



L'avaluació de polítiques públiques al Govern de les Illes Balears. Una assignatura pendent

Resum

L'avaluació de polítiques públiques és una eina orientada a millorar els continguts o els procediments d'aquestes polítiques. L'avaluació pot versar sobre qualsevol dels elements de la política pública: el problema que s'ha d'abordar (avaluació de necessitats), el disseny de la intervenció, la implementació i els impactes. Els aspectes clau de l'avaluació són: seguir un patró lògic de raonament, aplicar un judici valoratiu i ser una eina per a la millora continuada en la presa de decisions sobre polítiques públiques que vagi més enllà del control de gestió i del seguiment d'indicadors.

La Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i el bon govern de les Illes Balears, estableix l'obligatorietat d'avaluar les intervencions que superin els cinc milions d'euros. Actualment, encara resta pendent introduir l'avaluació en la praxi de la nostra comunitat autònoma.

Paraules clau

Avaluació, polítiques públiques, evidència, bon govern, millora continuada.

Autores

Xènia Chela Álvarez és politòloga (UPF), màster en Polítiques Públiques i Socials (UPF-UJH) i màster en Estudis de Dones, Gènere i Ciutadania (UB). Ha treballat fent recerca com a investigadora a l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP-UAB), i actualment és tècnica de suport a la investigació a la Unitat d'Investigació de Gerència d'Atenció Primària de Mallorca. Ha impartit cursos sobre polítiques públiques a l'EBAP.

Margalida Ensenyat Catalunya és politòloga (UPF), màster en Gestió Pública (UPF-UAB-ESADE) i postgrau en Economia de la Salut (UIB). Ha treballat en diferents llocs de suport a la direcció del Servei de Salut de les Illes Balears i d'IB3. Actualment fa feina com a analista al Gabinet Tècnic del Servei de Salut de les Illes Balears i imparteix docència de formació professional en l'àmbit de la gestió sanitària.

Sobre EBAP Occasional Paper

EBAP Occasional Paper és una publicació de divulgació tècnica científica que edita l'Escola Balear d'Administració Pública en el marc de les seves competències. Com és habitual en aquest tipus de publicacions no té periodicitat, ni extensió o format reglats, els /les autors /es de cada un dels treballs són els únics responsables del seu contingut, i la seva reproducció està subjecta només a la menció del seu origen i autors / es .

L'avaluació de polítiques públiques al Govern de les Illes Balears. Una assignatura pendent

L'article 44.1 de la Llei 4/2011 de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears defineix l'avaluació de polítiques públiques com «un procés sistèmic d'observació, anàlisi i interpretació d'una intervenció pública de qualsevol tipus –pla, programa, projecte o altra acció–, per obtenir-ne un judici valoratiu del disseny, el funcionament, els resultats i els efectes, basat en evidències. La finalitat de l'avaluació és ser útil a la societat, com a eina de millora de la qualitat i l'eficàcia dels serveis públics».

Aquesta definició ens serveix per identificar els elements bàsics de l'avaluació de polítiques públiques. En primer lloc, l'objecte de l'avaluació són les polítiques públiques. En termes generals, podríem afirmar que una política pública és una intervenció de l'Administració pública que té per objectiu modificar i millorar una situació que no és satisfactòria. També les podem concebre com una hipòtesi sobre com i per què fent unes determinades activitats assolirem els objectius definits i aconseguirem modificar una situació en la direcció desitjada.

En aquest sentit, és imprescindible esbrinar si aquestes intervencions estan funcionant i així

ser capaços d'introduir modificacions que millorin tant el contingut com els procediments i, en últim terme, millorar-ne l'impacte. Més concretament, l'avaluació es podria centrar en qualsevol dels elements d'una política pública: bàsicament, el problema que aborda, el disseny, la implementació i l'impacte.

Així, podem parlar d'una avaluació de necessitats, la qual ens aportaria informació sobre les característiques del problema i contribuiria a dissenyar una intervenció més adequada i adaptada al problema. També podríem avaluar-ne el disseny, activitat que generaria informació al voltant de la coherència i l'adequació del disseny de la intervenció; això és, esbrinar fins a quin punt les activitats proposades i els recursos establerts són coherents amb el coneixement existent –Què s'ha demostrat que serveix i què no per solucionar el problema? L'avaluació de la implementació se centraria en valorar la cobertura –En quina mesura la intervenció arriba a la població diana?– o la manera en què s'administra la intervenció, valorant la mesura en què el funcionament i els aspectes organitzatius són coherents amb el disseny inicial i contribueixen a assolir els resultats fixats. Finalment, l'avaluació d'impacte no només es preocupa per captar l'impacte de la intervenció, sinó també per establir una relació de causalitat entre ambdós, i intenta respondre a la pregunta En

quina mesura la intervenció ha contribuït a canviar la situació?.

Un bon exemple per il·lustrar el diferents tipus d'avaluació que podem dur a terme és el programa «SOIB Jove-Qualificats del Sector Públic», una política activa d'ocupació del Govern de les Illes Balears que està iniciant la seva implementació. Aquest programa pretén donar solució al problema de baixa inserció laboral d'un col·lectiu específic: els joves entre 18 i 30 anys amb formació universitària o professional de grau superior. La hipòtesi en què es fonamenta la intervenció és que l'adquisició d'experiència professional en les respectives àrees de coneixement millorarà les possibilitats de trobar feina d'aquest col·lectiu. L'objectiu general del programa és la millora de l'ocupabilitat dels joves qualificats, especialment en aquelles titulacions amb més dificultats d'inserció en el mercat de treball. L'activitat proposada per tal d'assolir l'objectiu és subvencionar la contractació en pràctiques, per part del sector públic instrumental autonòmic, de joves inscrits en el programa de garantia juvenil del SOIB –joves qualificats que actualment ni treballen ni estudien.

