



INFORME

Mesurar per avançar: Anàlisi i
recomanacions per a la sistematització
de l'avaluació de polítiques públiques a
Catalunya

MARTÍ JIMÉNEZ I PAU VILA – JUNY DE 2021

Mesurar per avançar

**Anàlisi i recomanacions per a la
sistematització de l'avaluació de
polítiques públiques a Catalunya**

Martí Jiménez i Pau Vila
Juny de 2021

Autors

MARTÍ JIMÉNEZ MAUSBACH

Director de Recerca de l'Institut Ostrom. Graduat en Ciències Biomèdiques per la Universitat de Barcelona (UB) i Màster en Desenvolupament Farmacèutic per la Universitat King's College London (KCL) amb menció en Farmacoeconomia, Afers Regulatoris i Mercats sanitaris. Ha realitzat estades de recerca a Alemanya i els Estats Units i treballat en el sector biofarmacèutic i de la diplomàcia científica. Autor de publicacions sobre política científica, transferència tecnològica, educació superior, regulació dels mercats i polítiques públiques.

PAU VILA GARCIA

Investigador titular a l'Institut Ostrom des de 2017. Enginyer informàtic (Universitat Ramon Llull) i Economista (Universitat Oberta de Catalunya). És adjunt a la direcció general i responsable de transformació digital en una indústria manufacturera; prèviament ha exercit càrrecs vinculats al sector de la consultoria de negoci. Autor de publicacions sobre política industrial, competitivitat i regulació dels mercats.

Sumari

1. INTRODUCCIÓ.....	4
2. PROCESSOS DE REFORMA. REPTES I OPORTUNITATS EN L'ERA DIGITAL	6
3. POLÍTIQUES SENSE EVIDÈNCIA	8
4. L'AVALUACIÓ, UNA NECESSITAT CREIXENT	9
5. BONES PRÀCTIQUES INTERNACIONALS.....	11
5.1. Estats Units.....	11
5.2. Regne Unit.....	13
5.3. Alemanya.....	14
5.4. Suècia	15
5.5. Holanda	16
6. L'AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES A CATALUNYA.....	18
7. MANCANCES DEL SISTEMA CATALÀ	22
8. DECÀLEG DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES	24
9. BIBLIOGRAFIA	28

1. INTRODUCCIÓ

La pandèmia del coronavirus ha posat en evidència les grans mancances de la nostra arquitectura institucional, qüestionant la capacitat de les nostres institucions per respondre de manera ràpida i eficaç als problemes per als quals foren dissenyades.

Així doncs, per afrontar una crisi com l'actual resultava imprescindible comptar amb un entorn institucional de major qualitat. La base de dades Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banc Mundial ofereix informació sobre la governança de més de dos-cents països, a partir d'una llarga llista d'indicadors específics, procedents de més de trenta organitzacions públiques no governamentals i privades com Freedom House, Gallup, Heritage Foundation, Transparency International, el Fòrum Econòmic Mundial o Reporters Sense Fronteres. Aquests indicadors agregats de qualitat institucional recullen mesures com la predicibilitat de les polítiques del govern, la fiabilitat del sistema judicial, l'eficiència del sistema legislatiu, l'eficàcia de la burocràcia, la corrupció o l'estabilitat política.

Emprant la darrera actualització disponible del WGI, s'observa que Espanya ha patit un important descens en la seva qualitat institucional des de l'any 2003 (Masuch et al., 2016)¹. En quinze anys, ha passat de la vuitena a la divuitena posició, essent el país amb el retrocés en qualitat institucional més important de tota la Unió Europea, juntament amb Itàlia i Grècia. De fet, algunes publicacions (Rodríguez-Pose, 2020²) apunten que la ineficiència governamental pot haver erosionat la capacitat de reacció d'alguns governs davant la crisi del coronavirus.

Així mateix, un estudi recent del Quality of Government Institute (Charron et al., 2016³) analitza la qualitat de les institucions a nivell regional en base a un índex sintètic, l'EQI (European Quality of Government), basat en tres eixos: qualitat, imparcialitat i corrupció. Catalunya apareix en una posició per sota de la mitjana de l'EQI, juntament amb la gran majoria de

¹ Masuch K, Moshhammer E, Pierluigi B (2016). Institutions, public debt and growth in Europe. European Central Bank. Working Papers. No 1963.

² Rodríguez-Pose A (2020). Decay in government quality and its cost in COVID-19 lives. Agenda Pública. <http://agendapublica.elpais.com/decay-in-government-quality-and-its-cost-in-covid-19-lives/>

³ Charron N, Dahlberg S, Holmberg S, Rothstein B, Khomenko A, Khomenko, Svensson R (2016). The Quality of Government EU Regional Dataset, version Sep16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.

Comunitats Autònomes. L'excepció dins d'Espanya la conformen el País Basc i Navarra, amb puntuacions per sobre de la mitjana.

Un element nuclear de la qualitat institucional és l'anomenada *accountability* o retiment de comptes. En paral·lel al desenvolupament de multitud d'instruments al voltant de la responsabilitat corporativa en l'àmbit empresarial, es desenvolupa el concepte modern de retiment de comptes, entès com el procés de responsabilització (responsabilitat autoimposada) d'una institució al voltant de la definició i execució dels seus propis objectius davant tercers (Lloyd et al., 2017⁴).

Vist des de l'òptica de la política pública, el retiment de comptes és un mecanisme de control social d'aquells aspectes tant generals (objectius, impactes) com operacionals (metodologies, resultats) que permet analitzar la gestió pública. El retiment de comptes està, en aquest sentit, íntimament relacionada amb la qualitat democràtica –i la millora de les polítiques públiques. En el primer àmbit, perquè permet a la ciutadania valorar, amb coneixement de causa, el desenvolupament d'una determinada política pública i el comportament de l'òrgan o de la institució que en té cura. En l'àmbit de la millora de les polítiques públiques, perquè els sistemes de retiment de comptes han d'incorporar mecanismes permanents de contrast, d'avaluació i ajust per modificar i millorar els programes existents.

Finalment, la gestió de la informació durant la Covid-19 també ha posat al descobert greus debilitats per gestionar i coordinar dades al nostre país. Debilitats que no afecten només a l'àmbit sanitari, sinó que s'estenen a la resta de l'administració. Mentre que en els darrers anys països del nostre entorn han realitzat avenços significatius en matèria de transparència, digitalització i obertura de l'administració, Catalunya s'està quedant enrere. Resumint, és necessari abordar dos reptes principals: (i) millorar la nostra capacitat de recol·lectar, processar i gestionar dades relacionades amb les intervencions públiques i (ii) expandir la capacitat d'analitzar-les per avaluar els programes de govern.

⁴ Lloyd, R, Oatham, J, Hammer M (2007). The 2007 Global Accountability Report, London: One World Trust.

2. PROCESSOS DE REFORMA. REPTES I OPORTUNITATS EN L'ERA DIGITAL

Existeix un consens força extens en què Catalunya requereix engegar reformes estructurals per impulsar la seva competitivitat –algunes d'elles les desenvolupem a l'informe "Un país sense límits: Anàlisi i recomanacions per a la facilitació d'activitats empresarials a Catalunya" (Jiménez-Mausbach & Vila, 2021⁵).

