

Avaluació de Polítiques i Quadres de Comandament a la Generalitat de Catalunya

Xavier Ballart

Publicado en:

Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Barcelona, 2003, Páginas 223-244, ISBN: 84-95417-24-3

AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES I QUADRES DE COMANDAMENT A LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Xavier Ballart
Professor UAB

Sumari:

I. Introducció

II. Ambicions i realitats de la reforma pressupostària a Europa.-

1. Reforma pressupostària i avaluació de polítiques.-
2. Dèbil utilització de la informació sobre *performance*.-
3. Línies a seguir pel Govern català a partir de l'experiència europea

III. Reforma pressupostària i avaluació de polítiques a Catalunya.-

1. El document pressupostari i el cicle de les polítiques.-
2. Inadequació del compte general per a la avaluació *ex post* de les polítiques.-
3. Auditories innovadores realitzades per la Sindicatura de Comptes: el cas del Centre d'Alt Rendiment Esportiu
4. Aproximació a la idea d'avaluació en alguns departaments de la Generalitat.-
 - 4.1. Avaluació de les polítiques d'inserció social pel Departament de Benestar Social.-
 - 4.2. Avaluació de les polítiques d'igualtat de gènere per l'Institut Català de la Dona

IV. L'elaboració de quadres de comandament en la Generalitat

1. De les grans línies d'acció de Govern als objectius operatius de cada unitat
2. El sistema de control de gestió de la DG de la Seguretat Industrial
5. El sistema de control de gestió en el Servei Català de la Salut
3. Problemes comuns dels sistemes de control de gestió implantats

V. Conclusions

VI. Referències bibliogràfiques

I. Introducció

La societat demana cada vegada més del seu govern i de les administracions. Aquesta és la principal raó per la que el Govern de la Generalitat de Catalunya i els governs locals catalans estan fent esforços notables per millorar la seva organització, la seva manera de treballar i les seves polítiques públiques. Unes polítiques eficaces i una gestió eficient dels recursos són les dues màximes de la gestió pública i en la línia d'una major legitimitat i eficiència en la utilització dels recursos públics cal interpretar molt del que s'ha fet tant en l'àmbit de la Generalitat com en l'àmbit del Govern local de Catalunya.

En l'entorn europeu, des de ja fa alguns anys, s'està posant l'èmfasi en millorar la *performance* dels governs sobre la base de clarificar la relació entre l'assignació de recursos, els productes, els serveis i els efectes que s'ha d'aconseguir. La retòrica és clara en el sentit que els governs han d'estalviar diners limitant la despesa i han de gestionar millor el recurs. En síntesi, han d'encertar en el que fan (“*the right things*”) i el que facin ho han de fer bé (*right*). Fer-ho bé vol dir amb un cost raonable i assolint uns nivells de qualitat també raonables.

Alguns dels elements claus per tal d'aconseguir aquests objectius de bon govern són la transparència del procés pressupostari, la gestió per resultats o orientada a resultats, el desenvolupament d'instruments d'avaluació de les polítiques i la seva integració en el procés de planificació i gestió dels serveis públics.

En quina mesura trobem aquestes reformes a Catalunya? Per respondre a aquesta qüestió, en aquest capítol es fa una revisió dels processos de reforma pressupostària a Europa i s'analitza el concepte d'avaluació de polítiques i de control de gestió en l'administració catalana a partir de l'examen d'un exemple d'auditoria operativa realitzada per la Sindicatura de Comptes, dos exemples d'avaluació de polítiques interdepartamentals i dos exemples d'elaboració de quadres de comandament per sengles unitats directives de la Generalitat.

II. Ambicions i realitats de la reforma pressupostària a Europa

1. Reforma pressupostària i avaluació de polítiques

Es podria afirmar que des de principis dels 90s, el control de gestió i l'avaluació de polítiques estan molt presents en el discurs de la gestió pública. En particular, els ministeris de finances de diversos països europeus han elaborat nombrosos documents amb els que s'intenta que les unitats directives de l'administració facin més transparent la seva gestió sobre la base d'incrementar la disponibilitat d'informació fiable i puntual sobre els resultats de la gestió pública i sobre el cost per la societat dels serveis distribuïts.