En el cas concret del problema de l'atur juvenil, doncs, en una avaluació de necessitats ens podríem preguntar: Quanta població jove està a l'atur? Quines característiques té la població (edat, nivell d'estudis, temps que porta a l'atur,

experiència laboral) que està a l'atur? Quines són les causes del problema (per exemple, manca d'ofertes de feina, manca d'adequació de la formació a l'oferta del mercat de treball, manca d'experiència)? Algunes d'aquestes preguntes semblen ja respostes en la justificació d'aquesta política pública, en què s'assenyalen com a factors causals del problema la sobrequalificació i la manca d'experiència professional de la població diana.

Una avaluació del disseny podria voler respondre les següents preguntes: Les hipòtesis del model són realistes? És a dir, subvencionar la contractació de població aturada amb unes determinades característiques contribuirà que millori la seva ocupabilitat un cop hagi acabat aquest contracte? Aquest supòsit teòric que justifica el programa és coherent amb el coneixement existent? S'han consultat les conclusions d'avaluacions d'aquest tipus de polítiques aplicades en el nostre entorn (estat, altres CA, UE)?

Les preguntes plantejades en una avaluació de la implementació podrien ser les següents: Quin percentatge de joves del programa de garantia juvenil s'ha vist beneficiat pel programa? En quina mesura els perfils dels candidats s'adeqüen als requisits de les places ofertades? Aquestes preguntes ens donarien informació sobre l'existència de biaixos en la cobertura. Preguntes sobre el

funcionament i la gestió podrien incloure: Les activitats previstes s'estan duent a terme? Fins a quin punt les funcions administratives, organitzatives i de recursos humans dels projectes es gestionen de manera que contribueixen a assolir els objectius? La informació generada ajudaria a introduir millores en els procediments i el funcionament del programa per tal que contribueixin a assolir els objectius.

Finalment, el plantejament bàsic d'una avaluació d'impacte és esbrinar si el programa millora l'ocupabilitat de la població que hi ha participat i si aquest impacte és uniforme o bé hi ha hagut impactes diferenciats, per exemple, en diferents segments de la població (per edat, per titulació...). Aquest tipus d'informació generaria evidència sobre l'efectivitat d'aquest tipus de polítiques actives d'ocupació.

El segon element definitori es refereix a l'avaluació com a procés, el qual segueix els passos de qualsevol tipus d'investigació social i, per tant, té el seu patró lògic de raonament: es defineix l'element de la política pública que es vol avaluar; es formula una pregunta d'investigació que guiarà tot el procés; es recullen les dades necessàries sobre l'objecte d'investigació, s'analitzen, s'interpreten i es treuen unes conclusions –les recomanacions– sobre què és positiu i què es pot millorar de la intervenció. Per tal que l'avaluació sigui

rigorosa i creïble, és imprescindible que els resultats estiguin basats en evidències; és a dir, la nostra valoració sobre la intervenció ha d'estar fonamentada en una recollida i una anàlisi de dades rigoroses. En aquest punt és crucial planificar la recollida de dades per tal de poder disposar de les adequades i necessàries.

El tercer element clau de qualsevol procés d'avaluació ha de ser el d'aplicar un judici valoratiu: probablement el producte final i més valuós d'una avaluació són les recomanacions, sense les quals aquesta no té cap sentit. Emetre judicis valoratius implica establir uns criteris o patrons sobre els quals establir si els resultats de la política pública són positius o negatius. Per tant, en tot procés d'avaluació s'haurà de decidir d'acord amb què la intervenció és positiva o negativa: ens interessa saber si és eficient? O bé estam més interessats en la capacitat que té per promoure l'equitat? També s'han d'establir els estàndards a partir dels quals considerarem que els resultats de la intervenció són positius. Hem de tenir present que una avaluació que només descriu el funcionament o el rendiment d'un programa, sense fer-ne cap valoració, no és realment una avaluació.

De l'anterior es desprèn l'últim element clau: l'avaluació és una eina i no una finalitat en si mateixa. Això fa imprescindible que, a l'hora de planificar una avaluació, tinguem present

quines necessitats d'informació tenen els destinataris i quins usos li volen donar: no és el mateix una avaluació orientada a millorar la cobertura del programa o informar la direcció sobre la qualitat dels serveis, que utilitzar els resultats per informar un finançador extern que ha de decidir si manté el finançament del programa.

Conclusions

L'avaluació de polítiques públiques és una eina que ens permet anar més enllà del control de gestió i del seguiment d'indicadors. Genera un coneixement més adient per copsar la complexitat dels problemes als quals s'enfronten els governs. A més, l'avaluació cobra especial rellevància en contextos de limitació pressupostària, perquè permet focalitzar els recursos en aquelles intervencions més eficaces i eficients.

La Llei 4/2011 va néixer per omplir els buits existents en la cultura i en la praxi de la nostra administració autonòmica pel que fa a la millora continuada i a la rendició de comptes. Concretament, l'article 47.2 estableix l'obligatorietat d'avaluar les intervencions que superin els cinc milions d'euros. Després de sis anys de vigència de la norma, encara resta pendent el desplegament de mesures que introdueixin l'avaluació de polítiques públiques en l'acció de govern.

Bibliografia

- Blasco Julià, J. (2009): Guia Pràctica 1 - Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació. Ivàlua: Barcelona.
- De la Rica, S. (2015) Políticas activas de empleo: una panoràmica. Fedea Policy Papers 2015/01. Fedea: Madrid.
- González-Blanch, M. J. (2017) Políticas activas de empleo en la UE en tiempos de crisis económica. [Tesi doctoral a internet] Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales. Universitat Complutense: Madrid.