Tanmateix, l'evidència disponible mostra que les reformes de caràcter estructural són difícils d'implementar exitosament. Per maximitzar les possibilitats de concloure aquestes reformes, la literatura indica que és convenient que es compleixi un doble requisit. En primer lloc, que les propostes normatives estiguin ben fonamentades en l'evidència disponible. En segon lloc, que estiguin recolzades majoritàriament per la societat (OCDE, 2010⁶). Aquestes dues condicions – la primera relativa a la política econòmica, la segona relativa a l'economia política – augmenten les probabilitats d'implantació de les reformes i faciliten que els resultats de les polítiques arribin a bon port.

Aquests dos requisits resultarien a priori menys costosos d'aconseguir en l'era digital. Tant la disponibilitat d'informació rellevant com el seu anàlisi científic és menys costós, més precís i verificable gràcies a la digitalització. L'enorme disponibilitat de dades i tecnologies analítiques que caracteritza el nostre temps afavoreix més que mai la fonamentació empírica dels diagnòstics i les reformes. Per això, no és estrany que entre els experts s'identifiqui un alt grau de consens. En ocasions aquest consens fins i tot s'estén als actors polítics, especialment quan interactuen fora de focus, no mediatitzats per l'atenció de mitjans i xarxes. En el cas de l'educació per exemple, s'identifica que "els consensos existents sobre reformes educatives entre partits polítics i en la comunitat educativa són molt més amplis i transversals del que es fa visible en el debat públic" (Roldán & Cabrales, 2020⁷).

⁵ Jiménez-Mausbach M, Vila P (2021). Un país sense límits: Anàlisi i recomanacions per a la facilitació d'activitats empresarials a Catalunya. Institut Ostrom.

⁶ OECD (2010). OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD Publishing, París.

⁷ Roldán A, Cabrales A (2020). Dos acuerdos educativos para la legislatura: un propuesta transversal, Policy brief.

D'altra banda, l'obtenció d'un suport majoritari a una política pública seria en principi més fàcil, igualment, en una societat digital, àmpliament connectada i informada a menor cost, i on pot ser més fàcil recopilar l'evidència, traslladar arguments i intentar convèncer. Cal tenir en compte, però, que la disrupció tecnològica, i especialment els nous usos comunicatius i mediàtics també lamineen el poder de persuasió de la ciència i el seu arrelament en la consciència social. Aquesta combinació facilita l'expansió de la polarització política i el populisme en els sistemes de governança pública i pot dificultar els processos de reforma (Longo, 2020⁸).

En el seu disseny, publicitat i implantació, les reformes estructurals pateixen també un problema de consistència dinàmica (Kydland & Prescott, 1977⁹): les reformes sovint tenen períodes d'execució prolongats en el temps, mentre que els cicles legislatius duren quatre anys – i en els darrers anys fins i tot menys.

En aquest sentit, hi ha una àmplia evidència empírica i una llarga experiència internacional referent a l'interès de comptar amb una autoritat independent per ajudar en la implantació de polítiques amb costos no assumibles per l'Administració a curt termini (Alesina & Summers, 1993¹⁰). Al mateix temps, aquest instrument no serà creïble sense una institució amb àmplia reputació social (Acemoglu & Robinson, 2012¹¹).

⁸ Longo F (2020). Hacer viable lo necesario en un tiempo hostil a la evidencia. Agenda Pública. <https://agendapublica.es/hacer-viable-lo-necesario-en-un-tiempo-hostil-a-la-evidencia/>

⁹ Kydland FE, Prescott EC (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *The Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3, pp. 473-492. The University of Chicago Press.

¹⁰ Alesina A & Summers LH (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, Blackwell Publishing, vol. 25(2), pp. 151-162.

¹¹ Acemoglu D, Robinson JA (2012). Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Londres, Profile Books, Ltd., 2012.

3. POLÍTIQUES SENSE EVIDÈNCIA

Recentment, han estat nombroses les normatives aprovades a Catalunya sense un procés d'avaluació independent, rigorós i sistemàtic de l'impacte econòmic i social de les mesures, avaluant els costos i els beneficis, tant per a les persones que en són destinatàries –en un sentit estàtic però també dinàmic– com sobre la realitat social i econòmica del país.

Un bon exemple és la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge¹². La llei instaura un règim de control de preus quan la literatura acadèmica (Sims, 2007¹³, Autor et al., 2014¹⁴), l'evidència internacional comparada (Diamond et al., 2017¹⁵; Hahn, 2021¹⁶) i les pròpies autoritats independents catalanes (ACCO, 2019¹⁷) constaten que podria reduir l'oferta, generar una pressió alcista als preus, incentivar la discriminació dels llogaters de renda baixa, empobrir el manteniment dels immobles i disminuir la mobilitat laboral (Institut Ostrom, 2019¹⁸).

¹² LLEI 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge. DOGC: <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=881998>

¹³ Sims DP (2007). Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control? *J. Urban Econ.* 61, 129–51.

¹⁴ Autor DH, Palmer CJ, Pathak PA (2014). Housing market spillovers: Evidence from the end of rent control in cambridge, massachusetts. *Journal of Political Economy* 122 (3), 661–717.

¹⁵ Diamond RT, McQuade, Qian F (2017). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. Technical report, NBER Working Paper.

¹⁶ Hahn AM, Kholodilin KA, Walzl SR (2021). Forward to the Past: Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin. DIW Berlin Discussion Paper No. 1928.

¹⁷ ACCO (2019). Informe de Regulació sobre el Decret Llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge. Autoritat Catalana de la Competència. http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20190617_IR-40-2019-DLlei-9-2019-contencio-rendes-arrendaments_CAT.pdf

¹⁸ Institut Ostrom (2019). Informe sobre els Efectes de la Regulació Contractual en el Mercat de l'Habitatge de Lloguer. <https://institutostrom.org/2019/09/01/informe-sobre-els-efectes-de-la-regulacio-contractual-en-el-mercat-de-lhabitatge-de-lloguer/>

Un altre cas paradigmàtic és la reducció lineal del 30% de les taxes universitàries en el pressupost del 2020 arran d'una iniciativa legislativa popular (ILP), que tampoc es va presentar amb una avaluació d'impacte econòmic. L'evidència empírica mostra que es tracta d'una mesura amb efectes distributius regressius, que podria augmentar els indicadors de desigualtat de renda a Catalunya (Institut Ostrom, 2019¹⁹).

Finalment, a nivell local, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) va confirmar el 2019 la nul·litat del Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics (PEUAT) de Barcelona aprovat el 2017 per l'Ajuntament de Barcelona²⁰. Es tracta d'una disposició que regula el règim de les llicències existents d'establiments d'allotjament turístic i la nova implantació d'aquests establiments (hotels, apartaments turístics, albergs de joventut, residències col·lectives d'allotjament temporal i habitatges d'ús turístic). Justament, el TSJC considera que el PEUAT és nul en la seva totalitat ja que no compta amb una avaluació econòmica i financera i un informe de sostenibilitat econòmica, la qual cosa comporta l'absència de la component econòmica necessària per a la constatació de la seva viabilitat financera.

4. L'AVALUACIÓ, UNA NECESSITAT CREIXENT

Els darrers anys els reptes socials i econòmics s'han caracteritzat per una creixent complexitat. La globalització, per exemple, augmenta el camp d'acció i fa que les causes d'alguns dels problemes locals s'hagin de buscar lluny de les fronteres –la recent pandèmia n'és una mostra evident. Per altra banda, l'impacte de les noves tecnologies com ara les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) o la intel·ligència artificial requereix aproximacions multidisciplinàries en la gestió pública, així com la recopilació i el tractament de dades.