L'èmfasi en la mesura de la *performance* és present en tota la literatura de gestió pública i de forma ben visible en els aportacions dels autors més "populars" com ara Osborne i Gaebler per a qui mesurar resultats és essencial per a poder distingir l'èxit del fracàs (Osborne i Gaebler, 1992).

En aquest sentit, els governs de la majoria de països europeus han adoptat diverses polítiques encaminades a desenvolupar indicadors que informin sobre l'eficiència de la gestió del recursos i sobre els resultats assolits amb algunes accions de polítiques públiques. En la pràctica, algunes administracions varen ser capaces de contribuir en aquest esforç aportant dades sobre preus dels serveis públics (per exemple en l'àmbit sanitari, el preu dels serveis hospitalaris o en l'àmbit educatiu, el preu d'un any d'ensenyament reglat) o sobre quantitats de serveis que es poden produir amb un determinat nivell de finançament.

Les *ratios* producció-recursos, els indicadors de cost per unitat de servei, algunes mesures de qualitat objectiva o percebuda i les comparacions d'aquests indicadors al llarg del temps o amb normes específiques o objectius pre-establerts han donat una altra visió sobre l'eficiència. En relació a l'eficàcia, alguns ministeris i agències han fixat objectius de millora en relació a la presència de determinats problemes o en relació al progrés que caldria esperar en les poblacions beneficiàries de les polítiques, si bé la informació en aquest àmbit és més difícil d'obtenir i per tant menys freqüent.

L'objectiu de fons és harmonitzar el pressupost i el cicle de les polítiques. Fer els documents pressupostaris i tot el procés pressupostari – per tant, també la discussió del pressupost en el Parlament - més "*policy oriented*", el que vol dir, centrar-se més en la discussió dels objectius de la política, dels seus instruments, resultats i cost. Per a això, bona part dels esforços en gestió i de l'anàlisi en la literatura pretén establir ponts entre els indicadors de control de gestió i l'avaluació de polítiques. Però control de gestió i avaluació de polítiques són diferents en la mesura que:

1. els sistemes d'indicadors proporcionen informació periòdica sobre l'activitat de l'administració i sobre la mesura en que s'estan assolint els objectius de gestió;
2. l'avaluació de polítiques o de programes específics és més difícil, es produeix amb menor freqüència i es centra en la mesura dels efectes nets, si bé actualment també posa molt d'èmfasi en els processos.¹

Es important distingir entre indicadors de efectes i efectes nets de les polítiques donat que quan es tracta d'aportar informació sobre els efectes nets de les polítiques, la avaluació és la única opció possible: els indicadors ofereixen una senyal o una indicació en el sentit que el objectius perseguits estan sent o podrien ésser assolits. Els efectes nets de les polítiques representen el canvi real en la societat que es vol assolir amb una intervenció. Al mesurar

¹ De fet, encara caldria afegir un tercer instrument: la auditoria organitzativa, que es produeix amb major freqüència que l'avaluació de programes si bé amb una finalitat diferent ja que en aquest cas l'esforç es centra en la revisió de les estructures organitzatives i de personal així com en la millora dels processos operatius.

efectes nets, la interferència de factors aliens o externs a la política s'elimina. La mesura de l'eficàcia de les polítiques requereix doncs una investigació més àmplia i l'aplicació amb rigor de les tècniques d'investigació en ciències socials que s'estimin més oportunes.

