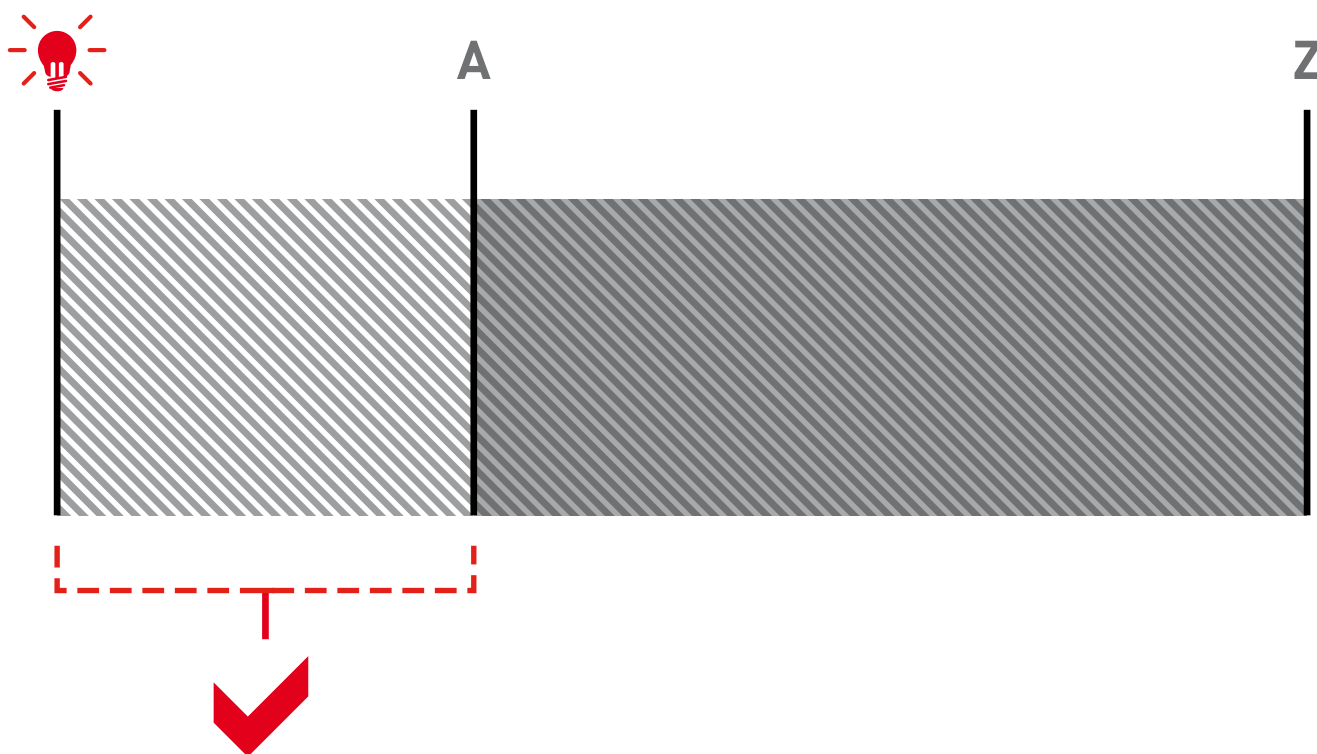


Guia pràctica 7

Avaluació *ex ante*

Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques
sobre avaluació de polítiques públiques



ivàlua  Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

Institucions membres d'Ivàlua:



©2011, Ivàlua

No es permet la reproducció total o parcial d'aquest document, ni el seu tractament informàtic, ni la seva transmissió en qualsevol forma o per qualsevol mitjà, ja sigui electrònic, mecànic, per fotocòpia, per registre o altres mètodes, sense el permís del titular del Copyright.

Autora: Maria Antònia Parera,
analista d'Ivàlua

Disseny: petitcomite.net

Impressió: Cevagraf, s.c.c.l.

Primera edició: febrer de 2011

Dipòsit legal: B-6872-2011

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ	PÀG. 5
1. QUÈ ÉS UNA AVALUACIÓ <i>EX ANTE</i>?	PÀG. 7
1.1. Definició	pàg. 7
1.2. Funció/utilitat de les avaluacions <i>ex ante</i>	pàg. 9
2. ELEMENTS A CONSIDERAR ABANS D'INICIAR UNA AVALUACIÓ <i>EX ANTE</i>	PÀG. 12
2.1. Determineu <u>l'abast</u> i la <u>profunditat</u> de l'avaluació	pàg. 12
2.2. Comenceu aviat i feu un full de ruta	pàg. 14
2.3. Constituïu grups de seguiment de l'avaluació	pàg. 16
2.4. Recolliu tota la informació disponible	pàg. 18
2.5. Consulteu les parts interessades	pàg. 19
3. PASSES PER DUR A TERME UNA AVALUACIÓ <i>EX ANTE</i>	PÀG. 23
3.1. Identificació i definició del problema públic que justificaria una intervenció	pàg. 24
3.2. Definició dels objectius que es volen assolir	pàg. 26
3.3. Desenvolupament de l' <i>status quo</i> : la línia de base	pàg. 28
3.4. Identificació de les principals alternatives d'intervenció	pàg. 29
3.5. La teoria del canvi de les alternatives d'intervenció	pàg. 33
3.6. Els criteris de valoració de les alternatives: quines anàlisis inclourà l'avaluació <i>ex ante</i>	pàg. 34
3.7. Anàlisi prospectiva dels impactes de cada una de les alternatives	pàg. 36
3.8. Anàlisi prospectiva dels costos de cada alternativa: l'eficiència	pàg. 45
4. LES CLAUS DE L'ÈXIT D'AVALUAR <i>EX ANTE</i>: CREURE EN L'INSTRUMENT I INTRODUIR-LO EN L'ADMINISTRACIÓ	PÀG. 50
BIBLIOGRAFIA	PÀG. 53

INTRODUCCIÓ

Podem saber si una política pública funcionarà abans de posar-la en marxa? Podem saber quina forma d'intervenció aconseguirà millors resultats? Quines opcions existeixen a l'hora d'implementar un programa? Quina és la millor?

Encara que sigui impossible controlar tots els elements que finalment determinaran el seu èxit o fracàs, sí que és viable recollir i analitzar informació en el moment del disseny i planificació d'un programa o una política pública perquè ens ajudi a decidir entre un conjunt d'alternatives d'intervenció. Podem, per exemple, fer un bon diagnòstic i identificar clarament el problema al qual es vol donar resposta, valorar la pertinència de la intervenció, definir els seus objectius, analitzar alternatives d'intervenció, conèixer com intervencions similars han funcionat en altres llocs i situacions, anticipar els impactes i els costos associats a cada alternativa, etc. Aquesta mena d'informació és la que pot proporcionar una avaluació *ex ante*.

Una avaluació *ex ante* consisteix a fer projeccions sobre els efectes d'una política pública abans d'implementar-la, basant-les en el coneixement desenvolupat per les ciències socials, en els resultats d'altres avaluacions i/o en l'aplicació de tècniques estadístiques.

Comparada amb una avaluació *ex post*, que permet extreure conclusions sobre una base empírica més sòlida en comptar amb dades sobre els efectes reals de la intervenció avaluada, l'avaluació *ex ante* presenta l'avantatge de proporcionar informació valuosa als gestors públics sobre la conveniència de la intervenció i sobre quines característiques hauria de tenir per tal de maximitzar-ne els efectes positius. Rarament trobarem una avaluació *ex post* que arribi en tan bon moment per proporcionar informació d'utilitat com una avaluació *ex ante*.

L'ús de l'eina de l'avaluació *ex ante* per ajudar els gestors públics a decidir sobre alternatives d'intervenció ha anat en augment en els últims anys. De fet, són ja bastantes les administracions de països europeus en què hi ha l'obligació legal de dur a terme una avaluació *ex ante* abans de l'aprovació de noves intervencions. En un context de creixent escassetat de recursos públics, cal esperar que es faci encara més necessari justificar la decisió de posar en marxa determinats programes o de donar-los continuïtat en detriment d'uns altres i, per tant, que augmenti l'ús de l'avaluació *ex ante* com a eina que pot aportar informació valuosa per prendre aquest tipus de decisions.

Aquesta guia fa referència no només als passos metodològics necessaris per dur a terme una avaluació *ex ante* de qualitat, sinó que a més presenta quins aspectes pràctics s'haurien de tenir en compte en la seva preparació (per exemple, quins actors s'hi han d'involucrar, quina informació ja existent podem emprar, quin grau de sofisticació ha d'assolir, etc.).

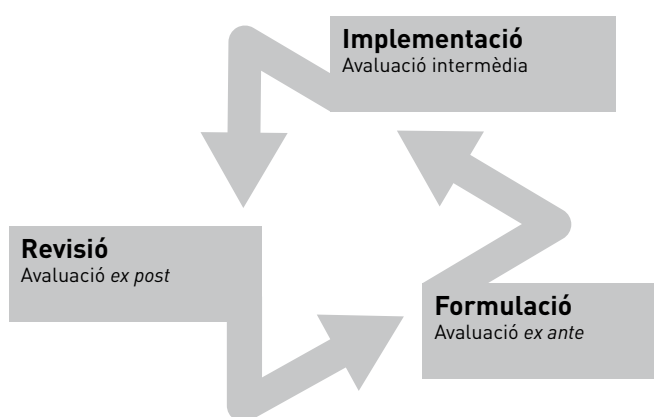
Les principals fonts d'informació per elaborar aquesta guia han estat, sobretot, les Directrius de la Comissió Europea per a la preparació del que s'anomena *Impact Assessment*¹ i les *Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques d'Ivàlua*.²

1. QUÈ ÉS UNA AVALUACIÓ EX ANTE?

1.1. DEFINICIÓ

ABANS DE

La Guia pràctica sobre *Com iniciar una avaluació*³ presenta una tipologia de l'avaluació basada en la fase en què es troba el programa en el moment en què és objecte de l'avaluació. D'acord amb aquesta tipologia, una avaluació *ex ante* és simplement una avaluació que s'inicia en la fase de formulació de la política o intervenció pública.



Precisament, gràcies al fet que es realitza abans que es posi en marxa el programa o política avaluat, l'avaluació *ex ante* pot complir el seu propòsit: valorar l'adequació de la intervenció a les necessitats que la motiven i les seves possibilitats d'èxit i, a més, proporcionar informació sobre les millors alternatives d'intervenció existents.

Durant una avaluació *ex ante* es poden dur a terme, de forma **prospectiva**, diferents tipus d'anàlisi:

- de la població diana a la qual va dirigida la intervenció;
- de l'adequació dels objectius plantejats i de la teoria del canvi amb les necessitats identificades;
- de la coherència amb l'estratègia global del govern;
- de l'adequació dels processos d'implementació i seguiment i avaluació;
- dels impactes;
- de l'eficiència.

Després, utilitzant la informació obtinguda amb aquestes anàlisis, es podran comparar diferents alternatives d'intervenció i proporcionar una valoració sobre les millors opcions d'intervenció possibles.

COM MÉS AVIAT, MILLOR

Depenent del moment concret en el qual l'iniciem, l'abast de l'avaluació *ex ante* serà més o menys ampli. Si, per exemple, el procés d'elaboració s'inicia abans que s'hagin fixat les necessitats que motiven la intervenció, l'avaluació *ex ante* podrà pronunciar-se sobre l'anàlisi de necessitats i sobre l'adequació dels objectius plantejats (i de la teoria del canvi en general) per fer front a aquestes necessitats. En altres ocasions, l'avaluació *ex ante* s'iniciarà en un moment tan tardà dins la fase de formulació que la forma d'intervenció ja estarà definida i, per tant, ja no servirà per decidir sobre alternatives d'intervenció. Ara bé, sí que podrà proporcionar informació prospectiva sobre els possibles impactes d'aquesta intervenció i sobre els seus costos.

En general, com més aviat es pugui iniciar el procés de preparació d'una avaluació *ex ante*, millor, ja que així els decisors públics podran gaudir de la màxima quantitat d'informació per maximitzar la probabilitat d'èxit de la intervenció avaluada i, d'aquesta manera, fer el millor ús possible dels recursos disponibles.

El regidor de Medi Ambient d'un poblet d'un país escandinau vol introduir un sistema per a la reutilització de les ampolles de vidre i plàstic d'aigua i de llet. Li agradaria fer-ho al més aviat possible, però ha seguit un curs sobre avaluació de polítiques i sap la importància de fer un bon disseny de l'actuació, analitzant i valorant *ex ante* les diferents alternatives d'intervenció i d'implementació. A més, també considera crucial involucrar en tot el procés de decisió a totes les persones i departaments que poden aportar la seva experiència i als que hauran de participar en la implementació del sistema. Decideix organitzar un seminari sobre avaluació on hi participen els tècnics de l'ajuntament que després duran a terme l'avaluació *ex ante* del sistema de reutilització d'envasos al poble. Una vegada constituït i format l'equip d'avaluadors, i seguint les instruccions del regidor, decideixen que tindran en compte dues alternatives d'intervenció: l'una, basada en la introducció d'incentius a la reutilització (concretament, el reembossament d'una certa quantitat per ampolla retornada, etc.), i l'altra, basada en un sistema de penalitzacions (aplicaran una sanció als veïns que llencin les ampolles de vidre i de plàstic a les escombraries). Una vegada entrevistades les persones que els avaluadors han considerat que podien aportar informació valuosa per a l'avaluació, s'ha vist que l'opció d'implantar un sistema de sancions cau fora de les competències de l'ajuntament. Per això, l'avaluació *ex ante* finalment només contemplarà una alternativa d'intervenció. Per a aquesta alternativa, es tindran en compte diferents modalitats d'implementació, que variaran, per exemple, en les quantitats a reembossar als veïns que lliurin les ampolles buides, o en els sistemes i els punts de recollida d'aquestes ampolles (a domicili, en un punt verd, etc.).

1.2. FUNCIO/UTILITAT DE LES AVALUACIONS EX ANTE

El principal atractiu d'una avaluació *ex ante* és que proporciona informació en el millor moment possible per ser utilitzada en la presa de decisions sobre la millor manera de maximitzar els resultats de la intervenció. Així doncs, les seves funcions es deriven directament de la seva oportunitat temporal.