¹⁹ Institut Ostrom (2018). Informe sobre el finançament universitari. Universitat gratuïta: subvencionant als rics? <https://institutostrom.org/2019/09/01/informe-sobre-els-efectes-de-la-regulacio-contractual-en-el-mercat-de-lhabitatge-de-lloguer/>

²⁰ Tornos Abogados (2019). El TSJ de Cataluña cuestiona las restricciones establecidas en el PEUAT a las actividades de alojamiento turístico en Barcelona. <https://www.tornosabogados.com/el-tsj-de-cataluna-cuestiona-las-restricciones-establecidas-en-el-peuat-a-las-actividades-de-alojamiento-turistico-en-barcelona/>

Ahora els recursos financers a disposició del sector públic s'han reduït substancialment arran de la recent crisi econòmica i financera. A això cal afegir-hi una exigència creixent cap als poders públics, un impuls a les mobilitzacions de caire social i, en definitiva, una demanda de més i millor informació sobre el que es fa amb els recursos del contribuent.

En aquest context, les administracions públiques tenen, més que mai, l'obligació de vetllar perquè els recursos siguin utilitzats de la millor forma possible per tal de maximitzar el benestar social. Això implica, necessàriament, analitzar, seleccionar i prioritzar i fer-ho de forma transparent. Els responsables de decidir sobre l'assignació i l'ús dels recursos públics no poden basar-se només en la intuïció per prendre bones decisions.

Una bon procés de presa de decisions requereix cinc elements indispensables: (i) una bona definició del problema en qüestió, (ii) la disposició de dades de qualitat, (iii) una definició dels objectius claus a assolir, (iv) l'establiment d'indicadors de mesura robustos i (v) la quantificació dels riscos associats a la mesura (Vedung, 1997²¹; Schmidt, 2001²²).

L'avaluació de polítiques públiques és un procés sistemàtic i intencionat de recollida i anàlisi de dades (quantitatives i qualitatives) per aprendre, decidir i actuar (Monnier, 1995²³). En aquest marc, trobem l'anàlisi cost-benefici (ACB), una metodologia per estimar la desitjabilitat d'un projecte a partir de comprovar si els beneficis socials que pot reportar a llarg termini són superiors als costos. Si això és així, probablement la societat en el seu conjunt estarà millor si es posa en marxa el projecte. En cas contrari, seria millor no portar-lo a terme (Turró, 2016²⁴).

La institucionalització de l'avaluació es pot entendre com "l'establiment de mecanismes i instàncies permanents que l'apliquen, la promouen i es comprometen amb el rendiment de comptes dels resultats de les accions

²¹ Vedung E (1997). Evaluación de políticas públicas y programas. Madrid: IHP.

²² Schmidt (2001). Knowing What Works. The Case for Rigorous Programme Evaluation. London. CEPR (Centre for Economic Policy Research).

²³ Monnier E (1995): Evaluación de la acción de los poderes públicos. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

²⁴ Turró M (2016). Unes reflexions sobre l'aplicació de l'anàlisi cost-benefici. Accés obert. Nota d'economia: revista d'economia catalana i de sector públic núm. 102, p. 51-62.

públiques (Tarrach, 2016²⁵). L'avaluació ha d'estar integrada de manera permanent dins del cicle de gestió de les polítiques públiques, des de la planificació de les intervencions fins a la seva valoració un cop han finalitzant, passant per la fase d'implementació.

5. BONES PRÀCTIQUES INTERNACIONALS

L'avaluació independent de l'acció pública es produeix principalment en aquells països on hi ha un desenvolupament important de les polítiques de benestar social i en les organitzacions internacionals dedicades a programes d'ajuda internacional (Pazos, 1996²⁶). D'una banda, els Estats Units, Canadà, Alemanya, Suècia i Regne Unit compten amb iniciatives d'avaluació des de finals dels anys seixanta, mentre que Noruega, Dinamarca, Holanda i França intensifiquen la demanda d'avaluació en els anys vuitanta (Derlien, 1990²⁷). D'altra banda, l'avaluació de polítiques públiques es troba formalment institucionalitzada a l'ONU, i de manera singular al Banc Mundial, OMS, FAO, UNESCO i UNIT (Hellstern, 1991²⁸).

5.1. Estats Units

L'avaluació dels programes públics emergeix als Estats Units sobre la base d'una tradició consolidada d'aplicació de les ciències socials a l'anàlisi de les polítiques públiques. Aquesta tradició té el seu origen en les polítiques federals del *New Deal*, i es desenvolupa de forma intensiva durant la dècada dels seixanta per donar resposta a la preocupació creixent sobre la utilitat dels programes de la *Great Society* i de la Guerra contra la pobresa del president Johnson. Es crea el Planning, Programming and

²⁵ Tarrach A (2016). L'avaluació econòmica de la Generalitat de Catalunya. Nota d'economia: revista d'economia catalana i de sector públic, núm. 102, p. 10-23.

²⁶ Pazos M (1996). La evaluación de programas en la Administración Pública Española: El estado de la cuestión. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

²⁷ Derlien HD (1990). Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite 1949–1984. *European Journal of Political Research* (18), pp. 349–72.

²⁸ Hellstern GM (1991). Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation. In *The Public Sector – Challenge for Coordination and Learning*, edited by Franz-Xaver Kaufmann, 271–307. Berlin: Walter de Gruyter.

Budgeting System (PPBS) a tota l'Administració federal nord-americana per organitzar la despesa en funció de la seva contribució als objectius de les diverses unitats i serveis públics (Rossi & Freeman, 1985²⁹).

La normalització de la funció d'avaluació en el sistema polític-administratiu va tenir la seva traducció en la creació d'unitats especialitzades tant dins de l'Administració com a dependents de Congrés.

A nivell de l'executiu, els departaments i agències que gestionen la major part dels programes socials (treball, sanitat, educació i benestar) adopten estructures d'avaluació, amb el suport de l'Oficina del Pressupost, que s'encarrega de dur a terme una tasca de promoció i divulgació de metodologies (Nioche, 1988³⁰).

A nivell del legislatiu, el principal instrument per a l'avaluació dels programes de l'Administració és la General Accounting Office (GAO) (Walker, 1985³¹). Aquesta agència pot actuar d'ofici, a requeriment d'un membre del Congrés o d'un departament executiu, o simplement perquè així ho estableix la legislació que autoritza la intervenció. A més de la GAO, el Congressional Research Service, el Congressional Budget Office i l'Office of Technological Assessment poden treballar per al Congrés en l'avaluació de propostes de polítiques públiques alternatives.

En paral·lel, als Estats Units des de fa més de trenta anys s'ha desenvolupat la professió dels anomenats *policy analysts*. Els analistes de polítiques públiques investiguen els problemes a què s'enfronta la societat, recomanen polítiques públiques per fer-los front i avaluen els seus resultats. Treballen tant a l'administració, com al sector privat i, principalment, als anomenats *think tanks* o laboratoris d'idees. Són centenars les universitats americanes que ofereixen programes per formar aquests professionals, que aporten un enfocament científic a les polítiques públiques. Els *policy analysts* empren mètodes -qualitatius i quantitatius- per analitzar els problemes socials i econòmics, les possibles solucions, el seu anàlisi cost-benefici i l'avaluació del seu impacte.