2. Dèbil utilització de la informació sobre *performance* en el procés pressupostari

De forma general, en la majoria dels països i en tots els nivells de govern, ha estat molt difícil establir el lligam entre distribució dels recursos i indicadors de control i / o avaluació. La evidència procedent de diferents experiències nacionals (Regne Unit, EUA, Canadà, Alemanya, Suècia, Finlàndia) mostra com fins i tot en aquells països on es reconeix la necessitat d'integrar el *feedback* de l'avaluació en el pressupost i on aquella esdevé una política del Govern, la seva realització en la pràctica és poc freqüent (Gray, A. Jenkins, B., I Segsworth, B, 1993).²

Existeix doncs poca evidència d'una influència significativa de la mesura de la *performance* en la distribució de recursos. Alguns països - Suècia, Holanda i Regne Unit – compten amb informació sistemàtica sobre la gestió durant el procés pressupostari. En alguns casos, s'estableixen connexions entre eficiència operativa i distribució de recursos. Però rarament es troben iniciatives en les que es relacionin resultats i recursos.

Segons la OCDE, “la relació entre mesura de la *performance* i distribució de recursos no es pot afirmar” (OCDE, 1993). En el cas del Regne Unit, el tresor exigeix als departaments que recolzin les seves demandes pressupostàries amb una mesura de la millora en els resultats. Però en aquest cas, l'àmbit de la mesura es redueix a l'eficiència operativa (Mayne, J., Zapico, E., 1996). Segons Gray, Jenkins y Segsworth, els departaments que fan la despesa sovint rebutgen el control i l'avaluació de l'eficàcia dels seus programes, malgrat s'entengui que la mesura de la resultats és necessària per la nova cultura de gestió que des de fa anys s'està intentant imposar.

Per a la OCDE (2002):

“Durant l'any 2000, tres quartes parts dels països membres van incloure de forma rutinària informació sobre *performance* en la seva documentació pressupostària. D'aquestes tres quartes parts, entorn el setanta per cent van incloure aquesta informació per a la majoria dels programes mentre que la resta ho va fer per a un nombre limitat de programes”.

“Només per a un trenta sis per cent dels països, la inclusió d'informació sobre *performance* en el pressupost era un requisit legal, mentre que per a la majoria de països, la auditoria de la informació sobre *performance* és molt limitada o inexistent”.

² Estudis de la General Accounting Office i de la Congressional Budget Office (GAO, 1993) als Estats Units van trobar resultats similars als dels estudis comparatius internacionals citats.

“Els objectius de *performance* s’inclouen de manera sistemàtica en la documentació que es lliura al parlament, però hi ha més països que informen sobre la relació objectius-serveis produïts que no països que informen sobre objectius en relació als efectes buscats”.

Dels informes de la OCDE es desprèn doncs que:

1. Encara queda molt camí per recórrer per tal que els progressos que alguns països han assolit s’incorporin en el procés de decisió pública i de negociació del pressupost.
2. Les administracions se senten més còmodes al tractar amb serveis produïts que no amb la mesura en que s’aconsegueixen efectes. Però la simple mesura de serveis o productes és insuficient per a que es produeixi un efecte d’aprenentatge per reformular les polítiques o aconseguir millorar els efectes buscats.
3. Aquells països que informen sobre la relació entre *performance* i distribució de recursos, es refereixen a la distribució de recursos entre ministeris i entre programes dins els ministeris, mentre que majoritàriament no reconeixen com un problema la mesura de la *performance* en el context de programes inter-departamentals.

Malgrat aquesta dèbil utilització de la informació en la presa de decisions, s’ha de reconèixer l’esforç que han fet alguns països per canviar els processos i la cultura de gestió tant del pressupost com dels programes ministerials. L’experiència recent d’aquests països també ha contribuït a definir millor els reptes pendents en aquest àmbit de la gestió pública.

3. Línies a seguir pel Govern català a partir de l’experiència europea

Tornant a la distinció inicial entre sistemes d’indicadors i avaluació de polítiques, l’experiència dels països més avançats de la OCDE ens permet identificar algunes qüestions que són aplicables al cas català.

1. L’adopció d’algunes de les idees presents en les reformes pressupostàries implica un canvi en la discussió política en la mesura que es disposi d’informació sobre diferents aspectes més o menys relacionats amb rendiment dels recursos públics.