Segons Todd i Wolpin (2006),⁴ l'avaluació *ex ante* pot desenvolupar almenys quatre funcions:

- En primer lloc, l'avaluació *ex ante* ajuda a dissenyar polítiques més eficients, identificant quin tipus d'intervenció permet assolir uns determinats efectes amb els menors costos, o bé quin, partint d'un nivell donat de recursos, pot produir efectes de més abast.
- Derivat de l'anterior, i en segon lloc, l'avaluació *ex ante* permet evitar que es portin a terme programes que no responen a problemes concrets, amb dissenys febles (relacions de causa-efecte poc plausibles, d'acord amb l'evidència científica i avaluativa disponible) o de baix rendiment en termes d'impactes i/o eficiència.
- En tercer lloc, les avaluacions *ex ante* proporcionen una idea del rang dels impactes a esperar una vegada el programa és implementat, la qual cosa pot ser molt útil per decidir la magnitud del programa. Al mateix temps, aquesta informació pot ser útil a l'hora de determinar les dades a recollir per dur a terme possibles avaluacions *ex post*.
- Finalment, fins i tot en el cas que un programa estigui ja en marxa, una avaluació *ex ante* pot servir per estudiar com canviarien els impactes si s'alteressin alguns dels paràmetres (per exemple, què passaria si es canviés l'horari de funcionament del servei de metro, o què passaria si es baixés el límit de velocitat en autopistes, o si es fes pagar una petita quota cada cop que es visita el metge de família).

El nou gerent d'una petita ONG de cooperació al desenvolupament estava molt il·lusionat perquè, amb els fons extres que havien rebut gràcies a una subvenció de la Comissió Europea, podrien, a la fi, construir una cuina dins cada un dels habitatges d'un poblat del nord del Nepal. D'aquesta manera les dones del poblat no haurien de fer torns per cuinar a la intempèrie ni dedicar tot el matí a aquesta tasca. Tot i que no corria gaire pressa, el gerent va decidir, sense més dilacions, procedir a la contractació dels proveïdors. En tres mesos totes les cases comptaven amb uns preciosos fogons, grans i nous. El dia de la inauguració tot van ser elogis i aplaudiments per al gerent i per a l'ONG. Un any després, quan el gerent va fer una visita sorpresa a la zona, es va quedar bocabadat. Va veure com tots aquells fogons continuaven tan preciosos i nous com el primer dia, que a molts d'ells no els havien ni tret el plàstic de la botiga. Va comprendre que si hagués encarregat una avaluació abans de decidir la seva actuació, hauria comprès que cuinar en comunitat és un dels costums sagrats d'aquelles dones. Hauria descobert que el que elles necessitaven (i necessiten encara) era una reforma per millorar els fogons de la zona comuna. A més, aquesta intervenció hauria estat molt més econòmica.

A més d'aquestes funcions, que es deriven directament de l'ús dels resultats de l'avaluació *ex ante*, hi ha altres utilitats que es deriven del procés intern d'elaboració d'aquests tipus d'avaluacions i que també són molt importants. Així, l'avaluació *ex ante* pot contribuir a la millora de la qualitat de l'actuació pública a través de, per exemple:

- La possibilitat de valorar la coherència de la intervenció amb relació als objectius de la planificació de govern en què s'emmarca.
- La possibilitat de preveure i minimitzar els riscos associats amb la intervenció.
- L'increment de la transparència en la presa de decisions, en proporcionar arguments per justificar la superioritat de la intervenció escollida sobre la resta d'alternatives.
- La possibilitat de potenciar la coordinació de les institucions i organismes públics implicats en el disseny i implementació de la intervenció des de l'inici, evitant així la pèrdua d'eficiència motivada, per exemple, per la duplicació de tasques.
- La presa en consideració de l'opinió de tots els actors afectats per la intervenció, inclosa la societat civil, i el conseqüent reforçament democràtic que això suposa.

El director general del Departament d'Esports d'una administració regional vol posar en marxa un programa per potenciar la pràctica de l'esport entre els habitants de les zones més marginades de la regió. Decideix constituir un grup intern de tècnics per dur a terme una avaluació *ex ante* d'aquesta intervenció. Després d'una primera anàlisi s'arriba a la conclusió que un dels col·lectius amb més necessitats d'ajuts per a la pràctica de l'esport és el de les dones de 25 a 35 anys i que, per tant, aquestes haurien de ser les principals beneficiàries de la nova política. Com a part del procés d'elaboració de l'avaluació *ex ante*, l'equip d'avaluadors organitza un grup tècnic de seguiment integrat per tècnics d'altres departaments. A la primera reunió d'aquest grup els avaluadors presenten la seva proposta d'avaluació. Un representant del Departament de Joventut els explica que ells estan gestionant un programa d'ajudes per a la gestió del temps lliure dels joves en zones marginades i que una de les principals activitats promou la pràctica de l'esport dels joves de 25 a 35 anys. A més, un tècnic del Departament d'Immigració comenta que el foment de l'esport entre les dones joves immigrants és una de les accions més exitoses del seu departament. Davant l'evident solapament d'objectius i de beneficiaris dels dos programes, els tècnics decideixen informar els seus directors generals. Després de nombroses reunions, es decideix destinar part dels fons del programa del Departament d'Esports als programes de Joventut i d'Immigració i excloure el col·lectiu de dones de 25 a 35 anys del nou programa de potenciació de la pràctica d'esports.

Notes:

1 *Impact Assessment Guidelines. Brussels: European Commission, 2009.*
http://ec-europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/iag_2009_en.pdf.

2 *Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques. Barcelona: Ivàlua, 2009.*

3 *BLASCO JULIÀ, Jaume. Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 1)*

4 *TODD, E.; WOLPIN, I. «Ex ante Evaluation of Social Programs». Penn Institute for Economic Research. Working paper 06-022. 2006.*

2. ELEMENTS A CONSIDERAR ABANS D'INICIAR UNA AVALUACIÓ EX ANTE

Com passa amb qualsevol tipus d'avaluació, les avaluacions *ex ante* no han de ser totes iguals ni han de tenir el mateix grau de profunditat i de complexitat.

Tal i com hem mencionat anteriorment, la utilitat d'una avaluació *ex ante* no es deriva només dels resultats de l'informe final, sinó que els processos de definició i preparació de l'avaluació poden també generar gran valor afegit en generar reflexions i estructures internes de coordinació susceptibles de perdurar una vegada finalitzada l'avaluació. En aquest capítol veiem quines són les decisions més importants que cal prendre a l'hora de definir una avaluació *ex ante* i quins són els principals mecanismes de coordinació i col·laboració que es creen en el curs de la seva elaboració. El quadre 1 presenta quines són aquestes decisions.

Quadre 1. Elements a considerar abans d'iniciar una avaluació *ex ante*



2.1. DETERMINEU L'ABAST I LA PROFUNDITAT DE L'AVALUACIÓ

La determinació de l'abast i la profunditat de l'avaluació afecta no només el grau de detall de l'anàlisi pròpiament dita, sinó també altres factors com el nivell d'esforços a dedicar en la recollida de dades i en la consulta de les parts interessades i de la societat civil, el grau d'ambició a l'hora d'escollir el nombre d'alternatives d'intervenció, el tipus d'impactes a examinar, etc.

De vegades els límits a l'abast de l'avaluació vindran donats per les obligacions legals que regulen i determinen la intervenció, o bé per decisions polítiques. Per exemple, pot haver-

hi una llei que expliciti la forma que hauria de prendre la intervenció (una subvenció, una regulació, etc.) i, per tant, l'anàlisi no inclourà la consideració d'alternatives d'intervenció, o n'inclourà poques i poc diverses. Altres vegades la forma de la intervenció tampoc no estarà oberta a consideració perquè haurà estat objecte d'una decisió política.

En canvi, hi haurà ocasions en què la forma que acabi prenent la intervenció no estarà limitada ni per llei ni per decisió política. En aquests casos, serà el criteri de l'avaluador o del servei que dirigeixi l'avaluació el que delimitarà l'abast de l'anàlisi pel que fa al nombre d'alternatives d'intervenció a considerar.

La delimitació tant de les alternatives com de molts altres elements, com ara el nivell de sofisticació de les tècniques d'anàlisi a utilitzar i el nombre d'impactes a considerar, es coneix també com a **determinació de la proporcionalitat de l'anàlisi**.

CRITERIS PER DETERMINAR LA PROPORCIONALITAT DE L'ANÀLISI

Aquest concepte busca assolir l'equilibri —la proporcionalitat— entre el grau de detall de l'anàlisi d'una avaluació *ex ante* i la rellevància de la informació proporcionada per aquesta anàlisi. Per exemple, si ja es té clar quina és l'alternativa que es vol implementar, no caldrà esmerçar recursos a comparar diferents opcions.

Una avaluació *ex ante* ha de proporcionar als decisors públics evidències sòlides dels impactes, avantatges i desavantatges d'un conjunt d'alternatives d'intervenció, però també hauria d'evitar esforços innecessaris que no aportin informació rellevant o que no alterin les conclusions o la seva robustesa.

Font: Adaptació de les Directrius de la CE per realitzar un Impact Assessment [op. cit.]. Traducció pròpia.

A més, la proporcionalitat busca l'equilibri entre el grau de detall de l'anàlisi i la importància relativa (en termes de pressupost, d'anys de duració del programa, etc.) de la intervenció a avaluar. La recerca d'aquest equilibri ve motivada per la necessitat de fer un bon ús dels recursos tant econòmics com de temps destinats a l'elaboració de l'avaluació.

La delimitació del nivell de detall d'anàlisi de l'avaluació serà tasca del servei responsable de l'avaluació. De forma prèvia a l'inici de l'avaluació s'haurà de decidir quin grau de profunditat és l'adequat o quin és el que ens podem permetre. Aquesta decisió serà presa en funció d'alguns criteris d'entre els següents:

La importància dels possibles impactes de la intervenció

- Afecta drets fonamentals recollits a la Constitució / Estatut d'Autonomia / etc.?
- Afecta considerablement determinats col·lectius? Quins? En àmbits importants (per exemple, econòmic, social, mediambiental, etc.)?

La rellevància política de la iniciativa

- És un objectiu prioritari del govern, inclòs en el pla de govern?
- És una qüestió especialment controvertida? Per a qui?
- Quin és el volum de recursos públics compromesos o previstos?

El marge de maniobra legal que tingui el decisor públic en aquest sentit

- Es tracta d'un àmbit de competència exclusiva, compartida o executiva?
- És un àmbit d'intervenció obligada, derivada de nova normativa europea o estatal que ha entrat en vigor?

La fase de desenvolupament de la política

- La iniciativa forma part d'un paquet més ampli d'intervencions? En aquest cas, cal tenir present que l'avaluació només hauria de cobrir aspectes rellevants a la iniciativa en particular, i no a tot el conjunt de mesures. Si la posada en marxa d'altres intervencions del paquet ja ha estat objecte d'anàlisi i aquesta anàlisi ha proporcionat informació rellevant per a la nostra avaluació (per exemple, s'han definit els objectius, s'han recollit dades, s'han consultat actors, etc.), hem d'utilitzar aquesta informació i no duplicar mai tasques. En canvi, si una iniciativa és totalment nova i no hi ha hagut intervencions similars, cal esperar que el nivell d'anàlisi hagi de ser relativament profund.

El temps i els recursos disponibles

- Què es pot fer amb el temps i recursos disponibles? Com sempre, val més posar sobre la taula del decisor públic un informe incomplet a temps, que contingui l'essència de l'argumentació, que esperar a presentar un informe impecable quan la decisió ja estigui presa.

Malauradament, no hi ha cap «fórmula màgica» per ponderar els diferents criteris i determinar en conseqüència el nivell concret de proporcionalitat de l'anàlisi. Seran els responsables del disseny i la gestió de la política a avaluar els qui, en cada cas, decideixin el pes relatiu a atorgar a cada criteri.

2.2. COMENCEU AVIAT I FEU UN FULL DE RUTA

COMENCEU AVIAT!

Començar aviat la planificació és un consell aplicable a qualsevol tipus d'avaluació, però en el cas d'una avaluació *ex ante* la previsió i la disponibilitat de temps serà crucial perquè els decisors públics puguin tenir en compte els resultats de l'avaluació abans de prendre la decisió sobre quina alternativa d'intervenció proposaran. A més, en tractar-se d'una avaluació sobre un programa i política encara inexistent, cal esperar que identificar,

mobilitzar i implicar totes les persones que hi haurien de participar (però que potser encara no ho veuen clar) porti relativament més temps. Per exemple, en les Directrius de la CE per realitzar un *Impact Assessment* [op. cit.] es menciona que, tenint en compte els procediments interns d'aquella institució, el temps necessari per dur a terme una avaluació *ex ante* de l'impacte pot arribar a un any. Tot i que en el cas d'institucions més petites i menys procedimentals el temps esmerçat serà segurament molt més curt que un any, és important tenir aquesta informació en compte per recordar que fer una anàlisi de qualitat no és una tasca ràpida.

EL FULL DE RUTA

El full de ruta és una eina molt important en la planificació d'una avaluació *ex ante*, ja que en aquest tipus d'avaluació tant l'horitzó temporal com el nombre d'actors involucrats poden ser relativament extensos.

A més, el full de ruta pot esdevenir un document idoni tant per informar sobre les intencions de l'Administració a la resta de serveis implicats com per involucrar als actors rellevants en el desenvolupament de l'avaluació.

El full de ruta hauria de presentar (en quatre o cinc fulls com a màxim), la següent informació:

- **A. Context i definició del problema:** quin és el context polític que ha donat lloc a la iniciativa?; quina és la relació de la iniciativa amb iniciatives passades i futures?; quines són les necessitats identificades que la iniciativa busca mitigar?; per què està justificada la intervenció pública en aquest cas?; quina és la població afectada?; etc.
- **B. Objectius de la iniciativa:** quins són els seus objectius estratègics/generals?
- **C. Alternatives d'intervenció:** quines són les opcions d'intervenció (subvenció, val, llei que marqui obligatorietat o prohibició, provisió gratuïta, etc.)?; quins instruments legals poden ser considerats per dur a terme les intervencions possibles?; alguna de les alternatives suposa anar més enllà d'una pura actualització d'actuacions ja existents?; les opcions contemplades, tenen alguna relació amb altres accions que ja s'estan duent a terme i que són responsabilitat d'altres serveis de l'Administració?; etc.
- **D. Alternatives d'implementació:** quines modalitats d'implementació es podrien utilitzar per a cadascuna de les opcions considerades?; quins són els objectius específics d'aquestes alternatives d'implementació?; es té alguna idea dels recursos (econòmics, materials, personals, processos de producció, d'organització, planificació, etc.) amb què es comptarà per dur a terme les alternatives d'implementació considerades?

- **E. Valoració inicial dels impactes:** quins són els impactes més significatius que es poden esperar de cadascuna de les opcions identificades?; varien —i, si es així, com— en funció de l'alternativa d'implementació considerada?; alguna de les opcions podria tenir un impacte significatiu en la simplificació administrativa?; qui es veu afectat pels impactes identificats?; etc.
- **F. Planificació del treball necessari per a l'avaluació:** quina informació es té ja disponible; quina informació caldrà recollir (internament o amb un contractant extern) i per quan serà necessària?; quin tipus d'anàlisi s'aplicarà, tenint en compte la proporcionalitat entre el tipus d'anàlisi i la intervenció avaluada?; quins actors han estat ja consultats i quins s'hauran de consultar?; etc.
- **G. Horitzó temporal:** quan començarà el treball relacionat amb l'avaluació *ex ante*?; quan s'establirà el grup de seguiment intern?; amb quina freqüència es reunirà aquest grup?; si es preveu la contractació de consultors externs, quins són els terminis per a les licitacions?; quina és la data màxima de finalització de l'avaluació?; etc.
- **H. Recursos:** quins recursos financers i de personal estaran disponibles per a la realització de l'avaluació i per a la redacció de la intervenció escollida?; etc.
- **I. Comunicació:** s'ha previst dur a terme alguna activitat de comunicació o informació?; quina?; quan?; a qui?; etc.