²⁹ Rossi PH, Freeman HE (1985). *Evaluation: A Systematic Approach* SAGE Publications - Social Science.

³⁰ Nioche, JP (1988): *Accountable Public Management*, in *Management Development and the Public Sector*, Avebury, Gower Publishers.

³¹ Walker R (1985). *Applied Qualitative Research*, Gower, Aldershot, 1985.

5.2. Regne Unit

Al Regne Unit, a finals dels anys seixanta i principis dels setanta l'interès per l'anàlisi de les polítiques i l'avaluació retrospectiva dels seus resultats va traduir-se en la creació del Central Policy Review Staff (CPRS), a nivell de gabinet i del Program Analysis and Review (PAR), a nivell dels departaments ministerials (Jenkins & Grey, 1990³²).

El CPRS va adoptar la forma d'un *think tank* integrat per alts funcionaris de l'Administració, experts acadèmics i dirigents d'empreses privades, que tenien per missió generar propostes d'avaluació mentre que el PAR es va estructurar com un programa que tenia per objectiu forçar els departaments ministerials a avaluar els seus serveis. Totes dues iniciatives acabarien per desaparèixer sense haver aconseguit els seus propòsits degut a les dificultats tècniques derivades de la manca de dades i de personal amb la preparació adequada, així com de les dificultats organitzatives, en la mesura que els departaments no comptaven amb unitats especialitzades.

L'arribada al poder de Margaret Thatcher el 1979 va suposar la creació de l'*Efficiency Strategy* (ES) i l'anomenada *Financial Management Initiative* (FMI). La seva estratègia per aconseguir un major grau d'eficiència en l'Administració central va consistir en organitzar una oficina de petites dimensions amb suport directe de la Primera Ministra, i amb l'autoritat i capacitat necessàries per dur a terme estudis ràpids d'activitats específiques dels departaments i agències administratives.

La National Audit Office al Regne Unit –l'equivalent de la nostra Sindicatura de Comptes–, segons les atribucions previstes a la Llei de governs locals del 2003, emet informes per avaluar els serveis que s'ofereixen als ciutadans en àmbits com el transport, la seguretat, la salut pública, la gent gran, els joves i els infants.

Paral·lelament a aquestes unitats sorgeix el Government Social Research Service (GSRS), organisme que ha impulsat en els darrers anys l'avaluació i les polítiques públiques basades en evidència. Està integrada per membres rellevants del govern i una xarxa multidisciplinària d'investigadors. El GSRS ha elaborat el *Magenta Book*, considerada la guia bàsica per avaluadors al Regne Unit.

³² Jenkins BY, Grey A (1990). Policy Evaluation in British Government: From Idealism to Realism, in R. C. *RIST: Program Evaluation and the Management of Government*, New Brunswick, Transaction Publishers.

El 2013, sorgeix la *What Works Network*, integrada per centres d'anàlisi de polítiques públiques en diverses temàtiques, l'objectiu de la qual és enfortir la presa de decisions basada en dades, realitzant un ampli treball de difusió dels resultats de les avaluacions (Lázaro, 2015³³).

5.3. Alemanya

A Alemanya, a l'igual que als EUA i al Regne Unit, el desenvolupament de l'avaluació s'associa a la progressiva adopció de noves polítiques i programes en les àrees d'educació, sanitat, habitatge i assumptes socials a finals dels anys seixanta i principi dels setanta, així com a la necessitat política de justificar l'increment de la despesa pública.

Després de la formació de govern de coalició social-liberal de 1969 i de la primera onada de reformes administratives (unitats de planificació, models de previsió, anàlisis cost-benefici), l'avaluació seria practicada i institucionalitzada de forma gradual, tant a nivell federal com a nivell dels estats i ciutats importants.

Derlien (1990)³⁴ assenyala que no es tractava tant que les avaluacions fossin efectivament realitzades pel personal administratiu-funcionarial com que els ministeris comptessin amb especialistes que poguessin mantenir contactes amb equips d'investigadors externs, contractar-los per a projectes concrets i discutir els dissenys d'investigació i els treballs de recollida de dades.

El Parlament federal també ha jugat un important paper en l'establiment de mecanismes de control i avaluació. A l'igual que als EUA, des de finals dels anys seixanta el Parlament ha legislat per a nombrosos programes l'obligació d'aportar informació sobre la seva implementació i impacte.

Una altra forma de forçar l'avaluació de programes adoptada pel legislatiu alemany ha consistit en estipular la terminació automàtica d'un programa en un determinat període de temps llevat que demostrï la seva eficàcia (l'anomenada *Sunset Legislation* nord-americana). Aquesta tècnica legislativa es va aplicar, per exemple, en la citada Llei de Protecció dels Llogaters.

³³ Lázaro B (2015). Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America, Eurosociat Programme, Madrid, http://sia.eurosociat-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf

³⁴ Derlien HD (1990). Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite 1949–1984. *European Journal of Political Research* (18), pp. 349–72.

5.4. Suècia

Suècia ha estat un dels primers països en desenvolupar estudis d'avaluació de les polítiques públiques, i són molts els estudis realitzats des de mitjans dels anys seixanta en relació amb polítiques d'assistència social i sanitària, educació, treball i conservació de l'energia (Vedung , 1990³⁵).

La implementació d'un sistema de planificació i pressupostació similar al PPBBS nord-americà va permetre a Suècia descentralitzar de forma significativa l'Administració central, fins al punt que dos terços del pressupost són administrats per municipis i corporacions de caràcter supramunicipal.

El model suec es caracteritza per la fragmentació de l'avaluació que es desenvolupa de forma independent sota el control de les múltiples comissions creades ad hoc per a la formulació o esmena de les polítiques de cada un dels diferents nivells de govern. A nivell central, les lleis més importants són elaborades i discutides per una comissió que nomena el govern i que inclou a alts funcionaris, representants dels partits polítics i dels grups d'interès, i a experts especialistes del món acadèmic.

A més, els Ministeris centrals suecs generalment compten amb una comissió d'investigació i desenvolupament, de composició igualment plural, encarregada de desenvolupar la recerca d'aquells aspectes que necessiti la política del Ministeri. Aquesta constitueix una segona font important d'avaluacions a nivell central.

A nivell local, donada la importància d'aquest nivell de govern en la prestació dels serveis, tant les associacions de municipis com els propis ajuntaments, han impulsat el desenvolupament de mesures comparatives i d'avaluacions de polítiques sectorials.

Una tercera font d'avaluacions ha estat en el cas de Suècia l'Oficina Nacional de Control o Tribunal de Comptes que, per imperatiu legal des de 1967, s'ocupa d'avaluar l'activitat i l'eficiència amb què actuen les agències nacionals en què s'organitzen els ministeris centrals a Suècia. A diferència d'altres casos estudiats, l'Oficina Nacional de Control sueca ha anat ampliant progressivament el seu paper des d'una activitat de control extern a una activitat de control més directe: la seva estratègia consisteix a examinar, primer, la missió i objectius de l'agència; segon, la seva activitat, i tercer, els seus mecanismes de control intern de gestió. Al seu

³⁵ Vedung E (1997). Evaluación de políticas públicas y programas. Madrid: IHP.

torn, l'Oficina Nacional de Control estimula les agències administratives perquè analitzin les seves activitats per si mateixes i els ofereix informació i suggeriments que puguin interessar-los (Vedung, 1990³⁴).