En la pràctica, aquesta informació es restringeix a dades sobre outputs o inputs que donen una visió molt limitada de rendiment dels recursos públics però que d’alguna manera constitueixen un primer esglaió d’una escala que en una etapa posterior porta a posar major èmfasi en indicadors reals de resultats. En la mesura que es produeixi aquest primer pas, es guanya en transparència i en capacitat d’anàlisi de l’eficiència (de la ratio entre recursos i producte final). La idea de cost per unitat de producte distribuït, combinada amb indicadors

de qualitat, permet una altra aproximació en la discussió dels pressupostos de serveis sanitaris o educatius, per exemple.

2. Recollir dades sobre els efectes és una tasca molt més difícil que recollir dades sobre outputs, productes i serveis.

Les dificultats per recollir dades sobre efectes deriven de problemes de temporalitat i de la mateixa dificultat intrínseca per observar els efectes en la societat, en l'economia o en l'entorn de les accions públiques. El principal problema metodològic deriva de incertesa sobre la mesura en que un efecte observat es pot atribuir a un programa específic.

3. Les possibilitats reals de quantificar i qualificar el producte varien molt entre els àmbits d'actuació dels diferents departaments i organismes públics.

Així, resulta més fàcil en organitzacions de natura més administrativa o productores de serveis que són més assimilables als que tenen una natura privada i que per tant ja es distribueixen de manera prou eficient pel mercat. Per altra banda, la producció de determinats efectes requereix que diferents departaments o diferents administracions treballin conjuntament. Si no hi ha coordinació d'esforços ni cap departament assumeix el lideratge, serà difícil que es produeixin els efectes esperats.

4. Algunes de les eines que s'associen amb la "nova gestió pública" com, per exemple, el control de gestió i els contractes programa tendeixen adoptar una visió restrictiva.

Una visió estreta de la mesura no recolza l'aprenentatge del sector públic, el canvi o la innovació. El judici dels programes i del seu personal en base a uns indicadors convencionals que resumeixen en pocs números l'activitat d'un programa no generen implicació, ni la valoració crítica, ni la discussió de la bondat d'una política experimental. Més aviat al contrari, un nombre reduït d'indicadors tendeixen a desencadenar la justificació del que s'ha fet i la defensa de la gestió portada a terme, el que es contrari a la voluntat de millora i canvi que sovint és necessita.

III. Reforma pressupostària i avaluació de polítiques a Catalunya

1. El document pressupostari i el cicle de les polítiques

Resulta evident que el pressupost de la Generalitat de Catalunya, de cada un dels seus departaments, organismes i empreses, juga un paper essencial en la relació entre Govern i Parlament. El pressupost constitueix el principal instrument de planificació per la distribució dels recursos a tota mena de prioritats polítiques, a més de ser un instrument necessari per la implementació de les polítiques.

Les polítiques públiques tenen però el seu propi cicle. La formulació tendeix a ser un procés llarg - més llarg que el cicle pressupostari - i a produir-se en un entorn diferent del de la implementació que s'inicia en el moment que la política és aprovada i s'integra en el

pressupost. La separació entre el cicle pressupostari i el cicles d'elaboració i implementació de les polítiques planteja tota mena de problemes des de la perspectiva de la racionalització dels processos decisoris.

Fins l'adopció del programa CAT21 que és objecte d'atenció en un altre capítol d'aquesta obra, el Govern català no havia adoptat cap iniciativa de cara a millorar el valor informatiu dels documents pressupostaris o per tal de vincular formalment la discussió pressupostària a la discussió de les polítiques. En aquest sentit, no es pot parlar de cap proposta de reforma que intenti fer els documents pressupostaris més "policy-oriented". S'entén que el Parlament i altres persones o grups interessats en els pressupostos públics estan interessats tant en els objectius de les polítiques com en la manera com es persegueixen aquests objectius, a banda de l'interès evident en les quantitats de diners que gasten els departaments en fer això.