Tant la resta de continguts d'aquesta secció com els de la secció 3 ens ajudaran a clarificar el significat i la rellevància de cadascun dels apartats del full de ruta.

2.3. CONSTITUÏU GRUPS DE SEGUIMENT DE L'AVALUACIÓ

L'experiència de la Comissió Europea en la realització d'avaluacions *ex ante* ha mostrat la importància de la constitució de grups de seguiment com a eines determinants per a la utilitat de l'avaluació. Tot i que la importància d'aquests grups és aplicable a qualsevol tipus d'avaluació, en el cas d'una avaluació *ex ante* és particularment important ja que la qualitat i la utilitat de l'avaluació dependran del fet d'haver identificat i involucrat tots els departaments susceptibles de veure's afectats, positiva o negativament, per la nova política o programa. En una avaluació *ex post*, en canvi, és molt més fàcil determinar quins han estat els departaments i persones clau en el funcionament de la intervenció. A més, les conseqüències de no incloure en l'anàlisi alguns d'aquests actors sobre la qualitat de la informació obtinguda (i, així, sobre la presa de decisions) en el cas d'una avaluació *ex post* són molt menys serioses. És per això que en aquesta guia dediquem considerable atenció a la constitució dels grups de seguiment de l'avaluació.

Aconsellem constituir dos grups de seguiment de l'avaluació: un de caràcter tècnic, i un altre

de caràcter més polític. Aquests grups de seguiment:

- contribueixen a evitar que el servei responsable de l'avaluació la consideri com un tràmit i no com un instrument per valorar diferents alternatives i, així, a impedir que s'ometin deliberadament certs impactes esperats de la intervenció.
- serveixen per fer ús de l'expertesa existent dins l'Administració en àmbits; diferents als que són competència del servei impulsor de la iniciativa i, així, per assegurar que es tenen en compte impactes en l'espectre d'àmbits més ample possible;
- poden servir per assegurar que la iniciativa és recolzada per part de tota l'Administració, i no només pel servei que n'és responsable;
- són molt útils per assegurar la coordinació interna de l'Administració i evitar que s'introdueixin intervencions que es solapin o es contradiguin amb altres de ja existents.

2.3.1. El grup de direcció

La principal finalitat d'aquest grup és la d'involucrar tan aviat com sigui possible a tots els responsables polítics amb alguna competència en la iniciativa objecte de l'avaluació i, d'aquesta manera, assegurar-se el suport i la coordinació dels diferents departaments involucrats i/o afectats per la nova iniciativa.

El grup de direcció hauria d'estar integrat pels directors dels departaments susceptibles de veure's afectats per la nova política o programa o la contribució dels quals sigui necessària per al seu bon funcionament.

El primer document que es discutirà en aquest grup serà normalment el full de ruta i la seva primera tasca serà el nomenament dels membres integrants del grup tècnic de seguiment. L'últim document que es discutirà serà l'informe final de l'avaluació o, si n'hi ha, el pla de difusió dels resultats i recomanacions de l'avaluació.

El grau d'autoritat d'aquest grup o d'alguns dels seus components per decidir quina alternativa d'intervenció es durà finalment a terme dependrà de les regles de funcionament intern que determini cada administració. Com més poder tingui el grup com un tot, més consensuada serà la iniciativa i més suport transversal obtindrà, però alhora segurament serà més lent el procés de presa de decisions.

2.3.2. El grup tècnic de seguiment

La finalitat del grup tècnic de seguiment és implicar en l'avaluació tots els serveis que es podrien veure involucrats en la implementació de la intervenció, comptar amb l'expertesa interna en la

valoració dels costos de la intervenció, i reportar els resultats de l'avaluació al grup de direcció. La composició d'aquest grup dependrà, doncs, de la intervenció en qüestió, però no hi haurien de manca:

- un tècnic del departament o unitat que ha pres la iniciativa de dur a terme la intervenció objecte de l'avaluació;
- en el cas d'haver-hi una unitat especialitzada en la coordinació i realització d'avaluacions, un tècnic d'aquesta unitat;
- un tècnic dels departaments o unitats que possiblement es vegin afectats per la iniciativa o la contribució dels quals serà necessària pel seu bon funcionament;
- un tècnic d'aquells departaments o unitats que comptin amb els coneixements necessaris per valorar els impactes perseguits i no perseguits més importants (per exemple, drets laborals, igualtat i no discriminació, impactes ambientals, etc.).

El grup tècnic de seguiment s'hauria de constituir ben al principi de l'avaluació, hauria d'estar involucrat en la presa de les decisions més rellevants per a l'avaluació (per exemple, en el disseny/enfocament, en la contractació i en el seguiment d'estudis per part d'experts externs, etc.) i hauria de comentar tant l'informe final de l'avaluació com els informes intermedis i els estudis/opinions de possibles experts externs.

Com en el cas del grup de direcció, el grau de consens necessari dins aquest grup per donar la llum verda a un informe d'avaluació dependrà de les regles internes del grup, que a vegades vindran determinades per les regles internes de l'Administració.

Per evitar una excessiva formalització i les seves consegüents demores, és important que la coordinació de l'equip es faci de forma àgil. Una bona pràctica per aconseguir això és que les conclusions i opinions del grup i/o dels seus membres sobre els diferents informes es reflecteixin en documents el menys formals possible, com per exemple, en les actes de la reunió en què la discussió s'ha dut a terme.

2.4. RECOLLIU TOTA LA INFORMACIÓ DISPONIBLE

Com en tota avaluació, disposar de bones dades (o de bona informació, en general) és un element indispensable per a una avaluació *ex ante* de qualitat. Sovint el servei que gestiona l'avaluació disposa d'una quantitat important d'informació útil per a l'avaluació, tot i que potser no n'és del tot conscient. Algunes de les fonts d'informació utilitzades més sovint i que acostumen a estar a la disposició del servei responsable de la política o programa són, per exemple:

- bases de dades pròpies o existents en altres departaments o entitats;
- informació existent a partir d'aportacions de les parts interessades;

- informes d'experiències similars d'altres serveis del govern, o d'altres regions o països.
- estudis realitzats sobre aspectes rellevants útils per a l'avaluació;
- estudis d'avaluacions fetes en el passat.

Tanmateix, de vegades, la informació ja disponible no serà suficient i s'haurà de recollir expressament durant l'avaluació. És important planificar aquesta recollida des de l'inici de l'avaluació, clarificant si la tasca serà duta a terme pel servei responsable o per contractants externs, i tenint en compte el temps i procediments necessaris en un i altre cas. Noteu que aquests tipus de consideracions haurien de formar part del full de ruta esmentat anteriorment.

2.5. CONSULTEU LES PARTS INTERESSADES

Consultar a tots aquells que es veuran afectats per la intervenció, bé perquè en seran els beneficiaris, bé perquè en patiran els efectes, o bé perquè hauran de participar en la seva implementació, és un element essencial per al disseny d'una bona intervenció. La consulta a aquests actors té per objectiu proporcionar informació bàsica i crucial sobre les possibles alternatives d'intervenció i sobre els impactes probables d'aquestes alternatives (tant positius com negatius).

Els responsables de posar en marxa la nova intervenció hauran d'identificar quins són els individus o col·lectius dels qui consideren útil tenir l'opinió i hauran de decidir quines preguntes els formularan i a través de quin procés o mitjà. Normalment s'elaborarà un qüestionari que serà adreçat a les parts interessades, per exemple a través del correu ordinari o del correu electrònic. Quan el nombre de persones a entrevistar és reduït, també es poden dur a terme entrevistes directes. El mètode de consulta preferit per la Comissió Europea és el de fer la consulta a través de la seva pàgina web. En la majoria de casos, la consulta és accessible a qualsevol ciutadà o entitat de la Unió Europea i els qüestionaris poden ser diferents en funció de si qui el respon és un ciutadà o una entitat. Trobareu les consultes a parts interessades, tant les obertes actualment com d'altres de ja tancades, de la Comissió Europea a l'enllaç http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_es.htm

No hi ha un únic format del tipus de preguntes que la consulta ha de formular, ni de l'aparença que hauria de tenir. Ara bé, aquest qüestionari començarà amb una presentació de la política o programa que es vol posar en marxa, i inclourà quins són els arguments o supòsits que han motivat la intervenció. Si escau, el qüestionari hauria d'incloure preguntes sobre l'opinió de les parts interessades pel que fa aquests supòsits. El qüestionari també pot incloure preguntes directes sobre, per exemple, quins són els efectes esperats de la intervenció sobre la situació dels consultats. Per exemple, en la consulta a les parts interessades sobre la introducció de nous límits de velocitat en les autopistes, es pot

decidir incloure-hi com a parts interessades les empreses productores d'automòbils de gran velocitat, i preguntar-los quina és la seva predicció de disminució de vendes com a conseqüència de la nova regulació. A més, es podria demanar a les parts interessades i/o a experts en l'anàlisi d'accidents de trànsit si estan d'acord en el supòsit en el que es basa la prohibició (que segurament tindrà a veure amb la perillositat de la velocitat en autopistes). També es podria decidir consultar associacions per a la defensa del medi ambient i tècnics experts en pol·lució, ja que la mesura també suposarà una disminució d'emissions de CO₂.

ALGUNS CONSELLS A L'HORA DE DUR A TERME

UNA CONSULTA DE LES PARTS INTERESSADES

- La consulta es pot fer sobre qualsevol dels aspectes de l'avaluació. Per exemple, sobre la definició del problema (o anàlisi de necessitats), sobre els objectius de la intervenció, sobre les alternatives d'actuació, sobre els impactes de les alternatives, sobre la valoració dels costos i beneficis, etc.
- Una vegada més, un dels principals consells a l'hora d'iniciar una consulta és començar aviat, encara que la consulta no és un esdeveniment puntual sinó que es pot considerar un procés dinàmic i, així, es poden realitzar diverses consultes, en moments diferents i a actors diferents.
- Una altra bona pràctica és la de consultar el grup tècnic de seguiment abans de llançar la consulta, ja que els seus membres poden ajudar a identificar grups que potser altrament no s'inclourien en la consulta.
- A l'hora d'utilitzar la informació recollida en una consulta pública, cal anar amb compte amb el pes que es dona a les opinions dels diferents grups. Per exemple, cal evitar donar massa pes a un determinat col·lectiu si aquesta preponderància no està justificada (per exemple, per la magnitud de l'impacte que rebrà aquest grup, o per l'expertesa que pot aportar). Cal també tenir en compte que rarament una consulta pública proporcionarà una imatge representativa de tots els grups, sinó que alguns estaran sobrerrepresentats, i altres, subrepresentats. En aquest cas serà necessari assegurar-se d'obtenir l'opinió d'aquells grups que potser no han respost voluntària i directament a la consulta.
- La Comissió Europea ha publicat un document que serveix d'ajuda en el disseny d'una consulta de parts interessades.⁵ A partir d'aquest document, la Comissió Europea ha inclòs, a les Directrius de la CE per realitzar un *Impact Assessment* [op. cit.], un llistat d'estàndards mínims que haurien de complir aquestes consultes. El quadre 2 reproduïx aquest llistat. A més, a l'enllaç http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm hi trobareu exemples —inclosos els documents clau i els principals resultats— de les últimes consultes de parts interessades dutes a terme per la Comissió Europea. La Generalitat de

Catalunya també ha editat una guia per orientar els processos de participació ciutadana, i la trobareu en aquest enllaç:

http://www10.gencat.cat/drep/binaris/Guiaprocessoscas_tcm112-78957.pdf

- Abans de començar a tenir en compte qualsevol dels consells anteriors, cal, però, aplicar el principi bàsic de la proporcionalitat. És a dir, cal relacionar la magnitud de la consulta amb la importància de la intervenció que es vol posar en marxa. Com més rellevant (pels fons que s'hi destinen, per a l'estratègia del govern o per a la implementació d'altres polítiques, etc.) és la intervenció en preparació, més àmplia podrà ser la consulta de les parts interessades.

Quadre 2. Estàndards mínims per dur a terme una consulta de parts interessades

- Consulta tots els grups rellevants. Pregunta't qui es veurà afectat per la política i qui estarà involucrat en la seva implementació.
- Proporciona documents que siguin clars i concisos i que incloguin tota la informació rellevant.
- Les preguntes i problemes plantejats en el qüestionari de la consulta han d'estar exempts d'ambigüitat.
- Assegura't de fer tota la publicitat necessària i d'utilitzar les eines de consulta adients a cada grup. Per exemple, les consultes obertes a tot el públic s'haurien de publicar almenys a la pàgina web del servei responsable de llançar la intervenció.
- Deixa temps suficient per participar-hi. Vuit setmanes és el període mínim recomanat per a les consultes públiques escrites, però hi ha circumstàncies en què es fa necessari un període més llarg (per exemple, propostes que són particularment complexes o sensibles o si la consulta es fa en període de vacances). Si s'organitzen reunions, s'haurien d'anunciar amb una antelació de vint dies com a mínim.
- Publica el resultat de la consulta pública a la pàgina web on s'ha anunciat.
- Assegura't de notificar la recepció de les respostes, bé individualment o col·lectivament.
- Proporciona informació als participants, sobre el procés de consulta i els seus resultats i sobre com s'han pres en compte en l'avaluació *ex ante* les opinions expressades durant la consulta.

Font: Adaptació de les Directrius de la CE per a realitzar un Impact Assessment [op. cit.].

Traducció pròpia.

