en el sector.