En aquest sentit, l'estil tradicional o clàssic del pressupost no permet reconèixer les principals línies de les polítiques del govern. Sovint no hi ha una relació directe entre les propostes financeres i les polítiques que s'ha planificat. Per tot això resulta difícil establir una connexió directa entre la política, la *performance* i els recursos aprovats i per tant no es possible contestar al tipus de preguntes que demanda la societat:

Què volem aconseguir en un àmbit concret? Quins passos adoptarem? I què hauria de valer?

2. Inadequació del compte general per a la avaluació *ex post* de les polítiques

Per imperatiu legal, la Sindicatura de Comptes com a òrgan de control extern i la Intervenció General com a òrgan de control intern han d'analitzar les polítiques desenvolupades pel Govern de la Generalitat i la mesura en que s'ha assolit els seus objectius en funció de les necessitats i dels recursos invertits.

En la mesura que el Govern català no ha estat prou ambiciós en l'adopció de les reformes financeres comentades més amunt, des de la perspectiva del compte general i del control *ex post* de la despesa, també resulta difícil donar resposta a les preguntes que demanda la societat:

Hem aconseguit el que preteníem? Hem fet el que hauríem d'haver fet per aconseguir-ho? Ha costat el que esperàvem?

En la pràctica, la majoria dels professionals que formen part de les institucions de control extern i intern entenen que la Sindicatura i la Intervenció General han d'evolucionar cap a noves formes de control que permetin contribuir a la millora de la gestió pública, però que això, de moment, no és possible per tres raons:

- una inèrcia històrica que afavoreix el control de legalitat. La seguretat i la legalitat en la gestió dels recursos públics és el que justifica l'existència de les institucions de control i

donat el volum del sector públic i la pressió de la societat davant els casos de corrupció, aquesta funció omple de contingut les institucions de control financer.

- la necessitat de millorar la comptabilitat pública que encara no es porta prou bé en el conjunt de les administracions públiques i, en particular, en les administracions locals, que obliga a les institucions de control a dedicar una part important dels seus recursos a una funció pedagògica i preventiva.
- una concepció de la tasca de l'auditor que parteix de la idea que la responsabilitat última de la implantació de sistemes de control de gestió i d'avaluació de les polítiques correspon al nivell de gestió i que mentre els administradors dels programes i dels serveis no desenvolupin aquesta funció, difícilment les institucions de control podran desenvolupar aquesta nova àrea del seu treball.

Això fa que la principal activitat dels òrgans de control consisteixi en l'elaboració d'informes de fiscalització. Aproximadament, el cinquanta per cent del treball dels auditors es dedica a l'examen del compte general de l'administració o de qualsevol altre ens públic. Aquesta és una tasca de comprovació de les dades que han d'aportar els ens fiscalitzats.

L'altra gran activitat de les institucions de control consisteix en l'elaboració d'informes específics en els que s'examina un centre de gestió en la seva totalitat, ja sigui un ajuntament o una Direcció General, o un aspecte de la gestió financera, com per exemple, la contractació externa, la distribució de subvencions o el recurs al crèdit extern. En ambdós casos, els auditors comproven els estats financers, la pràctica comptable i, en la mesura d'allò possible, inclouen recomanacions sobre aspectes que es poden millorar en la gestió del ens objecte del control.

3. Auditories innovadores realitzades per la Sindicatura de Comptes: el cas del Centre d'Alt Rendiment Esportiu

Algunes auditories realitzades pels òrgans de control extern autonòmics han estat innovadores en la seva metodologia al desenvolupar una línia prometedora pel que fa a la producció d'informació sobre l'eficàcia o l'eficiència de l'activitat del sector públic.

Una bona il·lustració d'aquesta nova línia d'auditories és la que va realitzar la Sindicatura de Comptes de Catalunya al Centre d'Alt Rendiment Esportiu de la Generalitat de Catalunya (CAR). Seguint a Travé (1998), auditora responsable de l'informe, en aquest cas es tractava d'una empresa pública catalana que no tenia un pla d'actuació detallat, però que en canvi disposava d'abundant informació, el que va permetre la realització de l'estudi.