Notes:

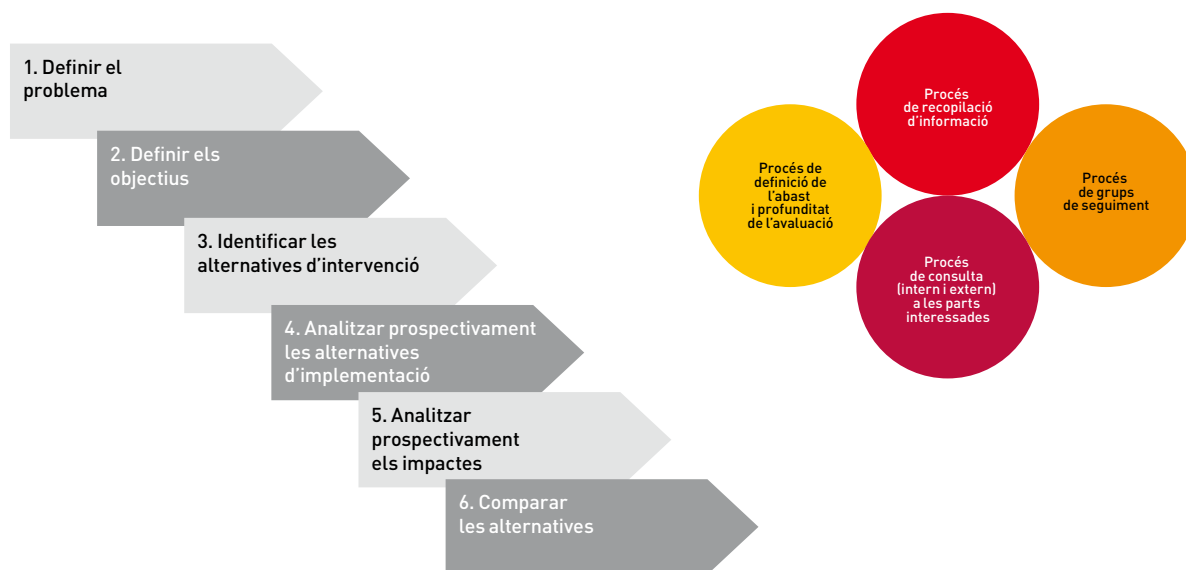
5 «Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission». [COM (2002) 704 final].

3. PASSES PER DUR A TERME UNA AVALUACIÓ EX ANTE

En aquesta secció presentem les etapes que s'han de seguir per realitzar l'avaluació *ex ante* més completa possible. Veureu que una avaluació *ex ante* pot incloure en una tots els tipus possibles d'avaluacions existents: de necessitats, de disseny, d'implementació, d'impacte i econòmica. Ara bé, tot i que aquesta podria considerar-se l'avaluació *ex ante* «total», perquè inclou l'anàlisi prospectiva en base als principals criteris per analitzar una intervenció (identificació de necessitats, implementació, impacte, costos), tant els passos proposats com l'ordre en què es presenten constitueixen una seqüència ideal que es segueixin necessàriament en tots els casos. Tampoc no hem d'avançar sempre de forma ordenada i lineal: és molt probable que a mesura que progressi l'avaluació hàgim de tornar enrere, per exemple, per revisar la definició del problema a la llum d'un nou matís descobert en començar a treballar les alternatives o com a conseqüència d'informació obtinguda durant la consulta de les parts interessades, o per afegir o eliminar un possible escenari que es mostra inviable en la fase de projecció d'impactes, etc. L'anàlisi s'hauria d'abordar, per tant, amb mentalitat flexible i oberta, sense oblidar que l'objectiu és aportar alternatives viables per facilitar la presa de decisions sobre una eventual intervenció pública.

Recordem que, a més dels aspectes tècnics que veurem a continuació, els aspectes procedimentals o organitzatius d'una avaluació *ex ante* són molt importants. Com ja hem vist, per aspectes procedimentals o organitzatius entenem el procés de definició de l'abast de l'avaluació, el procés de consulta extern i intern dels agents implicats, el procés de recollida d'informació i la formació i coordinació dels equips de direcció i de seguiment. El quadre 3 mostra gràficament les etapes i components bàsics d'una avaluació *ex ante*, il·lustrant així la importància tant dels aspectes tècnics com dels procedimentals de l'avaluació.

Quadre 3. Etapes i components bàsics d'una avaluació *ex ante*



Font: Adaptació de «¿Cuál puede ser la mejor solución para abordar un problema público?». ⁶ Traducció pròpia.

3.1. IDENTIFICACIÓ I DEFINICIÓ DEL PROBLEMA PÚBLIC QUE JUSTIFICARIA UNA INTERVENCIÓ

El primer capítol de l'informe d'una avaluació *ex ante* presentarà la definició del problema que la intervenció pública busca pal·liar i mostrarà la justificació per a la implicació de l'administració que proposa la intervenció en la solució de la problemàtica.

Suposar que en el moment de l'avaluació es té total llibertat per definir el problema i justificar la intervenció pública és, segurament, presentar un escenari no del tot realista. Tanmateix, és sens dubte el millor escenari per fer de l'avaluació *ex ante* un exercici amb sentit. Ens expliquem: no és estrany que la sol·licitud d'una avaluació *ex ante* es faci amb una definició del problema, i fins i tot amb una alternativa d'intervenció ja decidida pel responsable polític, o bé consolidada mitjançant llargs anys de pràctica administrativa. Ara bé, la introducció de l'avaluació *ex ante* a l'Administració té sentit, sobretot, per passar d'una presa de decisions de caire incrementalista o bé basada en un coneixement intuïtiu a una presa de decisions basada, en la mesura del possible, en evidències. Una avaluació *ex ante* realitzada per justificar una decisió d'intervenció ja presa amb antelació suposa un ús inadequat de temps i de recursos públics i com a tal no hauria de portar-se mai a terme (a més, aquesta situació comporta un problema d'ètica professional per a l'analista, tot i que aquest no és el tema d'aquesta guia).

3.1.1. Definició del problema

La definició del problema hauria de presentar la natura i escala de la situació a corregir i definir els actors, sectors i grups socials als que afecta.

Al llibre *A Practical Guide for Policy Analysis*,⁷ Bardach proposa com a primera aproximació a la definició d'un problema veure'l en termes d'excés o de mancança d'alguna cosa. Per exemple:

- A Barcelona hi ha massa persones sense sostre;

O bé:

- A Barcelona hi ha massa famílies que no poden comprar pisos.
- Hi ha un excés de vehicles ocupats per una sola persona circulant per les carreteres de l'àrea metropolitana de Barcelona.
- A Tarragona hi ha massa famílies que no tenen plaça a la guarderia pública de 0 a 3 anys.

A més de presentar el problema, és important explicar per què no és desitjable continuar amb la situació actual i per què la intervenció pública es fa necessària. Per exemple, si ens fixem en el problema «A Barcelona hi ha massa famílies que no poden comprar pisos»,

caldrà explicar per què es vol canviar la situació. Una possible explicació seria que «l'accés a l'habitatge és un dret fonamental que es vol preservar» i que és necessària la intervenció pública perquè altrament la situació no millorarà.

QUINES SÓN LES CAUSES?

Per justificar la intervenció del sector públic, caldrà abans identificar quines són les causes (*drivers*) del problema, evitant així confondre causes amb problemes. Moltes vegades, la intervenció pública es justifica per l'existència de fallades del mercat, o perquè l'assignació de recursos resultant del lliure funcionament del mercat no és equitativa, o no està en consonància amb els valors defensats pels decisors polítics, o per una combinació de totes aquestes raons.

Seguint amb l'exemple anterior, el problema seria «a Barcelona hi ha massa famílies que no poden comprar el primer habitatge», i una de les causes (*drivers*) podria ser que «hi ha una manca de crèdits hipotecaris al mercat financer» perquè existeixen fallades del mercat que fan que les entitats bancàries no puguin valorar el risc d'oferir hipoteques a certes famílies. Presentar problemes i causes de manera esquemàtica en una taula com la 1 pot ser un exercici útil i esclaridor.

Taula 1. Esquema de problemes i causes

PROBLEMA	CAUSA 1	CAUSA 2	...	CAUSA N
A Barcelona hi ha massa famílies que no poden comprar el primer habitatge.	Hi ha una manca d'oferta de crèdits hipotecaris al mercat financer.	El preu del sòl és massa elevat.		

Font: elaboració pròpia

ESTIMACIÓ DE L'ABAST POBLACIONAL

La definició del problema també hauria d'incloure una estimació de la seva magnitud pel que fa al volum de la població que el pateix. La Guia pràctica sobre *Avaluació de necessitats*⁸ ens serà de gran utilitat per fer aquest exercici. En aquella guia vèiem que, de fet, una avaluació de necessitats té dues finalitats molt clares: per una banda, *caracteritzar el problema social que suscita la intervenció del sector públic i l'estimació del seu abast poblacional* i, per l'altra, *determinar el tipus i el volum de serveis que la població que pateix el problema necessita per mitigar-ne els seus efectes*. Mentre la determinació del volum de serveis necessaris per mitigar els efectes de la problemàtica és una tasca a realitzar en una etapa posterior de l'avaluació (ja que és un exercici que només es pot fer una vegada identificades les alternatives d'intervenció), la caracterització del problema i l'estimació de l'abast

poblacional sí que ens seran plenament rellevants per aprofundir en aquesta primera etapa de l'avaluació.

Seguint amb l'exemple de la intervenció pública destinada a mitigar el problema de l'excés de famílies sense possibilitat de comprar un primer habitatge causat per la manca d'oferta de crèdits hipotecaris, el que caldria fer en aquesta etapa de l'anàlisi és determinar el *nombre i tipus de població* —perfil socioeconòmic— que més dificultats té en accedir als crèdits.

3.1.2. Justificació sobre quina administració hauria d'intervenir

Quan la decisió i la justificació d'una intervenció provenen de la iniciativa exclusiva d'un determinat nivell d'administració (central, regional, local), és important reflexionar sobre si és aquest nivell el millor situat per intervenir, tant des del punt de vista legal i competencial (és legalment correcte que intervingui aquesta administració i no una altra?), com des del punt de vista de l'eficiència de la intervenció (si fos una altra administració l'encarregada de dissenyar i dur a terme la intervenció, es guanyaria en eficiència?).

Cal tenir en compte que l'elecció de l'administració més ben situada per intervenir dependrà, moltes vegades, de l'alternativa d'intervenció considerada. Seguint amb l'exemple anterior, si per fer front al problema de la dificultat d'accés a la compra d'habitatge per part de famílies de pocs recursos es contempla l'opció de donar subvencions directes, potser el nivell autonòmic és el millor situat per fer-ho, però si en canvi es decideix intervenir oferint desgravacions fiscals als compradors, serà el govern central qui haurà d'intervenir. En canvi, si es considera la possibilitat de limitar el preu del sòl a través de l'augment de l'oferta de sòl, qui haurà de dur a terme la requalificació de terrenys és l'administració local. Per proporcionar de forma eficient incentius al sector bancari perquè augmenti l'oferta de crèdits hipotecaris, es necessitarà segurament la intervenció del nivell central.

En casos com el de l'exemple, on el nivell d'administració millor situat per intervenir canvia segons l'alternativa d'intervenció, és aconsellable fer aquest tipus d'anàlisi en el moment de presentació de les alternatives. En altres casos la justificació de l'administració que hauria d'intervenir no dependrà de les alternatives d'intervenció i es podrà presentar aquesta anàlisi en aquesta primera fase; per exemple, si es contempla potenciar la pràctica de l'esport en una ciutat, potser l'única administració competent serà la local, independentment dels tipus d'intervencions que es plantegin.

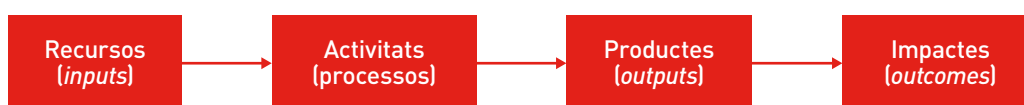
3.2. DEFINICIÓ DELS OBJECTIUS QUE ES VOLEN ASSOLIR

La definició dels objectius que pretén assolir la intervenció és una peça imprescindible de qualsevol avaluació. Sense una visió clara del que es vol aconseguir, no serà possible definir diferents possibilitats d'intervenció ni pronunciar-se sobre quina és la millor. Sense objectius

clars, no serà factible tampoc fer una apreciació del disseny de les intervencions proposades, ni de les alternatives d'implementació, ni dels impactes esperats.

En aquest context, quan parlem d'objectius ens referim principalment als objectius generals (o estratègics) de la intervenció. Utilitzant la terminologia de la resta de guies d'aquesta col·lecció, els objectius generals estan relacionats amb els impactes que s'espera que siguin generats per la intervenció pública. El quadre 4 presenta, com a recordatori, la relació entre els diferents components de les actuacions públiques.

Quadre 4. Relació entre *inputs*, processos, *outputs* i *outcomes*



Els requisits mínims a complir en la definició d'objectius de polítiques públiques, si es vol que aquests es puguin mesurar i que serveixin com a incentiu per a l'acció, són els anomenats SMART. Els exposem al quadre 5.

Quadre 5

OBJECTIUS SMART

(E)Specífics: prou precisos i concrets per no donar lloc a interpretació. Tothom els hauria d'entendre d'igual manera.

Mesurables: hauria de ser possible verificar si s'han assolit o no. Haurien de ser quantificables, o una combinació de descripció i quantificació.

Assolibles: si no són assolibles, no serviran com a incentiu.

Realistes: ni massa ambiciosos ni massa fàcils, però realistes.

Temps-específics: si no es fixa un termini, no seran creïbles.

Una manera de presentar els objectius generals corresponents a l'exemple d'intervenció mencionat a la secció anterior seria, per exemple, «augment d'un 10% (anual) en el nombre de primers habitatges comprats per unitats familiars amb rendes netes inferiors a 25.000 euros a Barcelona». Un altre objectiu general podria ser, per exemple, «augment d'un 25% (anual) en el nombre de rètols en català als petits comerços de la ciutat de Barcelona».

A la Guia pràctica sobre *Avaluació del disseny*⁹ —concretament a la secció 2.2, «Definir els objectius generals de la intervenció»—, hi trobareu més detalls sobre com es poden definir aquests objectius.

3.3. DESENVOLUPAMENT DE L'*STATUS QUO*: LA LÍNIA DE BASE

L'objectiu de determinar quina és la línia de base és explicar com l'*status quo* o situació present evolucionaria si no es duqués a terme la intervenció pública. A més de proporcionar una possible justificació per a la intervenció, aquesta informació representa el punt de partida per dur a terme la comparació de les diferents alternatives d'intervenció.

Per descriure l'evolució de la situació si s'optés per no fer res, cal tenir en compte que hi ha tota una sèrie de factors que fan que la situació canviï tot i que no es dugui a terme la intervenció pública. El mercat, i la problemàtica social evolucionen, per exemple, seguint una tendència. L'existència d'altres iniciatives d'intervenció, ja en marxa o que s'hi posaran en el curt termini, també tindrà un impacte en l'*status quo*.

Per descriure la línia de base, ens haurem de pronunciar sobre **l'horitzó temporal de projecció**. En altres paraules, haurem de determinar el període de temps sobre el qual volem analitzar l'evolució de la problemàtica. Aquest horitzó temporal no hauria de ser ni massa llarg ni massa curt per no mostrar l'evolució rellevant de la problemàtica, basant-nos en anàlisis anteriors de casos similars o del mateix cas en un altre país. La projecció de la línia de base hauria de proporcionar informació clara sobre fins a quin punt la problemàtica esdevindria més greu sense la intervenció pública i sobre si les seves conseqüències serien irreversibles. Per exemple, si contemplem la possibilitat que la Generalitat intervingui en la promoció de l'ús de la llengua catalana en la retolació dels comerços a Catalunya, en definir la línia de base haurem de valorar (a partir de dades sobre tendència de percentatge de retolacions en català en els últims anys, entre d'altres) en quina situació es trobaria la retolació en català d'aquí a, per exemple, tres anys —horitzó temporal— si no es promocionés l'ús del català (arribant a conclusions com ara que «disminuiria el nombre de rètols en català en un 15% cada any»).