Aquest model ha estat seguit així mateix per l'Oficina de l'Auditor General noruec, que inclou des de 1986 una secció d'Auditoria de Rendiments que té com a missió l'avaluació de la utilització de recursos i béns públics basant-se l'anàlisi crítica d'objectius i resultats (Bedelman-Birek, 1990³⁶). En aquest sentit, Noruega segueix, amb retard, els passos de Suècia en l'adaptació efectiva d'aquesta institució de control a les seves noves obligacions legals.

5.5. Holanda

La introducció de l'avaluació de polítiques públiques va tenir lloc en el cas d'Holanda a principis dels anys setanta, amb la creació pel Ministeri d'Hisenda d'un Comitè Interdepartamental per al Desenvolupament de l'Anàlisi de les Polítiques (COBA). El COBA estava integrat per representants de tots els ministeris que comptaven amb el suport de personal especialitzat del Ministeri d'Hisenda i tenien la missió de promoure l'aplicació d'anàlisi científics de les polítiques ministerials (Beelmans-Videc et al., 1988³⁷).

Les dificultats trobades tant a nivell polític com administratiu, van portar en darrer terme a la desaparició del COBA. Ni gestors ni polítics estaven excessivament interessats en fixar objectius clars i específics, ja que això els feia més vulnerables, mostrava els seus propis errors i, en darrer terme, la seva ineficàcia a l'hora d'assolir els seus propòsits.

Una comissió formada l'any 1980 per estudiar l'estructura organitzativa de l'Administració Pública holandesa va recomanar en el seu informe final la sistematització de l'avaluació de les polítiques en les institucions centrals de govern per la via d'incorporar la tècnica de l'abans mencionada *Sunset Legislation*.

En aquesta direcció, l'impuls del Parlament, a l'estipular l'obligatorietat de les avaluacions de polítiques en les mateixes lleis que les van aprovar, ha

³⁶ Bedelman-Birek ML, Eriksen B, Goldenberg N (1994). Facilitating organizational learning: human resource management and program evaluation, in *Can Government Learn? Comparative Perspective on Evaluation and Organizational Learning*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1994.

³⁷ Beelmans-Videc ML, Rist RC, Vedung E (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

estat important per a la institucionalització de l'avaluació a Holanda. Al mateix temps, la recessió econòmica de principis dels vuitanta i la necessitat de trobar formes de reduir la despesa pública van crear les condicions necessàries perquè aquesta tècnica legislativa i, en general, la idea d'avaluar retrospectivament els programes de govern trobessin un suport que abans no tenien.

L'administració ha donat una forta empenta a la demanda d'avaluacions en aquesta última dècada, en totes les matèries relacionades amb les polítiques de benestar social (ocupació, seguretat social, participació ciutadana a nivell local), el que ha contribuït de manera notable a crear un mercat plural en el qual participen, a més de les administracions públiques, institucions relacionades amb el món acadèmic i empreses de consultoria privades.

De forma general es considera, però, que l'exemple més important d'avaluació sistemàtica de les polítiques és l'anomenat Procediment de Reconsideració de les Polítiques (PRP). Aquest procediment segueix l'any fiscal i consisteix en la reconsideració dels programes i serveis estudiats, amb el propòsit de proposar alternatives a la seva manera d'operar que redundin en un menor despesa pública.

Els treballs són realitzats per equips mixtes, dirigits per un representant del ministeri més directament afectat, que a més sol comptar amb l'assistència d'un comitè d'alts funcionaris i representants del Ministeri d'Hisenda. El procediment implica tres tasques: primer, descriure la política o programa; segon, avaluar el desenvolupament del procés d'implementació, eficàcia i eficiència, i tercer, proposar un mínim de quatre alternatives que requereixin menys esforç pressupostari, a més d'explorar les possibilitats de privatització, descentralització o aplicació del principi de maximització dels beneficis. El principal resultat han estat les retallades pressupostàries i les operacions de reorganització administrativa, descentralització o fins privatització (Bemelmans-Videc et al., 1990³⁶).

A Holanda es va inaugurar l'any 1999 el projecte VBTB (*From Policy budgets to Policy accountability*). Aquesta regulació pretenia millorar l'estructuració dels pressupostos; formular amb claredat els objectius i vincular aquests amb les eines i els recursos necessaris per fer-los realitat. En aquest sentit, cada ministre havia de respondre tres grans qüestions en tots els àmbits de la seva competència: Què farem per aconseguir-ho? Quant permetrem que ens costi? Què volem aconseguir? Aquest era, de fet, un procés obligatori que implicava tots els nivells de l'Administració pública nacional. En el mateix àmbit ministerial hi ha unitats de previsió i d'anàlisi de tendències, grups especialitzats que lliuren els seus estudis a les diferents

àrees de polítiques públiques i els difonen a la societat o al Parlament holandès.

També juga un paper rellevant el Tribunal de Comptes (*Algemene Rekenkamer*), un institut independent que pot incoar avaluacions interministerials. Totes aquestes avaluacions estan disponibles al web del Parlament d'Holanda en llengua holandesa.

L'any 2006 es va arribar a una nova regulació (*Regulation Periodical Evaluation*, RPE), que substituïa les avaluacions *ex-ante* generals per avaluacions més concretes per determinar, per exemple, si un programa l'ha d'executar l'Administració pública nacional o es pot deixar en mans de les administracions locals, del mercat o de les organitzacions privades.

Finalment, la regulació *ex-post* a Holanda distingeix entre els outputs de la política pública (els efectes nets d'una política o instrument) i els outcomes (la suma de resultats a mitjà i llarg termini en la societat que es poden examinar amb la valoració política segons els seus objectius operatius).

6. L'AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES A CATALUNYA

L'interès per a valorar l'efectivitat de les polítiques públiques a casa nostra no és nou. La Llei 13/1989, de 14 de desembre³⁸, ja preveia que s'adjuntés un estudi econòmic en termes de cost-benefici a les disposicions normatives de caràcter general. Posteriorment, la Llei 13/2008, de 5 de novembre³⁹, i la Llei 26/2010, de 3 d'agost⁴⁰, van incorporar el requeriment que els projectes de disposicions reglamentàries i els avantprojectes de llei s'acompanyin amb un informe d'impacte econòmic i social que avaluï

³⁸ LLEI 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. DOGC: <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/1989/12/14/13/con/20101105/cat/pdf>

³⁹ LLEI 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern. DOGC: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/48023.pdf>

⁴⁰ LLEI 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. DOGC: <https://www.parlament.cat/document/nom/TL127.pdf>

els costos i els beneficis, tant per a les persones que en són destinataris com sobre la realitat social i econòmica.

D'altra banda, una de les recomanacions del Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement (CAREC) en el seu primer informe, de 2011, fou l'adopció d'una metodologia completa d'avaluació socioeconòmica i ambiental d'infraestructures que es pogués aplicar de manera homogènia i homologada a tots els projectes i que permetés objectivar el grau de prioritat dels projectes d'infraestructures amb criteris cost-benefici.