La metodologia seguida pels auditors de la Sindicatura catalana es resumeix en el següent quadre:

Taula 1 Metodologia de la Sindicatura de Comptes per a les auditories operatives

Procediment:	Resultats perseguits:
⇒ Descriure l'objecte social de l'entitat d'acord amb la seva llei de creació i els seus estatuts.	⇒ Aportar informació sobre la mesura en que l'entitat adequa la seva activitat al seu objecte social
⇒ Enumerar els objectius explícits o implícits de l'entitat	⇒ Analitzar en quina mesura es realitzen les activitats previstes amb els recursos pressupostats
⇒ Analitzar les activitats realitzades	⇒ Valorar si l'entitat aconsegueix els resultats previstos de forma explícita o implícita.
⇒ Analitzar la informació disponible	
⇒ Elaborar alguns indicadors que evidencien el grau de compliment dels objectius previstos.	⇒ Determinar la seva eficàcia en relació a altres institucions similars (si existeix la possibilitat de comparar)

En el cas concret del CAR s'entenia que:

El seu objecte social és: "Posar a disposició dels esportistes que tenen aptituds per aconseguir un alt rendiment esportiu, tots els mitjans materials, humans, tècnics, científics per aconseguir alts nivells en les grans competicions esportives"

D'aquesta missió se'n desprenien els principals objectius de l'entitat:

1. Disposar dels mitjans materials, humans, tècnics i científics
2. Posar aquests mitjans a disposició dels esportistes
3. Seleccionar esportistes que tinguin aptituds per aconseguir un alt rendiment esportiu
4. Obtenir bons resultats en grans competicions

En aquest cas, l'auditora va realitzar visites al CAR amb la finalitat d'inspeccionar la instal·lació i recollir informació que li permetés valorar en quina mesura s'estaven assolint els objectius de l'organització. La valoració del compliment de cada un dels quatre objectius es fa a partir de les inspeccions i d'un o dos indicadors per objectiu.

Així,

1. Respecte a la disponibilitat de mitjans adequats, s' arriba a la conclusió afirmativa d'aquesta condició a partir de la simple inspecció de les instal·lacions i de l'observació directa per l'auditora.
2. El compliment del segon objectiu es valora a partir de dos indicadors: el nivell d'ocupació de llits de la residència i les hores d'utilització mensuals de les instal·lacions. L'auditora recull informació i valora com acceptables els nivells observats en base a la seva apreciació matisada pels comentaris de les persones entrevistades.
3. En relació a la selecció dels esportistes, l'auditora es fixa en el nombre de baixes anual i en els tipus de baixes per arribar a la conclusió que l'elevat nombre de no renovació de beques resulta de l'aplicació d'un adequat procediment de valoració de cada cas, el que seria indicatiu d'una bona gestió d'aquesta funció en el CAR.
4. L'anàlisi de les dades sobre els resultats obtinguts pels esportistes residents en campionats de Catalunya, d'Espanya i en altres competicions nacionals i internacionals porten a l'auditora a considerar que els resultats són "raonablement bons" si bé tampoc s'utilitza aquí cap paràmetre que permeti la comparació ni tampoc es recorre a l'opinió de una persona experta que pugui valorar els resultats.

Aquest informe és innovador en la mesura que suposa un esforç per apropar-se a l'entitat auditada en el doble sentit d'observació directa i inspecció de les instal·lacions i de valoració de la seva activitat i dels seus resultats. El model adoptat és el de l'auditoria organitzativa. L'avaluació de l'eficàcia i de l'eficiència de l'organització requeriria un disseny d'investigació més sofisticat (grups de comparació, sèries temporals, utilització d'experts, recurs a tècniques qualitatives com els grups de discussió, anàlisi de costos o de cost en relació al benefici) que escapa a les possibilitats del treball individual i limitat en el temps d'un auditor de la Sindicatura.