En descriure l'escenari de la línia de base, ens trobarem —tal i com passarà quan valorem els impactes de les alternatives d'intervenció— amb la necessitat de fer tota una sèrie de supòsits (del tipus «continuarà constant la tendència a la baixa que ha seguit el nombre de rètols comercials en català a Catalunya en els últims cinc anys»).

L'anàlisi de sensibilitat pot ser una bona eina per respondre a aquests reptes en la descripció del problema.

ANÀLISI DE SENSIBILITAT

Com ja vam veure a la Guia pràctica sobre *Avaluació econòmica*,¹⁰ realitzar una anàlisi de sensibilitat consisteix a identificar els supòsits que s'han fet al llarg de la formulació de l'avaluació i determinar com canviarien les conclusions si es modifiquessin els supòsits. És, doncs, una mena de «test de robustesa» dels resultats de l'anàlisi.

En aquests cas, els supòsits a què ens referim són els que s'han elaborat per definir l'escenari de la línia de base. És a dir, els supòsits gràcies als quals ha estat possible determinar quina seria l'evolució de la problemàtica si no es dugués a terme la intervenció pública. Seguint amb l'exemple anterior, el supòsit que ens ha permès construir la línia de base ha estat que «continuarà constant la tendència a la baixa que ha seguit el nombre de rètols comercials en català a Catalunya en els últims cinc anys» i, per tant, l'anàlisi de sensibilitat ens hauria de mostrar què passaria amb la retolació si enlloc d'aquest haguéssim fet el supòsit de que «la retolació en català seguiria una tendència a l'increment».

3.4. IDENTIFICACIÓ DE LES PRINCIPALS ALTERNATIVES D'INTERVENCIÓ

Una vegada els objectius generals o estratègics han estat definits, el següent pas en una avaluació *ex ante* és identificar les alternatives d'intervenció. Un mateix objectiu pot ser assolit per intervencions diferents, i aquí es tracta de considerar totes les opcions possibles. Noteu que cadascuna de les opcions d'intervenció estarà associada a objectius específics, que moltes vegades determinaran les diferències entre alternatives. Per exemple, per assolir l'objectiu general de «reduir el nivell de contaminació» en una ciutat, les autoritats públiques podrien optar per fer pagar una taxa als cotxes que emetessin CO₂ per sobre d'un determinat nivell, o per posar en marxa un sistema de lloguer de bicicletes públiques, o bé per augmentar i abaratir el transport públic, etc. Un dels objectius específics de la primera opció d'intervenció podria ser, per exemple, «disminució del percentatge de trànsit de vehicles emetent CO₂ per sobre del nivell X», mentre que per a la segona opció podria ser «augment del nombre d'usuaris de bicicleta» o bé «disminució del nombre d'usuaris del cotxe», i per a la tercera opció es podrien establir objectius específics com ara «augment del nombre d'usuaris del metro, de l'autobús, etc.».¹¹

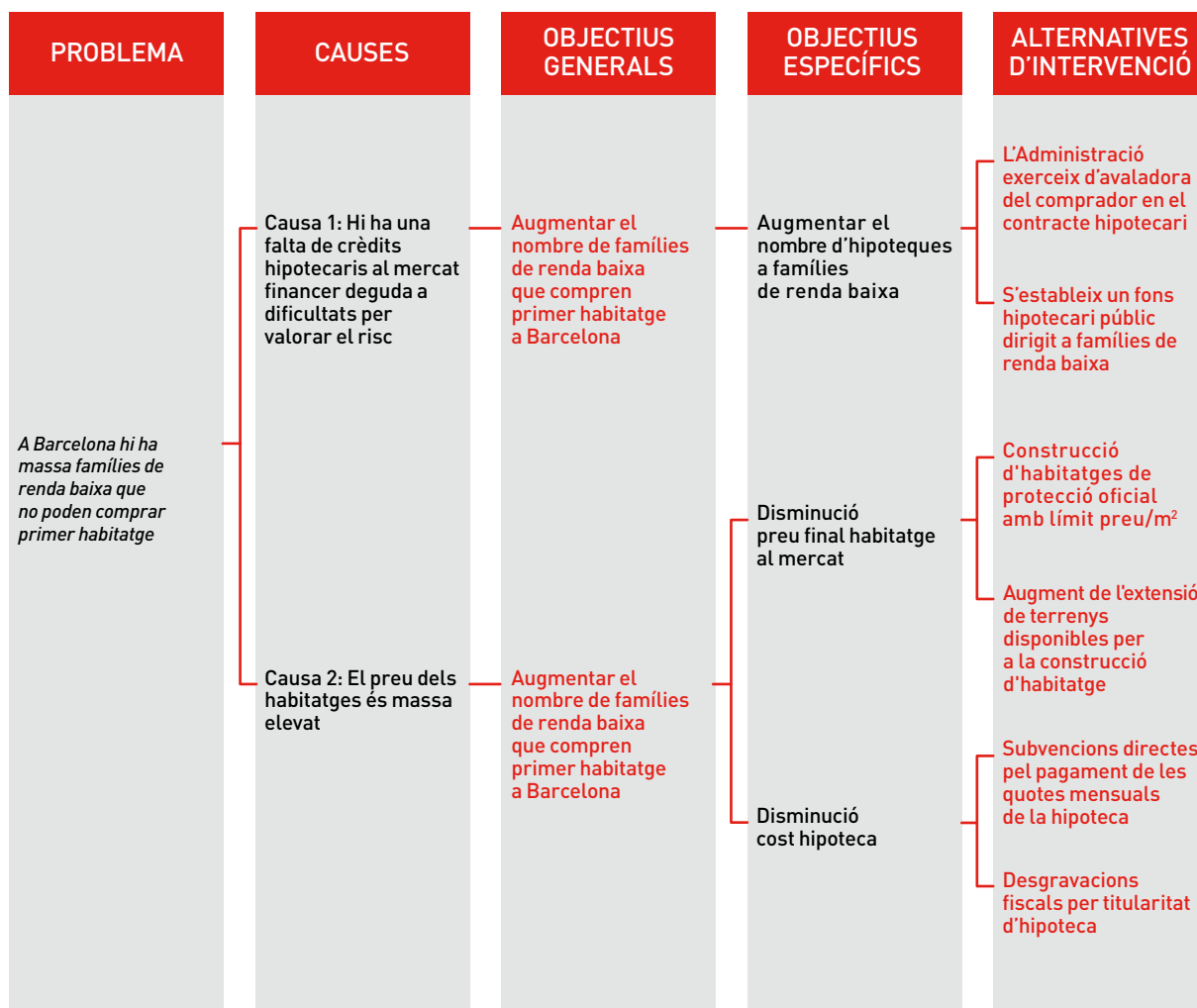
Si ens fixem en el quadre 4, veurem que, així com identifiquem els objectius generals de la intervenció amb els *impactes o outcomes*, podem associar els objectius específics al que allà anomenem *outputs* o productes de la intervenció.

Com més detallada sigui la seqüència d'objectius que es pretenen assolir amb la intervenció objecte d'avaluació, més limitat serà també l'espectre d'alternatives d'intervenció que podrà considerar l'avaluació *ex ante*. Per exemple, si es determinen d'entrada, a més dels objectius generals (*impactes*) que es persegueixen, els objectius específics (*outputs*) i les activitats que s'han de dur a terme, les alternatives d'actuació possible que es podran tenir en compte seran més aviat escasses. En canvi, en el cas d'una intervenció sobre la qual només s'han definit els seus objectius generals, es podran considerar moltes més opcions, ja que tant les activitats com els objectius específics de la intervenció estaran oberts i seran determinats en el procés mateix de realització de l'avaluació *ex ante*.

A l'hora de presentar les alternatives, cal relacionar tant com sigui possible cadascuna de les alternatives d'intervenció amb els objectius específics, els objectius generals i aquests amb les causes. A més, és important sempre tenir en compte entre les alternatives possibles la de no fer res (o no intervenir). Noteu que, de fet, al fer prospeccions dels efectes de les diferents alternatives sobre els objectius específics estem comparant amb la situació descrita per la línia de base. Això vol dir que implícitament estem comparant amb l'alternativa de no fer res.

Presentar en un taula les diferents alternatives en relació als seus efectes prospectius sobre els objectius específics ens aportarà molta claredat. El quadre 6 presenta una possible taula aplicable a l'exemple mostrat en la taula 1.

Quadre 6. Relació entre causes, objectius generals, objectius específics i alternatives d'intervenció



Font: elaboració pròpia

3.4.1. Nombre d'alternatives d'intervenció a considerar

Una bona estratègia per identificar les alternatives d'intervenció és considerar-ne el major nombre possible. Això ens obligarà a ser imaginatius i a augmentar la transparència ja que permetrà mostrar a les parts interessades que s'han tingut en compte pràcticament totes les opcions possibles i explicar-los per què finalment s'ha decidit implementar l'escollida. A més, pot ajudar a reduir considerablement el temps dedicat més endavant a discutir alternatives que tanmateix no aconseguirien assolir d'una manera eficient els objectius fixats.

INSTRUMENTS D'INTERVENCIÓ

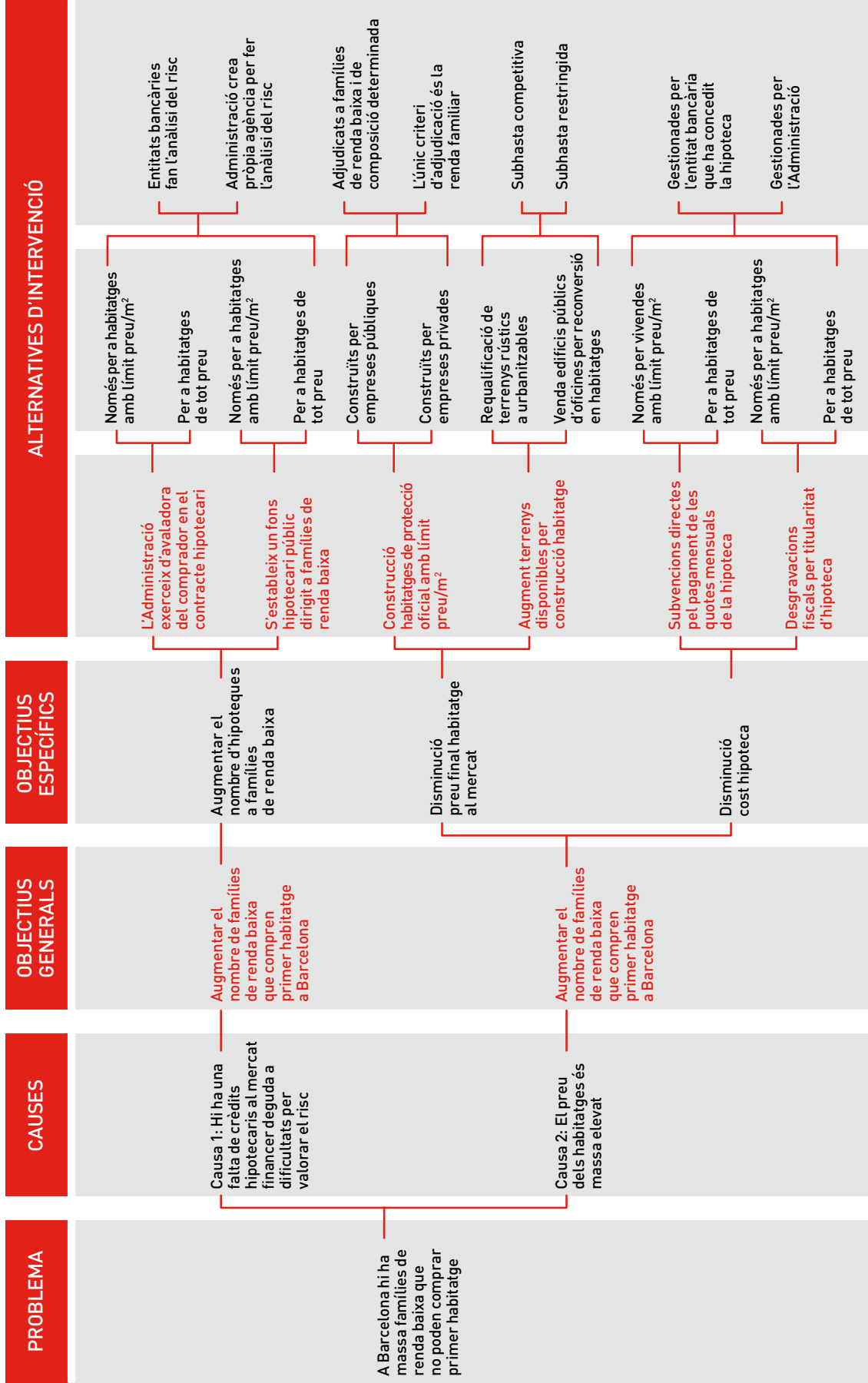
Noteu que, com més en detall entrem en la descripció de la intervenció, més alternatives sorgiran. En el quadre 6, per exemple, ens hem quedat en el menor nivell de detall possible. Simplement hem descrit cada alternativa en funció del tipus genèric d'instrument d'intervenció a utilitzar. Recordeu que el sector públic té a la seva disposició un ventall considerable d'instruments que pot utilitzar per dur a terme les seves funcions: regulacions, taxes, impostos, vals, subvencions, provisió directa d'un servei, préstecs, avals bancaris, etc.

ALTERNATIVES D'IMPLEMENTACIÓ

Ara bé, si a l'hora de descriure una alternativa d'intervenció no intentem anar a un nivell major de detall, la tasca d'avaluar *ex ante* les alternatives serà excessivament superficial i difícilment podrem pronunciar-nos sobre el disseny, la implementació, l'efectivitat i/o l'eficiència de les diferents intervencions. Per poder dur a terme una avaluació *ex ante* que contempli tots els aspectes rellevants de la intervenció (és a dir, disseny, implementació, impacte, econòmica), caldrà anar més enllà i explicitar, per a cada instrument d'intervenció considerat, les alternatives d'implementació contemplades. El quadre 7 presenta les alternatives d'intervenció de l'exemple una vegada hem considerat diferents formes d'implementació.

Al quadre 7, hi podem veure com aquest major detall suposa necessàriament la multiplicació de les alternatives d'intervenció a considerar. Ara bé, també és veritat que moltes vegades la visualització d'aquests detalls permetrà excloure de l'anàlisi alguns dels instruments d'intervenció que a priori podien semblar factibles. Per exemple, hi haurà alternatives que no tindrem en compte perquè no compleixen amb el principi de proporcionalitat entre la probabilitat d'èxit de la mesura i els recursos que s'hi hauran de dedicar. Aplicant aquest principi exclourem les opcions que suposin un ús excessiu de recursos (econòmics, humans, de temps, administratius, etc.) comparat amb els impactes esperats. Per exemple, si es té com a objectiu reduir el nombre de meduses que arriben a les costes de Catalunya, una opció d'intervenció que segurament no compliria el *principi de proporcionalitat* seria construir dics de contenció al llarg de la costa.