En la línia d'aquestes recomanacions, el 20 de desembre de 2011 va entrar en vigor l'Acord de Govern pel qual s'aproven les directrius sobre el contingut i el procediment d'elaboració de l'informe pressupostari, econòmic i social (AG 20/12/2011). Aquest informe és preceptiu en el cas de propostes d'intervenció pública (no normativa) que hagi d'aprovar el Govern i que tinguin un impacte previst en les finances de la Generalitat de Catalunya de més de 10 milions d'euros (tenint en compte el pressupost vigent i els futurs).

Posteriorment, la Llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic per al 2014⁴¹ va modificar la Llei de finances públiques de Catalunya amb la introducció d'un nou article (article 31 bis). D'acord amb aquest article, el departament competent en matèria de finances, en col·laboració amb els departaments i les entitats del sector públic de la Generalitat, ha d'impulsar i coordinar l'avaluació econòmica de les polítiques públiques per tal d'assegurar la rellevància, l'eficiència i l'efectivitat tant de les polítiques existents com de les futures.

Així mateix, els projectes d'inversió i les intervencions públiques que es prevegi que tinguin un impacte rellevant han d'anar acompanyats d'un informe d'impacte econòmic i social que avalui els costos i els beneficis que implica el projecte per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica, mitjançant l'anàlisi cost-benefici o altres sistemes d'avaluació en els termes que estableixi el Govern.

Més recentment, la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei 19/2014) preveu, en l'article 12, que l'Administració ha de fer públiques: les auditories internes i externes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics; les memòries econòmiques, estudis i informes tècnics justificatius que acompanyen plans i programes; els criteris i la

⁴¹ LLEI 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic. DOGC: <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/normativa/dret-a-catalunya/Disposicions-destacades/index-Llei-5-2020.html>

metodologia per avaluar el compliment dels plans i els programes, i el resultat de l'avaluació, una vegada executats. També preveu que es facin públics els estudis d'impacte de les normes. Les limitacions en l'execució d'aquestes avaluacions es detallen a l'apartat 7 d'aquest informe.

A la Generalitat hi ha diverses unitats i entitats que tenen tasques relacionades amb l'avaluació de polítiques públiques, en general. Des del punt de vista de les unitats internes de l'Administració de la Generalitat que es dediquen a aquest tipus de tasques, es poden identificar dues àrees:

- L'Àrea de Millora de la Regulació, que depèn de l'Oficina de Govern, del Departament de Presidència, amb funcions sobre l'avaluació d'impacte normatiu.
- L'Àrea d'Avaluació Econòmica de Polítiques Públiques, que depèn de la Direcció General d'Anàlisi i Seguiment de les Finances Públiques, del Departament d'Economia i Coneixement.

D'altra banda, dins dels serveis centrals de cada departament de la Generalitat, hi ha unitats que també tenen funcions relacionades amb la planificació, seguiment i avaluació de polítiques i programes.

Actualment, la Comissió Interdepartamental d'Avaluació de Polítiques Públiques (CIAVA), creada per Acord de Govern el 12 de novembre de 2019, s'adscriu al departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. Està presidida per la persona titular de la Secretaria d'Economia i en formen part les persones titulars de les secretaries generals dels departaments implicats. CIAVA s'encarrega de coordinar la planificació d'actuacions d'avaluació de tots els departaments i entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya i fer-ne el seguiment i emetre una valoració del seu grau d'execució.

Dins del sector públic de la Generalitat hi ha també entitats especialitzades en avaluació de polítiques. D'un àmbit més generalista, destaca l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, Ivàlua, que és un consorci adscrit a l'Administració de la Generalitat mitjançant el Departament d'Economia i Coneixement, la missió del qual és la promoció de l'avaluació de polítiques públiques entre les administracions públiques catalanes, les entitats sense ànim de lucre que persegueixen finalitats d'interès públic i entre la ciutadania en general. En l'àmbit de l'avaluació econòmica, Ivàlua presta suport a la Generalitat en l'elaboració de guies i metodologia; en la formació i l'assessorament per a l'anàlisi econòmica de polítiques i projectes; i en l'avaluació de plans i programes.

A tall d'exemple, el 2020 Ivàlua va dur a terme una avaluació independent de la prova pilot del projecte B-MINCOME, que combina una renda mínima garantida i polítiques socials actives en zones urbanes desfavorides de Barcelona. L'avaluació ha identificat un efecte positiu sobre la inseguretat financera d'aquests col·lectius però un impacte negatiu en la quantitat i qualitat del treball – desincentiva la cerca de feina. Aquests resultats haurien de permetre afinar en el futur els ajuts públics per evitar que una prestació pública acabi provocant la sortida de treballadors del mercat laboral. Ivàlua ha realitzat recentment avaluacions d'impacte similars de la Renda Garantida de Ciutadania i els beneficis fiscals de l'habitatge, pendents de publicació.

En l'àmbit sectorial, l'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (AQuAS) és una entitat de dret públic adscrita al Departament de Salut que té per missió generar coneixement rellevant per contribuir a la millora de la qualitat, la seguretat i la sostenibilitat del sistema de salut de Catalunya, amb un focus d'atenció especial en l'avaluació.

En el camp de les polítiques educatives, hi ha dues entitats que es dediquen, totalment o parcialment, a l'avaluació: el Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu i l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU). Tanmateix, cal dir que aquestes organitzacions s'han centrat en altres aspectes de l'avaluació, i l'avaluació econòmica, en concret, està poc desenvolupada.

7. MANCANCES DEL SISTEMA CATALÀ

Tot i els avenços en l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya, identifiquem les següents limitacions:

1. **Limitacions en el retiment de comptes davant del Parlament i la Sindicatura de Comptes.** El sistema parlamentari català es basa en una forta disciplina de partit que tendeix a limitar la funció de control del Parlament. Si bé el Parlament té, a la legislació, la possibilitat d'obligar a l'executiu de presentar informes específics en una perspectiva temporal concreta sobre el desenvolupament i els efectes de les polítiques aprovades, el partit o coalició majoritària procura evitar un debat parlamentari del qual pugui sortir perjudicat el seu govern. La Sindicatura de Comptes, al seu torn, tot i estar obligada legalment a examinar l'eficàcia i l'eficiència amb què actuen els organismes públics de la seva jurisdicció, limita el seu paper al de supervisió dels comptes públics.
2. **Absència de l'avaluació independent en el procés legislatiu.** Actualment es requereix que els avantprojectes de llei, els projectes de decret legislatiu, així com els projectes de reglament que aprova el Govern i que es promouen en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, vagin acompanyats d'una memòria d'avaluació que avaluï els costos i els beneficis que implica el projecte per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica, mitjançant l'anàlisi cost-benefici o altres sistemes d'avaluació. Tanmateix, aquesta avaluació no és independent: els projectes són avaluats per la mateixa unitat promotora o subcontractats directament per aquesta a empreses o institucions públiques. Albalade et al. (2018) descriuen aquesta mala praxi en les avaluacions dels projectes d'inversió en l'aeroport de Lleida, del projecte de baixador d'alta velocitat ferroviària de l'aeroport de Girona i de la connexió del tramvia per la Diagonal de Barcelona. A més, la presentació de decrets llei per part del Govern; de proposicions de llei, mocions i resolucions parlamentàries per part dels partits amb representació al Parlament de Catalunya, així com de les Iniciatives Legislatives Populàries (ILP) presentades per la ciutadania no exigeixen avui cap avaluació d'impacte econòmic i social.
3. **Escassa capacitat de gestionar, processar i analitzar dades.** Tant pel costat de l'oferta com pel costat de la demanda el nombre de

professionals amb coneixement de mètodes susceptibles de ser aplicats a l'avaluació de les polítiques socials és força reduït. En el mateix sentit, els sistemes d'informació interns i en general els bancs de dades estadístiques, tot i els avenços registrats en els últims anys, presenten importants llacunes o no han estat construïts des d'una perspectiva d'avaluació de resultats.