Quadre 7. Relació entre causes, objectius generals, objectius específics i alternatives d'intervenció



Font: elaboració pròpia

3.5. LA TEORIA DEL CANVI DE LES ALTERNATIVES D'INTERVENCIÓ

La teoria del canvi fa explícit el conjunt de seqüències que segueix la política des del moment de la definició del problema fins el moment on es produeixen els seus impactes. Al quadre 8 reproduïm l'esquema que reflexa aquesta seqüència.¹²

Quadre 8. La teoria del canvi d'una intervenció



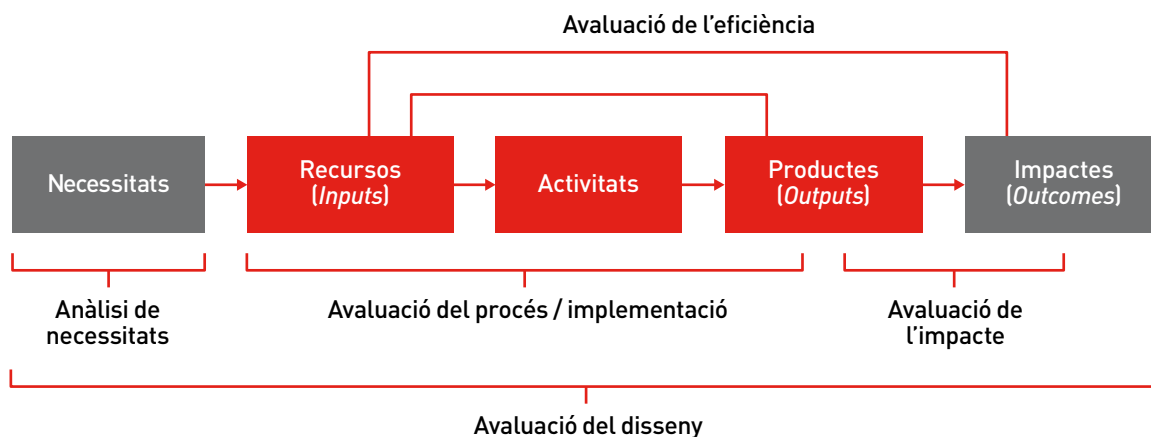
Font: Guia pràctica sobre Com iniciar una avaluació¹³

La teoria del canvi ens pot servir per identificar quines alternatives haurien de ser excloses perquè no compleixen el principi de proporcionalitat.

A més, i encara més important, desenvolupar la teoria del canvi ens pot ser d'ajuda a l'hora de projectar els impactes, possibles problemes d'implementació i altres aspectes rellevants de cadascuna de les alternatives d'intervenció.

El quadre 9 ens mostra en quines parts de la teoria del canvi se centra cada tipus d'avaluació. Podem veure com la teoria del canvi ens pot servir de guia a l'hora de decidir els criteris sobre els que elegirem la millor alternativa d'intervenció i el tipus d'anàlisi a utilitzar en cada cas. Per exemple, si volem escollir l'alternativa que millor garanteix l'assoliment del màxim nombre d'outputs, utilitzarem la metodologia d'una avaluació de la implementació. Si el que ens interessa és veure quina alternativa presenta la millor adequació entre les necessitats identificades i els recursos destinats, durem a terme les tècniques d'una avaluació de necessitats.

Quadre 9. La teoria del canvi i els tipus d'avaluacions



Font: Guia pràctica sobre Avaluació del disseny [op. cit.]

3.6. ELS CRITERIS DE VALORACIÓ DE LES ALTERNATIVES: QUINES ANÀLISIS INCLOURÀ L'AVALUACIÓ EX ANTE

Tal i com comentàvem a l'inici d'aquesta secció, una avaluació *ex ante* «completa» pot incloure l'anàlisi de tots els aspectes que conformen la intervenció: pot incloure una anàlisi prospectiva de les necessitats, del disseny, de la implementació, de l'impacte i de l'eficiència. Ara bé, també dèiem que no sempre ens caldrà ni serà justificat (en aplicació del principi de proporcionalitat, o perquè no tots els aspectes de la intervenció estaran oberts) analitzar tots aquests aspectes amb profunditat. La construcció de la teoria del canvi ens ajudarà a decidir quins són els criteris sobre els que valorar les diferents alternatives d'intervenció. Al quadre 9 hi veiem que, en funció d'aquests criteris, inclourem l'anàlisi pròpia d'uns o altres tipus d'avaluació.

LA MATRIU ON ANIREM VISUALITZANT ELS RESULTATS DE L'AVALUACIÓ

Un cop identificades les alternatives d'intervenció i escollits els criteris amb què les valorarem (en funció del seu disseny, dels possibles problemes d'implementació, de la magnitud dels impactes a assolir, dels costos associats), és el moment de fer una matriu en què, per a cada alternativa, visualitzarem els resultats de les anàlisis. Aquesta matriu podria, per exemple, prendre la forma de la taula 2.

Taula 2. Visualització dels criteris de valoració de les alternatives d'Intervenció i dels resultats de l'avaluació

	ALTERNATIVA 1	ALTERNATIVA 2	...	ALTERNATIVA N
Criteris de valoració				
Disseny				
Implementació				
Impactes				
Costos				
Altres				

Segons els criteris de valoració que voldrem fer servir per escollir entre les alternatives d'intervenció, anirem emplenant unes o altres de les caselles a la matriu. El que hem anomenat una avaluació *ex ante* «completa» aportarà informació suficient per no deixar cap casella buida.

3.6.1 Avaluació *ex ante* del disseny de les alternatives d'intervenció

A la Guia pràctica sobre *Avaluació del disseny* [op. cit.] presentàvem diferents opcions per fer una valoració del disseny d'una proposta d'intervenció a partir de la teoria del canvi. Hi vèiem, per exemple, que aquesta valoració es podia fer a partir de determinació de si la teoria del canvi és coherent amb la naturalesa del problema i si s'adequa a les necessitats detectades; a partir d'una revisió crítica de la lògica i la plausibilitat de les hipòtesis que constitueixen la teoria del canvi; o bé a partir de l'estudi de la congruència entre la teoria del canvi i l'evidència científica i l'experiència pràctica d'altres programes o polítiques públiques. Tot i que aquella guia fa referència sobretot a avaluacions *ex post*, les eines que proposa també seran útils en una avaluació *ex ante*, si més no pel que fa a la identificació dels elements principals a prendre en consideració en l'anàlisi prospectiva.

Una vegada presentades les teories del canvi corresponents a totes les opcions d'intervenció que volem considerar, serà més fàcil comparar i valorar els seus dissenys. Tot i que l'anàlisi prospectiva del disseny pot ser útil en ell mateix, l'objecte principal d'una avaluació *ex ante* —i el que realment hauria d'interessar els decisors— és quina combinació de disseny i implementació és capaç d'originar els millors impactes o, dit d'una altra manera, és capaç d'apropar-se al màxim als objectius generals establerts.

3.6.2 Avaluació *ex ante* de la implementació de les alternatives d'intervenció

La finalitat de definir les alternatives d'implementació a partir de la consideració d'opcions concretes d'implementació és arribar, si és possible, a fer un rànquing de qualitat de les combinacions instrument-implementació.

Tal i com ens mostra el quadre 9, avaluar les alternatives d'intervenció a partir de l'avaluació prospectiva de la implementació vol dir pronunciar-se *ex ante* sobre com les activitats desenvolupades amb cada alternativa es transformaran en productes. Més endavant, l'avaluació de l'impacte ens permetrà estimar com aquests productes contribuiran a l'assoliment dels impactes buscats.

La Guia pràctica sobre *Avaluació de la implementació*¹⁴ ens pot ser molt útil per dur a terme aquestes estimacions ja que presenta pautes a seguir en una avaluació d'implementació i mostra què s'ha de tenir en compte per valorar dimensions del programa com són els recursos econòmics i materials, el personal, els processos de producció i provisió de serveis, les estructures organitzatives, la planificació, les relacions organitzatives, etc.

3.6.3 Avaluació ex ante de l'impacte i l'avaluació econòmica

De tots els tipus d'anàlisi que es poden dur a terme durant una avaluació *ex ante*, el més important és, sens dubte, l'anàlisi prospectiva dels impactes. Això és així perquè un dels elements clau quan es tracta d'obtenir informació per decidir entre diferents alternatives d'intervenció és el nivell relatiu d'impactes que s'espera assolir amb cada alternativa (i, a partir d'aquí, el cost per unitat d'impacte). De fet, tal i com hem comentat anteriorment, quan fem una anàlisi *ex ante* de les necessitats, del disseny o de la implementació d'una intervenció el que busquem és precisament esbrinar quina forma hauria de prendre aquesta intervenció per tal de maximitzar la magnitud de l'impacte perseguit per la intervenció. A causa de la importància relativa d'aquesta anàlisi, li dediquem tota la propera secció.

3.7. ANÀLISI PROSPECTIVA DELS IMPACTES DE CADA UNA DE LES ALTERNATIVES

Cal tenir en compte que, més enllà dels impactes perseguits o intencionats, les intervencions solen tenir altres impactes, en àmbits diferents als que els seus dissenyadors i responsables buscaven incidir directament i amb els quals no comptaven. La superioritat d'una intervenció sobre una altra depèn de la suma dels dos tipus d'impactes (si aquests són positius, és clar). Ara bé, la identificació i quantificació d'uns i altres pot ser diferent i és per això que és important diferenciar-los.

3.7.1. Els impactes perseguits o intencionats

Per impactes perseguits o intencionats entenem aquells que donen raó de ser a la intervenció pública objecte de l'avaluació. Són els resultats que té en ment el decisor públic quan decideix posar en marxa una intervenció. Coincideixen amb el que abans hem anomenat objectius generals (o resultats) de la intervenció. Són sempre impactes de naturalesa positiva, donat que també ho és la raó de ser de la intervenció pública.

3.7.1.1. Identificació dels impactes perseguits o intencionats

Com acabem de dir, els impactes perseguits o intencionats de la intervenció coincideixen amb els objectius generals de la intervenció. Per tant, per identificar-los només caldrà que anem a l'últim esgraó de l'esquema de la teoria del canvi.

Ara bé, a l'esquema de la teoria del canvi no hi trobarem quina és la magnitud d'aquests impactes. A tot estirar, hi trobarem quantificada la meta que es voldria assolir amb la intervenció (com l'augment en un 10% de les compres de primer habitatge a Barcelona, o l'augment en un 25% de la retolació en català de petits comerços). Però això no és més que el desig dels decisors i potser l'anàlisi prospectiva d'aquests impactes mostrarà que, donats els recursos i les accions planejades, la magnitud de l'impacte esperat serà menor —o major— que aquest desig o meta.

Per calcular la magnitud esperada de l'impacte de la intervenció objecte d'avaluació es poden utilitzar diversos mètodes. A les seccions següents presentem aquests mètodes.

3.7.1.2. Quantificació dels impactes perseguits o intencionats

A la Guia pràctica sobre *Avaluació d'impacte*¹⁵ hi presentàvem els diversos mètodes existents per calcular l'impacte d'una intervenció pública. Hi vam veure com es feia necessari l'ús de tècniques econòmriques per determinar el grau de causalitat de la intervenció pública sobre el canvi en la magnitud dels indicadors que servien per descriure la situació problemàtica. Per fer això era necessari comparar dades corresponents al moment d'abans i després de la intervenció.

En el cas d'una avaluació *ex ante*, com és lògic, no disposem de dades sobre el després de la intervenció. Això fa que s'hagin d'utilitzar tècniques consistentes, per exemple, a modelar el comportament dels beneficiaris de la intervenció basant-se en dades de programes anteriors similars i emprar aquests models per fer projeccions sobre les seves reaccions al canvi de situació propiciat per la intervenció. La presentació de les tècniques econòmriques que es poden utilitzar per mesurar els impactes esperats cauen fora de l'abast d'una guia introductòria. Podeu trobar alguns exemples sobre diferents maneres d'utilitzar els models de comportament per a anàlisis prospectives d'impacte a Todd i Wolpin (2006) [op. cit.]. Al quadre 10 hi presentem les referències de tres dels primers treballs que utilitzaren eines de modelització per predir els impactes de polítiques i programes públics.

Quadre 10. Exemples d'alguns dels estudis pioners en l'ús de tècniques de modelització del comportament per fer prospeccions dels impactes d'una política

1. Ús de models d'utilitat aleatoris [*Random Utility Models* (RUM)] per predir la demanda pel servei de metro de San Francisco abans de que fos construït. Mc Fadden (1977)
2. Ús d'un model de comportament dinàmic per estimar els efectes d'un programa de subsidis (programa PROGRESS, als Estats Units) sobre l'elecció d'escola i sobre fertilitat. Todd i Wolpin (2004)
3. Ús d'un *model de demanda d'habitatge* per predir els efectes d'un programa de subsidis a l'habitatge, als Estats Units. Wise (1985)

Font: Todd i Wolpin (2006) [op. cit.]

Una altra opció per fer estimacions prospectives d'impactes és basar-se en informació extreta d'estudis i en resultats d'avaluacions *ex post* ja existents. Aquesta tècnica, que es pot anomenar **tècnica de l'estudi de cas** (*case study*, en anglès), és menys precisa que les tècniques econòmiques mencionades anteriorment, però pot ser una bona alternativa en situacions en què les tècniques més sofisticades no es poden utilitzar per falta de dades individuals adients o perquè considerem que requereixen una inversió massa alta en recursos monetaris i/o de temps (principi de proporcionalitat). Optar per aquesta via voldrà dir fer aproximacions menys precises i de caire fonamentalment qualitatiu dels impactes esperats. Per exemple, en el cas de l'estimació prospectiva dels impactes d'una intervenció consistent en l'obertura d'un centre públic de rehabilitació per persones amb discapacitats severes, podrem arribar a fer aproximacions del tipus «l'experiència de programes similars en Irlanda i el Regne Unit, ha mostrat que aquest tipus de centre permet que en un període de tres anys un discapacitat sever augmenti, en mitjana, en dues unitats (utilitzant l'escala Gencat de qualitat de vida) el seu grau d'autonomia». O bé, en el cas d'una intervenció consistent en la prohibició de circulació de cotxes pel centre de la ciutat de Barcelona, es podrien formular conclusions com ara que «la prohibició de circular en automòbil durant els dies festius en el centre de la ciutat de Nova York va permetre disminuir en un 20% el volum d'emissions de CO₂. Suposant que les variables clau per determinar el nivell d'emissions siguin similars a Nova York i a Barcelona, es pot esperar que a Barcelona la mesura comportarà una reducció d'iguals proporcions», etc. Al quadre 11 hi presentem alguns exemples de prospeccions d'impactes extretes d'avaluacions *ex ante* de la Comissió Europea.

Quadre 11. Extractes d'avaluacions *ex ante* d'impacte de la Comissió Europea on es pot veure l'ús de la tècnica d'estudi de cas per a fer projeccions d'impacte

1. Es va considerar que un permís de paternitat d'un mínim de deu dies era especialment útil per animar a més homes a sol·licitar el permís parental. A partir de l'observat anteriorment en altres Estats membres, els homes només sol·licitaran permisos de paternitat si el nivell de remuneració durant aquests permisos guarda una relació estreta amb els seus salaris. Per això, aquesta opció preveu una remuneració equivalent a un 66% del salari.

Font: podeu trobar l'informe complet a

http://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/socio_economics/documents/com2009_ia_en.pdf

2. Els costos econòmics d'unes grans desigualtats en salut són potencialment considerables. No poden estimar-se amb precisió. Un estudi ha estimat que el benefici econòmic potencial d'eleva el nivell de salut de tota la població fins al nivell de què gaudeixen les persones amb estudis superiors es troba entre l'1,2% i el 9% del PIB.

Font: podeu trobar l'informe complet a

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2595:FIN:ES:PDF>

És important tenir en compte que, independentment de quina tècnica s'acabi fent servir, l'estimació del nivell d'impactes perseguits requerirà fer tot un seguit de suposicions que poden tenir un efecte important en els resultats de les estimacions. És per això que és molt aconsellable dur a terme una **anàlisi de sensibilitat**. Com ja hem mencionat anteriorment, realitzar una anàlisi de sensibilitat consisteix a identificar els supòsits que s'han fet al llarg de la formulació de l'avaluació i determinar com canviarien les conclusions si es modifiquessin els supòsits.

3.7.2. Els impactes no intencionats

Per impactes no intencionats entenem aquells efectes generats per la intervenció objecte d'avaluació però que els decisors públics no tenien necessàriament la intenció de suscitar. De vegades s'anomenen externalitats. Poden ser positius o negatius.

3.7.2.1. Identificació dels impactes no intencionats

Segons les Directrius de la CE per realitzar un *Impact Assessment* [op. cit.], són tres els àmbits principals en els que s'haurien d'analitzar els impactes no intencionats de qualsevol intervenció pública: l'àmbit econòmic, l'àmbit social i l'àmbit mediambiental. Aquests tres àmbits són suficientment amplis com per abastar pràcticament tot tipus d'impactes o, almenys, els de més importància. Tant és així que algunes administracions exigeixen que, en la memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu es justifiquin els casos on es consideri que una norma no té impactes apreciables en aquests àmbits. És a dir, no és suficient dir que no es

preveuen impacten en l'àmbit econòmic, social i mediambiental sinó que s'han de presentar arguments de perquè no. Aquesta exigència s'aplica, per exemple, a la normativa elaborada per l'Administració general de l'Estat espanyol.¹⁶

Tot i que, com dèiem, la majoria d'impactes de qualsevol intervenció provindran d'un d'aquests tres àmbits, si hi ha algun altre tipus d'impacte que caigui més enllà d'aquests tres, també s'hauria de considerar (sobretot si la seva magnitud és susceptible d'ésser important).

A l'hora de decidir quins impactes volem analitzar, resultarà útil tenir en compte els següents consells:

- Considera els impactes a curt i a llarg termini. Encara que sigui més fàcil identificar els impactes a curt termini, no necessàriament són els més importants.
- No deixis de considerar impactes pel fet que no sigui fàcil quantificar-los. És millor fer-hi referència, sense intentar mesurar-los, que ignorar-los.
- Tingues en compte que els impactes de la intervenció que proposis poden veure's afectats per altres intervencions (sobretot si la teva proposta forma part d'un paquet d'intervencions).
- Considera sobretot impactes que estan relacionats amb els objectius estratègics del govern que impulsa la intervenció (per exemple, foment de l'equitat, respecte pel medi ambient, millora del sistema de protecció social, etc.)
- Intenta identificar tants impactes com sigui possible. A la Guia pràctica sobre *Avaluació econòmica* [op. cit.] posàvem èmfasi en la necessitat d'adoptar una postura al més ampla possible a l'hora de determinar tant els resultats (impactes) com els costos d'una intervenció pública.

EXEMPLES D'IMPACTES A TENIR EN COMPTE

A continuació presentem un llistat de tipus d'impactes econòmics, socials i mediambientals que podrien ser ocasionats per una intervenció pública (segons el tipus d'intervenció se'n donaran uns o uns altres). Aquests exemples genèrics han estat extrets de les Directrius de la CE per realitzar un *Impact Assessment* [op. cit.], i els incloem aquí amb la intenció de proporcionar idees sobre possibles impactes no intencionats. De totes maneres, us recomanem llegir aquelles directrius per obtenir més detalls d'aquests i altres exemples d'impactes no intencionats.

Impactes econòmics: sobre el funcionament del mercat interior i les seves regles de competència; sobre la competitivitat i el comerç exterior i els fluxos d'inversió; sobre els costos operatius de les empreses i el seu comportament, particularment sobre les petites i mitjanes empreses; sobre els costos administratius de les empreses (càrregues administratives), sobre el pressupost públic; sobre els drets de propietat; sobre la recerca i

innovació; sobre els consumidors i les llars; sobre regions o sectors específics; sobre altres països i les relacions internacionals; sobre la macroeconomia; etc

Impactes socials: sobre l'ocupació i el mercat de treball; sobre els estàndards i drets de la qualitat del treball; sobre la inclusió social i la protecció de grups particulars; sobre igualtat de gènere, igualtat d'oportunitats i no discriminació; sobre els individus, la vida privada, la vida familiar i les dades personals; sobre la governança, la participació, la bona administració, l'accés a la justícia, mitjans de comunicació i ètica; sobre la salut pública; sobre delinqüència, terrorisme i seguretat; sobre l'accés i qualitat de la protecció social, i els sistemes de salut i educació; sobre la cultura; sobre tercers països; etc

Impactes mediambientals: sobre el clima; sobre el transport i l'ús energètic; sobre la qualitat de l'aire; sobre la biodiversitat, la flora, la fauna i el paisatge; sobre la qualitat de l'aigua i altres recursos naturals; sobre la qualitat del sòl i altres recursos; sobre l'ús del sòl; sobre recursos renovables i no renovables; sobre l'actitud mediambiental d'empreses i consumidors; sobre la producció de residus i el reciclatge; sobre la probabilitat i magnitud de riscos ambientals; sobre el benestar animal; sobre els impactes mediambientals internacionals; etc.

UN EXEMPLE CONCRET D'IMPACTE NO INTENCIONAT:

LES CÀRREGUES ADMINISTRATIVES

Un dels impactes no intencionats que s'haurien d'analitzar en tota avaluació i que, de fet, és ja objecte d'anàlisi obligatòria en la majoria d'administracions en països europeus, és el que pot tenir una intervenció sobre les càrregues administratives.

Així, l'informe d'avaluació hauria d'incloure, per a cada alternativa d'intervenció, detalls sobre si les obligacions d'informació que la seva implementació suposaria per a les empreses, ciutadans i administracions nacionals, regionals i locals representen un augment o una disminució amb relació a la situació sense intervenció. Quan es constata que la nova intervenció implica un augment de demanda d'informació, és important a més explicar com aquest volum d'informació pot ser determinant per a l'efectivitat de la intervenció.

Una manera pràctica i clara de presentar els resultats d'aquesta anàlisi és plasmar-la en una taula com la 3. Aquesta taula mostrarà, per a cada alternativa, si les obligacions d'informació per als col·lectius mencionats (empreses, ciutadans, administracions) augmenten o disminueixen.

Taula 3. Visualització d'obligacions d'informació de les alternatives d'intervenció

LA MATRIU D'IMPACTES NO INTENCIONATS				
	ALTERNATIVA 1	ALTERNATIVA 2	...	ALTERNATIVA N
Obligacions d'informació Empreses				
Obligacions d'informació Ciutadans				
Obligacions d'informació Administracions				

Les Directrius de la CE per realitzar un *Impact Assessment* [op. cit.] proposen presentar el llistat d'impactes a considerar per cada opció en la forma d'una taula. Segons aquestes directrius, a les columnes de la taula hi posarem les alternatives d'intervenció. En les files, per a cada alternativa, hi inclourem:

- les principals categories d'impactes;
- per a cada impacte, indicarem la probabilitat de que es produeixi (cert, probable, improbable);
- per a cada impacte, indicarem si és positiu, negatiu, o incert;
- per a cada impacte, indicarem quina és la població afectada i l'horitzó temporal de l'impacte.

3.7.2.2. Càlcul dels impactes no intencionats

Una vegada fet el llistat (o la matriu) dels possibles impactes no intencionats de cada alternativa d'intervenció, el proper pas és determinar quins podrien assolir una magnitud prou important per procedir a fer-ne una anàlisi profunda. Aquesta anàlisi profunda consistirà, bàsicament, a quantificar aquests impactes.

Com és lògic, no hi ha cap diferència entre els mètodes disponibles per quantificar impactes no intencionats i els de quantificació d'impactes intencionats. El que sí que podria variar és la freqüència amb què es decidirà optar per la utilització dels mètodes més costosos en recursos. Seria lògic que els impactes intencionats fossin potencialment més importants que qualsevol impacte no intencionat i, aplicant el principi de proporcionalitat, que l'analista o responsable de l'avaluació decidís reservar l'ús de tècniques econòmiques per a la quantificació dels impactes més rellevants mentre que analitzés la resta d'impactes per mitjà, sobretot, d'estudis de cas. Tot i així, no hi ha cap regla que determini les tècniques a utilitzar en un i altre cas, ni tampoc no es pot excloure que un determinat impacte no intencionat sigui potencialment més gran que un d'intencionat.

CÀLCUL DE LES CÀRREGUES ADMINISTRATIVES

El càlcul de les càrregues administratives resultants d'una intervenció ha esdevingut una pràctica habitual —i en molts casos obligatòria— en moltes administracions d'arreu d'Europa. Això ha fet que es dediqués un esforç considerable al desenvolupament de tècniques per calcular-los. El mètode que se sol utilitzar per quantificar monetàriament les càrregues administratives, és el conegut com a Standard Cost Model. Explicar en detall aquest mètode cau fora de l'abast d'aquesta guia però, sortosament, hi ha guies especialitzades que ho fan. En el cas de Catalunya, podeu trobar aquesta informació a l'annex de la nova *Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica*.¹⁷

3.7.2.3. Exemples d'avaluacions *ex ante* d'impacte dutes a terme per la Comissió Europea

Com ja hem mencionat anteriorment, la Comissió Europea porta ja uns anys duent a terme anàlisis detallats dels impactes intencionats i no intencionats de moltes de les seves propostes legislatives. Per presentar-vos una idea del tipus d'anàlisis d'impacte que es duen a terme a la Comissió, n'hem fet una petita selecció que presentem en la taula 4.

Taula 4. Impactes considerats en una selecció d'anàlisis de la CE¹⁸

EXEMPLE 1¹⁹	Proposta per a una Recomanació del Consell Europeu per a la creació d'espais lliures de fum
<u>Impactes intencionats</u>	Reducció de l'exposició dels treballadors al fum del tabac
<u>Impactes no intencionats: econòmics</u>	Reducció costos assistència sanitària; reducció ingressos per taxes al tabac; increment productivitat relacionada amb els descansos per fumar; reducció costos d'incendis, neteja i redecoració; canvi en ingressos sector hospitalari; canvi en ocupació sector hospitalari; pèrdua ingressos indústria tabac; pèrdua ocupació indústria tabac; costos implementació i compliment.
<u>Impactes no intencionats: socials</u>	Reducció taxa mortalitat causada per exposició al tabac; reducció taxa morbiditat causada per exposició al tabac; reducció mortalitat causada per fumar activament; reducció morbiditat causada per fumar activament; reducció desigualtats socioeconòmiques; augment suport per polítiques lliures de fum.
<u>Impactes no intencionats: mediambientals</u>	Reducció en pol·lució de l'aire en interiors; augment ús calefactors de zones a l'aire lliure; augment dels nivells de restes de cigarretes al carrer.
EXEMPLE 2²⁰	Proposta de regulació per a la reducció d'emissions de CO₂ dels vehicles comercials lleugers nous (VCL).
<u>Impactes intencionats</u>	Reducció nivell emissions de CO ₂ dels VCL; millora en la seguretat de l'oferta d'energia a la UE a través de la reducció del consum de combustible.
<u>Impactes no intencionats: econòmics</u>	Costos tecnològics de compliment per a les empreses manufactureres de VCL; variació ingressos per vendes de les empreses manufactureres de VCL; reducció costos a les empreses que utilitzen VCL (menor consum de gasolina, etc.); augment costos empreses que utilitzen VCL (augment preu vehicle, etc.).
<u>Impactes no intencionats: socials</u>	Variació ocupació a les empreses manufactureres de VCL.

<u>Impactes no intencionats: mediambientals</u>	Reducció en pol·lució de l'aire en interiors; augment ús calefactores de zones a l'aire lliure; augment dels nivells de restes de cigarretes al carrer.
EXEMPLE 3²¹	Proposta de revisió de la Directiva 88/378/EEC sobre la seguretat de les joguines.
<u>Impactes intencionats</u>	Augment del nivell de seguretat de les joguines i millora del funcionament del mercat interior de joguines.
<u>Impactes no intencionats: econòmics</u>	Costos de compliment amb els nous requeriments per les empreses productores; canvi competitivitat empreses productores de joguines dels països de la UE.
<u>Impactes no intencionats: socials</u>	Reducció accidents domèstics; increment nivell salut; canvi nivell ocupació empreses productores de joguines països UE.
<u>Impactes no intencionats: mediambientals</u>	Millores en el medi ambient com a conseqüència de la prohibició d'ús d'alguns productes químics.

A partir de l'experiència dels últims anys, la Comissió Europea ha elaborat les ja citades Directrius de la CE per realitzar un *Impact Assessment* [op. cit.] i, a més, ha constituït una base de dades amb totes les anàlisis efectuades fins a dia d'avui. Aquesta base de dades pot resultar molt valuosa, ja que conté no només els informes finals de les anàlisis, sino que també proporciona accés a tots els estudis que s'han hagut de dur a terme —la majoria encarregats a consultors externs— per obtenir la informació necessària per identificar i quantificar els impactes. Podeu trobar aquesta base de dades a

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm

3.8. ANÀLISI PROSPECTIVA DELS COSTOS DE CADA ALTERNATIVA: L'EFICIÈNCIA

Una vegada hem (1) identificat els impactes positius i negatius de cada alternativa que volem considerar; (2) hem determinat quins són els que podrien tenir una magnitud important com per justificar una anàlisi aprofundida dirigida a la quantificació; i (3) hem procedit a aquesta quantificació; arriba el moment de tenir el compte els costos de cada alternativa per poder dur a terme així la comparació d'alternatives en funció del criteri dels **nivells d'eficiència**.