4. **Dificultats de gestió.** Es treballa amb una cultura de projectes d'avaluació poc desenvolupada i caracteritzada per la burocratització dels processos avaluatius, el que genera desacoblaments temporals (costa articular el temps de l'acció política i el temps de l'avaluació), desacoblaments cognitius (entre el que diuen els polítics, el que entenen els actors, el que fan els avaluadors...) i desacoblaments entre els agents (experts i polítics). A més, l'avaluació és un procés empès per l'oferta i no impulsat per la demanda o les expectatives dels actors implicats (ciutadans i grups organitzats).

8. DECÀLEG DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES

De l'anàlisi de les problemàtiques anteriors, se'n deriven les següents propostes de reforma:

1. **Crear una autoritat fiscalitat independent.** Un organisme amb personalitat jurídica pròpia, autonomia funcional i amb procediments i funcions ben definides, que tindria per objecte vetllar pel disseny de polítiques públiques basades en l'evidència, la sostenibilitat de les finances públiques i el compliment efectiu d'estabilitat pressupostària de les administracions públiques catalanes. Aquest nou organisme permetria avançar en la sistematització de l'avaluació de polítiques públiques en totes les seves fases –*ex-ante*, *in-itinere* i *ex-post*– i emetria informes d'avaluació d'impacte a tots els nivells: plans estratègics, plans operatius, plans sectorials, contractes programa, pressupostos, avantprojectes de llei, projectes de decret legislatiu, projectes de reglament... L'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (Airef) a l'Estat és un bon primer model en el qual inspirar-se, si bé caldria dotar la institució d'una major capacitat i flexibilitat en la distribució dels seus recursos, eliminar restriccions previstes en la legislació original i dotar l'autoritat de capacitat autònoma de la seva política de personal. Exemples interessants són l'Office for Budget Responsibility del Regne Unit, el Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) dels Països Baixos (CPB), l'Austrian Institute of Economic Research (WIFO) a Àustria, o el Danish Economics Council (DOR) a Dinamarca. La sistematització de l'avaluació obligaria als equips de cada direcció executiva del Govern a introduir un enfocament de cost-benefici en la planificació de les seves polítiques.
2. **Exigir que els decrets llei, proposicions de llei, mocions, resolucions parlamentàries i Iniciatives Legislatives Populares (ILP) es presentin acompanyades obligatòriament d'una memòria d'impacte regulatori i pressupostari**, com es requereix actualment amb els avantprojectes de llei i projectes de decret legislatiu o reglament.
3. **Reforçar el paper avaluador de la Sindicatura de Comptes.** Actualment, la Sindicatura de Comptes està realitzant, gairebé en exclusiva, controls financers i de regularitat, i que pràcticament mai no han entrat en l'auditoria d'acompliment, per fer un control d'eficàcia i

eficiència de la despesa pública, tal com fan la National Audit Office al Regne Unit o el Tribunal de Comptes del Canadà.

4. **Adoptar estratègies parlamentàries del tipus *Sunset Legislation*.**

Les *sunset clauses* o clàusules d'extinció, pròpies del sistema anglosaxó i alemany, determinen l'expiració d'una llei o regulació dins d'un període prèviament determinat, llevat que la mateixa es subjecti a un procediment d'avaluació. D'aquesta manera s'inverteix la càrrega de la prova: contràriament a la legislació permanent, qui pretengui que una norma amb clàusula d'extinció prorrogui la seva vigència ha de demostrar que aquesta és necessària o convenient. Aquest exemple de revisió específica permet ajustar una regulació a les circumstàncies socials o tecnològiques canviants i provocar la derogació automàtica de les regulacions innecessàries o amb efectes perjudicials. A més, aquesta iniciativa enfortiria el paper fiscalitzador i de control del Parlament de Catalunya, actualment molt debilitat.

5. **Consolidar el Repositori d'Avaluacions de Polítiques Públiques.**

Aquest portal, coordinat per Ivàlua i la Universitat Pompeu Fabra, recull una selecció de les avaluacions de polítiques públiques dutes a terme a Catalunya, ja sigui per part de les administracions públiques o per part del tercer sector social, i ofereix un resum de les principals característiques i resultats de cada avaluació, així com de les conclusions i recomanacions formulades pels seus autors. La ciutadania i la comunitat acadèmica han de tenir accés, de manera transparent i sistemàtica, a totes les avaluacions de polítiques públiques realitzades a Catalunya.

6. **Simplificar els formats dels informes i memòries d'avaluació.**

Actualment, s'elaboren diferents informes i memòries amb nomenclatures diverses (informe justificatiu, informe pressupostari, memòria econòmica, Informe d'impacte econòmic i social o IIES, etc.). Recomanem consolidar els diferents formats en un únic document amb tota la informació d'un projecte i que es pogués emprar, posteriorment, per al seguiment i avaluació.

7. **Modernitzar el procés de recopilació, processament i anàlisi de dades públiques.**

La possibilitat de realitzar avaluacions de les polítiques públiques i dissenyar noves polítiques basades en l'evidència existent depèn crucialment de la disponibilitat i l'aprofitament de les dades. Els avenços en les TIC permeten l'emmagatzematge d'una quantitat cada vegada més gran de dades a un cost cada vegada més baix. L'ús de dades de registres

administratiu presenta diversos avantatges respecte a les enquestes per a l'avaluació de les polítiques públiques. Tenen una taxa de no resposta molt menor, la qual cosa permet disposar de bases longitudinals (*panel*) més extenses en el temps i amb menys desgast (*attrition*). En aquest sentit, destaquen iniciatives com el *Behavioral Insights Team* o *What Works?* al Regne Unit.

8. **Crear registres de dades poblacions.** Les tres principals bases de dades administratives al nostre país –la Mostra Continua de Vides Laborals (MCVL), el Panell d'Empreses-Treballadors (PET) i la base de microdades de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF) de l'Institut d'Estudis Fiscals (IEF)– inclouen només un percentatge de la població total. Moltes preguntes d'investigació només es poden abordar amb dades poblacionals. Les bases de dades existents no permeten, per exemple, realitzar una anàlisi completa dels efectes de canvis en el salari mínim sobre diferents tipus d'empreses, segons la seva mida, sector o localització geogràfica. Tampoc permeten estudiar l'efecte de diferents nivells d'educació sobre la renda, o els efectes de tenir fills sobre la desigualtat salarial entre els cònjuges.
9. **Promoure la col·laboració entre l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat) i els centres de recerca o *think tanks* i el creuament de dades.** L'Institut d'estadística rebria dades de diverses entitats governamentals –que no necessàriament volen compartir dades entre si– i s'encarregaria de combinar les dades (usant identificadors individuals) i modificar el seu format per a la recerca i anàlisi de dades. Els repositoris inclourien microdades anonimitzades sobre població (censos), ocupació (historials de cotització a la seguretat social), empreses (registres mercantils), impostos, sanitat (historials hospitalaris), educació (resultats acadèmics), habitatge (preus de venda i lloguer), justícia (processos judicials), medi ambient (dades històriques de clima i de partícules contaminants) i comerç internacional (transaccions d'importació i exportació).

Existeix també la possibilitat que els investigadors aportin dades externes i l'Idescat realitzi l'encreuament amb les seves pròpies dades utilitzant identificadors individuals, per crear una nova base de dades anonimitzada. El creuament de dades és essencial per poder realitzar anàlisis més profundes sobre causalitat i avaluació de polítiques públiques. Per exemple, una base de dades amb els historials laborals de tots els treballadors que al seu torn inclogui informació sobre les característiques de les empreses permetria estudiar l'impacte de canvis

en el salari mínim sobre diferents tipus d'empreses segons la seva grandària, sector, ubicació, etc. És impossible realitzar aquest tipus d'estudis amb les dades d'enquestes disponibles actualment. Ja tenim un precedent d'aquest tipus de col·laboració: el DataResSS (*Data for Research in Social Sciences*), un consorci d'Idescat i la Barcelona Graduate School of Economics (BGSE), que posa les dades administratives de Catalunya a disposició d'investigadors d'avantguarda, tant nacionals com estrangers.

10. **Treballar en la pressupostació orientada a resultats.** A l'Administració pública, a diferència de l'empresa privada, existeixen pocs incentius per desenvolupar una comptabilitat analítica atès que, en general, no es fixa un preu als serveis que es presten i, per tant, no es fa tant evident la necessitat de recuperar costos. Tanmateix, és molt important que la comptabilitat de costos avanci en paral·lel a la implantació de la pressupostació orientada a resultats, vinculant de manera més estricta l'avaluació d'impacte i resultats d'un programa a l'assignació de recursos per al seu finançament. A nivell sectorial, per exemple, un contracte programa entre un departament del govern i una entitat o agència pot establir una sèrie d'objectius a assolir i es pot vincular tot o part del finançament d'aquesta agència al compliment dels mateixos. Una altra fórmula és la vinculació de part de les retribucions, de directius o de tot el personal, al compliment d'objectius.

9. BIBLIOGRAFIA

Acemoglu D, Robinson JA (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Londres, Profile Books, Ltd., 2012.

Albalade D, Bel G, Gragera A, Fageda X (2018). La millora institucional en el procés de selecció i avaluació de projectes infraestructures. 3r Congrés d'Economia i Empresa de Catalunya.

Alesina A & Summers LH (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, Blackwell Publishing, vol. 25(2), pp. 151-162.

Autor DH, Palmer CJ, Pathak PA (2014). Housing market spillovers: Evidence from the end of rent control in cambridge, massachusetts. *Journal of Political Economy* 122 (3), 661–717.

Bedelman-Birek ML, Eriksen B, Goldenberg N (1994). Facilitating organizational learning: human resource management and program evaluation, in *Can Government Learn? Comparative Perspective on Evaluation and Organizational Learning*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1994.

Bemelmans-Vidéc ML, Rist RC, Vedung E (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers

Charron N, Dahlberg S, Holmberg S, Rothstein B, Khomenko A, Khomenko, Svensson R (2016). *The Quality of Government EU Regional Dataset*, version Sep16. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.

Derlien HD (1990). Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite 1949–1984. *European Journal of Political Research* (18), pp. 349–72.

Diamond RT, McQuade, Qian F (2017). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. Technical report, NBER Working Paper.

Hahn AM, Kholodilin KA, Walzl SR (2021). Forward to the Past: Short-Term Effects of the Rent Freeze in Berlin. DIW Berlin Discussion Paper No. 1928.

Hellstern GM (1991). Generating Knowledge and Refining Experience: The Task of Evaluation. In *The Public Sector – Challenge for Coordination and*

Learning, edited by Franz-Xaver Kaufmann, 271–307. Berlin: Walter de Gruyter.

Institut Ostrom (2018). Informe sobre el finançament universitari. Universitat gratuïta: subvencionant als rics? <https://institutostrom.org/2019/09/01/informe-sobre-els-efectes-de-la-regulacio-contractual-en-el-mercat-de-lhabitatge-de-lloguer/>

Institut Ostrom (2019). Informe sobre els Efectes de la Regulació Contractual en el Mercat de l'Habitatge de Lloguer. <https://institutostrom.org/2019/09/01/informe-sobre-els-efectes-de-la-regulacio-contractual-en-el-mercat-de-lhabitatge-de-lloguer/>

Jenkins BY, Grey A (1990). Policy Evaluation in British Government: From Idealism to Realism, in R. C. RIST: Program Evaluation and the Management of Government, New Brunswick, Transaction Publishers.

Jiménez-Mausbach M, Vila P (2021). Un país sense límits: Anàlisi i recomanacions per a la facilitació d'activitats empresarials a Catalunya. Institut Ostrom.

Kydland FE, Prescott EC (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. The Journal of Political Economy, Vol. 85, No. 3, pp. 473-492. The University of Chicago Press.

Lázaro B (2015). Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America, Eurosocal Programme, Madrid, http://sia.eurosocal-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf

Lloyd, R, Oatham, J, Hammer M (2007). The 2007 Global Accountability Report, London: One World Trust.

Longo F (2020). Hacer viable lo necesario en un tiempo hostil a la evidencia. Agenda Pública. <https://agendapublica.es/hacer-viable-lo-necesario-en-un-tiempo-hostil-a-la-evidencia/>

Masuch K, Moshammer E, Pierluigi B (2016). Institutions, public debt and growth in Europe. European Central Bank. Working Papers. No 1963.

Monnier E (1995): Evaluación de la acción de los poderes públicos. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

Nioche, JP (1988). Accountable Public Management, in Management Development and the Public Sector, Avebury, Gower Publishers.

OECD (2010). OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD Publishing, París.

- Pazos M (1996). La evaluación de programas en la Administración Pública Española: El estado de la cuestión. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- Rodríguez-Pose A (2020). Decay in government quality and its cost in COVID-19 lives. Agenda Pública. <http://agendapublica.elpais.com/decay-in-government-qualityand-its-cost-in-covid-19-lives/>
- Roldán A, Cabrales A (2020). Dos acuerdos educativos para la legislatura: un propuesta transversal, Policy brief #1.
- Rossi PH, Freeman HE (1985). Evaluation: A Systematic Approach SAGE Publications - Social Science.
- Schmidt (2001). Knowing What Works. The Case for Rigorous Programme Evaluation. London. CEPR (Centre for Economic Policy Research).
- Sims DP (2007). Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control? J. Urban Econ. 61, 129–51.
- Tarrach A (2016). L'avaluació econòmica de la Generalitat de Catalunya. Nota d'economia: revista d'economia catalana i de sector públic, núm. 102, p. 10-23.
- Turró M (2016). Unes reflexions sobre l'aplicació de l'anàlisi cost-benefici Accés obert. Nota d'economia: revista d'economia catalana i de sector públic núm. 102, p. 51-62.
- Vedung E (1997). Evaluación de políticas públicas y programas. Madrid: IHP.
- Walker R (1985). Applied Qualitative Research, Gower, Aldershot, 1985.