El primer que cal tenir clar a l'hora de fer la comparació, és que estem comparant amb l'escenari de la línia de base. Així, els impactes positius i negatius que presentarem seran de fet **variacions netes** en relació amb la línia de base (és a dir, en relació a l'alternativa de no fer res).

És important tenir en compte que els impactes no intencionats negatius formen part dels costos de la intervenció. De fet, per ser més exactes, tots els impactes no intencionats hauran de ser computats com a costos si volem dur a terme una bona comparació. Els impactes no intencionats positius es restaran dels negatius per obtenir el còmput net. Això ja ho vam veure en el context d'una avaluació econòmica. La Guia pràctica sobre *Avaluació econòmica* [op. cit.] mostra, per exemple, que en avaluar una intervenció no ens hem de centrar en els costos comptables sinó que cal fixar-nos també en tots tipus de costos, com per exemple els d'oportunitat, els costos de productivitat, costos del treball no remunerat, les externalitats, etc.

MÈTODES PER COMPARAR ALTERNATIVES

Us remetem a la Guia pràctica sobre *Avaluació econòmica* [op. cit.] per a una revisió en profunditat dels mètodes disponibles per fer la comparació entre alternatives, els seus avantatges i inconvenients.

A l'hora de comparar impactes de diferents intervencions, el mètode que proporciona una informació més clara i comparable és l'anàlisi cost-benefici. Com sabeu, aquest mètode requereix que tant beneficis com costos es computin en unitats monetàries, possibilitant així arribar a un rànquing d'alternatives d'intervenció encara que els seus impactes siguin de diferent naturalesa —com serà el cas en la majoria d'avaluació. Si hem estat capaços de fer això, llavors senzillament escollirem com a millor alternativa aquella que suposi un major benefici net. La Guia pràctica sobre *Avaluació econòmica* [op. cit.] mostra les tècniques existents per quantificar impactes en termes monetaris i hi podem veure que no és una tasca gens fàcil. Tot i així, l'anàlisi cost-benefici és el tipus d'anàlisi recomanat per la Comissió Europea per dur a terme les seves avaluacions prospectives d'impacte.

A la Guia pràctica sobre *Avaluació econòmica* [op. cit.] també vam tractar altres mètodes de fer una comparació d'alternatives d'intervenció, i vam veure quin era el millor mètode en funció de la informació disponible. Per exemple, l'anàlisi cost-efectivitat s'utilitzarà quan no és possible quantificar els impactes monetàriament. Amb aquest mètode, els resultats —impactes intencionats— es mesurarien en unitats naturals. Ara bé, la dificultat d'aquest mètode és que no ens proporciona un rànquing d'alternatives quan els impactes no són tots de la mateixa naturalesa. A més, no ens allibera de la tasca d'haver de calcular els costos —els comptables i els no comptables— en unitats monetàries.

Ara bé, de vegades la quantificació dels beneficis —o resultats— i costos —comptables i no comptables— serà gairebé impossible tant en unitats monetàries com naturals. Per exemple, la construcció d'un centre d'investigació d'alt nivell pot tenir a llarg termini un impacte potencial sobre la qualitat de vida dels ciutadans perquè s'espera que la recerca que en surti es destini a desenvolupar medicines o a propiciar l'aparició de productes nous

que augmentin les possibilitats d'elecció dels consumidors. Mesurar l'augment de qualitat de vida resultant d'aquestes medicines i productes nous seria una tasca molt difícil, per a la qual s'haurien de fer moltíssims supòsits i anàlisis de dades, amb resultats que tanmateix serien segurament bastant poc robusts i fiables. En aquests casos, el millor que es pot fer és fer referència a aquests beneficis i costos inquantificables, per almenys deixar constància de la seva presència als decisors públics.

La presentació del resultat de la comparació d'alternatives en funció de la seva eficiència es podria fer, per exemple, utilitzant una taula on s'hi llistessin totes les alternatives possibles, els impactes intencionats i no intencionats, les seves magnituds (monetàries, si és possible). Noteu que en el cas en que hagués estat possible utilitzar un dels mètodes d'anàlisi d'eficiència que permetés fer un rànquing d'alternatives, podríem, per exemple, presentar els resultats de l'anàlisi en una taula com la 5.

Taula 5. Presentació d'un rànquing d'alternatives comparades

ALTERNATIVES	ALT 1.		ALT 2.	...	ALT N.	
IMPACTE INTENCIONAT	Descripció	Quantificació				
	TOTAL					
IMPACTES NO INTENCIONATS	Descripció 1	Quantificació				
	Descripció 2	Quantificació				
				
	Descripció n	Quantificació				
	TOTAL					
TOTAL						

3.9. ELS RESULTATS DE L'AVALUACIÓ EX ANTE

Tal i com hem vist a l'inici d'aquest capítol, una vegada haurem donat per acabada l'avaluació *ex ante*, el producte que en resultarà serà una matriu com la de la taula 2. Ara sí que els decisors públics tindran tota la informació necessària per escollir entre totes les alternatives d'intervenció identificades. A l'hora de decidir, aquests decisors ponderaran la importància d'uns i altres criteris i escolliran l'alternativa a posar en marxa en funció d'aquestes ponderacions.

Notes:

- 6 *HERVÁS, Fernando; ROSALES, Irene. «¿Cuál puede ser la mejor solución para abordar un problema público?». Seminari Avaluació Ex Ante. Cicle de Formació en Avaluació de Polítiques Públiques. Barcelona: Ivàlua, 2009.*
- 7 *BARDACH, E. A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving (3d ed.). CQ Press, Washington, 2007.*
- 8 *CASADO, David. Avaluació de necessitats. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques, 2)*
- 9 *BLASCO JULIÀ, Jaume. Avaluació del disseny. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 3)*
- 10 *PARERA NICOLAU, M. Antònia. Avaluació econòmica. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 6)*
- 11 *Tingueu en compte també que en lloc de triar una sola actuació, es podria optar per dur a terme un paquet de diferents actuacions.*
- 12 *La Guia pràctica sobre Avaluació del disseny [op. cit.] mostra en detall què és i com es determina la teoria del canvi d'una política o intervenció.*
- 13 *BLASCO JULIÀ, Jaume. Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 1)*
- 14 *LÁZARO, Blanca; OBREGON, Isidre. Avaluació de la implementació. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 4)*
- 15 *BLASCO JULIÀ, Jaume; CASADO, David. Avaluació d'impacte. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 5).*
- 16 *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España. Diciembre 2009.
http://www.mpr.es/funcion_publica/iniciativas/impacto_normativo/parrafo/0/text_es_files/file1/guia-metodologica-ain_1264084813.pdf*
- 17 *Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Març 2010.
<http://www.gencat.cat/especial/gbp/docs/gbp.pdf>*

18 Tingueu en compte que aquests impactes són presentats (normalment en una taula) per a cadascuna de les alternatives d'intervenció. La magnitud dels impactes acostuma a canviar en cada alternativa d'intervenció. A més de la magnitud, de vegades fins i tot el tipus d'impacte canviarà.

19 Trobareu l'Informe complet a

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/sec_2009_0894_en_1.pdf

20 Trobareu l'Informe complet a

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2009/sec_2009_1454_en.pdf

21 Alternatives d'intervenció considerades: (1) status quo; (2) diverses opcions amb diferents tipus de requeriments pel que fa a la seguretat (ús d'elements químics, etiquetatge, risc d'ofegament; risc d'asfíxia, etc.).

Trobareu l'Informe complert a

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2008/sec_2008_0038_en.pdf

4. LES CLAUS DE L'ÈXIT D'AVALUAR EX ANTE: CREURE EN L'INSTRUMENT I INTRODUIR-LO EN L'ADMINISTRACIÓ

El fet que, tant a nivell europeu com central i autonòmic, la normativa ja contempli l'obligatorietat d'efectuar avaluacions *ex ante* abans de l'aprovació de determinats tipus d'intervencions²² és una prova valuosa de la confiança d'alguns responsables polítics en el potencial d'aquest instrument. Ara bé, perquè els resultats de les avaluacions *ex ante* serveixin realment per millorar la qualitat de les polítiques públiques, és necessari posar en funcionament els *mecanismes interns* imprescindibles perquè el seu potencial es pugui realitzar plenament.

INTRODUCCIÓ GRADUAL DE LA PRÀCTICA D'AVALUACIÓ EX ANTE

El primer pas en el procés de creació de mecanismes interns favorables a l'ús de les avaluacions *ex ante*, és el de **dotar l'Administració dels recursos necessaris** per realitzar directament o supervisar aquestes avaluacions.

Això no vol dir necessàriament incrementar o canviar el personal disponible: l'Administració ja compta actualment amb professionals d'elevada qualificació que tenen assignades funcions d'anàlisi, prospectiva, planificació i, en general, disseny de polítiques. El problema és que aquest personal sovint no disposa ni de la preparació específica adequada en anàlisi de polítiques públiques; ni del temps necessari per dur-la a terme; ni del reconeixement per part dels responsables polítics de la importància d'aquestes funcions; ni d'un coneixement i un accés àgil a fonts d'informació i/o a proveïdors externs qualificats (experts acadèmics, consultories, etc.).

Les mancances existents fan que sigui molt recomanable **introduir la pràctica de l'avaluació ex ante a l'Administració pública de forma gradual, establint primer, probablement, una fase experimental o pilot en uns àmbits determinats**. D'aquesta manera es potencien unes certes garanties d'èxit, evitant en el possible que les avaluacions *ex ante* esdevinguin un tràmit burocràtic per justificar decisions ja preses, i aconseguint que sigui vista com una eina útil en la presa de decisions. La introducció gradual de l'avaluació *ex ante* permetrà que es pugui:

- comprovar l'adequació dels perfils i qualificacions professionals dels responsables de dur a terme les avaluacions i prendre les mesures que escaiguin de desenvolupament professional;
- comprovar l'eficàcia d'eventuals processos o instruments de consulta a parts interessades en el marc de l'avaluació;
- comprovar el grau d'utilització i el compromís dels responsables polítics en la presa en consideració de les recomanacions derivades de l'avaluació;

- comprovar i, si escau, ajustar, l'eficàcia dels formats i canals de presentació dels resultats de l'avaluació, de forma que se n'asseguri la màxima utilitat per al procés de presa de decisions;
- establir bones pràctiques i fer difusió de la utilitat de l'avaluació entre els seus protagonistes —els professionals que l'han de dur a terme— i els seus destinataris —els decisors polítics a qui l'avaluació ha d'ajudar;
- comprovar l'eficàcia de recursos com aquesta guia o altres que puguin ser desenvolupats per altres instàncies, identificar-hi les mancances i procedir a introduir els ajustos que siguin pertinents.

Gràcies a la insistència d'un director general convençut de la importància i utilitat de l'avaluació de polítiques públiques, l'equip de govern d'una petita república nòrdica decideix que, a partir de l'1 del mes següent, per a l'aprovació de tota nova intervenció serà necessari dur a terme una avaluació *ex ante*. La nova ordre és comunicada urgentment a tot el personal de l'administració, i després de moltes malediccions, hores extres i moltes prioritats deixades per més endavant, l'administració aconsegueix fer-la efectiva, deixant una vegada més palesa la seva capacitat de feina i sacrifici. En aquell país exemplar, ja mai no va faltar l'informe d'avaluació *ex ante* entre els documents necessaris per a tramitar noves polítiques i programes i l'extensió dels ja existents. Tampoc mai un d'aquests informes va servir per a justificar si la intervenció aprovada era, almenys potencialment, la millor de les possibles.

Notes:

22 *En el cas de Catalunya, l'article 64 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, preveu la realització d'informes ex ante d'impacte econòmic i social «en què s'avaluen els costos i els beneficis que implica el projecte de disposició reglamentària per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica». Preveu, a més, l'avaluació ex ante de «la incidència de les mesures proposades per la disposició reglamentària en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses».*

BIBLIOGRAFIA

BARDACH, E. *A Practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. 3rd ed. Washington: CQ Press, 2007.

BLASCO JULIÀ, Jaume. *Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 1)

BLASCO JULIÀ, Jaume. *Avaluació del disseny*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 3)

BLASCO JULIÀ, Jaume; CASADO, David. *Avaluació d'impacte*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 5)

CASADO, David. *Avaluació de necessitats*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques, 2)

Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència, 2010. <<http://www.gencat.cat/especial/gbp/docs/gbp.pdf>> [consulta: setembre de 2010]

Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo. Madrid: Ministerio de la Presidencia. Gobierno de España, 2009. <http://www.mpt.es/funcion_publica/iniciativas/impacto_normativo/parrafo/0/text_es_files/file1/guia-metodologica-ain_1264084813.pdf> [consulta: gener de 2011]

HERVÁS, Fernando; ROSALES, Irene. «¿Cuál puede ser la mejor solución para abordar un problema público?». *Cicle de Formació en Avaluació de Polítiques Públiques: Seminari avaluació ex ante*. Barcelona: Ivàlua, 2009.

Impact Assessment Guidelines. Brussels: European Commission, 2009. <http://ec-europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/iag_2009_en.pdf> [consulta: febrer de 2010]

LÁZARO, Blanca; OBREGON, Isidre. *Avaluació de la implementació*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 4)

Mc FADDEN, Daniel; Talvitie A.P. Associates. «Validation of disaggregated travel demand models: some tests». *Urban demand forecasting project: final report, Vol V* (1977). Berkeley: Institute of Transportation Studies, University of California.

PARERA NICOLAU, M. Antònia. *Avaluació econòmica*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 6)

TODD, E.; WOLPIN, I. *Ex ante evaluation of social programs: working paper 06-022*. [s.l.]: Penn Institute for Economic Research, 2006.

<http://www.stanford.edu/group/SITE/archive/SITE_2007/segment_5/todd_exantejul2007.pdf> [consulta: abril de 2010]

Towards a reinforced culture of consultation and dialogue: general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (COM(2002) 704 final).

<http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf> [consulta: abril de 2010]

WISE, David A. «A Behavioral model versus experimentation: the effects of housing subsidies on rent», in *Methods of operations research*, 50 (1985), Verlag Anton Hain, p. 441-489.

TODD, Petra; WOLPIN, Kenneth I. *Using a social experiment to validate a dynamic behavioural model of child schooling and fertility: assessing the impact of a school subsidy program in Mexico*, manuscript. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2004.

Planificar, ejecutar y evaluar los procesos de participación: guía para incorporar a la ciudadanía a las políticas de la Generalitat. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, 2008.

<http://www10.gencat.cat/drep/binaris/Guiaprocessoscas_tcm112-78957.pdf> [consulta: gener de 2011]

Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. DOGC núm. 5686/05-08-2010