4. Aproximació a la idea d'avaluació en alguns departaments de la Generalitat

De forma general, s'entén per avaluació de polítiques l'aplicació de mètodes científics als programes públics per entendre què passa com a resultat de les activitats de les administracions. Aquesta idea es reflecteix en les múltiples definicions que podem trobar en la literatura acadèmica corresponent. Així,

- Per a la professora de la Universitat de Harvard, C. Weiss defineix avaluació com:

“la mesura dels efectes d'un programa en relació als objectius previstos com a mitjà per contribuir a la subsegüent presa de decisions sobre el programa i per tal de millorar la planificació futura” (Weiss, 1998).
- Per a un altre autor clàssic, J. Wholey, que fa una definició pensada des de i per a la gestió (“management-centered”) l'avaluació:

“valora l’eficàcia d’un programa en funcionament, en assolir els seus objectius; es basa en els principis del disseny d’investigació per distingir els efectes d’un programa de les altres forces que operen en una situació determinada; i es dirigeix a millorar el programa a través de la modificació de les operacions.” (Wholey, ...)

- Encara, una altra autora reconeguda internacionalment, N. Cochran defineix avaluació com:

“el procés de recollir i analitzar indicadors objectius de l’impacte dels programes amb el propòsit de fer un judici sobre l’eficàcia d’aquests programes”.

D’acord amb aquestes tres definicions, podríem afirmar que podem parlar d’avaluació en el sentit reconegut per la literatura especialitzada quan estan presents algun dels següents elements:

- Mesura dels efectes en relació als objectius
- Disseny d’investigació que permet distingir entre els efectes d’un programa i els altres factors causals que operen en un context
- Idea de fer un judici de valor a la política
- Idea de millora contínua d’una política i de contribuir al procés de presa de decisions

Si bé en altres definicions hauríem trobat altres elements, com per exemple les referències a l’anàlisi dels processos o al cost unitari dels serveis que hem comentat anteriorment, aquestes definicions i els elements sobre els que es construeixen són suficients per valorar les activitats d’avaluació desenvolupades per l’administració de la Generalitat en dos àmbits diferents. Es a dir, es tracta de veure en quina mesura quan el Govern de la Generalitat encarrega l’avaluació d’una de les seves polítiques, concretament en l’àmbit del benestar social i en l’àmbit de les polítiques d’igualtat de gènere, aquesta incorpora algun dels elements que la literatura científica identifica com a característics dels estudis d’avaluació.

4.1. Avaluació de les polítiques d’inserció social pel Departament de Benestar Social

El Departament de Benestar Social (DBS) té per missió “treballar per al benestar integral de les persones i aprofundir en un model de societat incloent”.

Per a complir aquesta missió, el DBS compta amb una Secretaria General de la Família, una Direcció General de Serveis Comunitaris (que s’ocupa de política d’habitatge social i de desenvolupament comunitari en barris i comunitats locals), una Direcció General de Formació d’Adults, una Direcció General d’Acció Cívica (que s’ocupa de l’atenció de persones i associacions, del foment del teixit associatiu i de crear equipaments cívics sobre el territori), un Institut Català d’Assistència i Serveis Socials (que gestiona l’assistència a les persones) i un Institut Català del Voluntariat.

El DBS té, per altra banda, adscrits quatre programes interdepartamentals: de Renda Mínima d'Inserció, d'Immigració, de Lluita contra la Pobresa i l'Exclusió Social i de Recolzament a les Famílies.

Si prenem com a il·lustració d'avaluació practicada per la Generalitat, l'Avaluació de la Renda Mínima d'Inserció, observem que es tracta d'un document estadístic que no inclou cap mena d'explicació narrativa de la política, de les seves bases teòriques ni tan sols dels seus objectius. El document aporta informació descriptiva, normalment per trams d'edat i àrees territorials sobre diferents elements que són susceptibles d'ésser classificats en funció del tipus d'informació que aporten

Taula 2 Indicadors per l'avaluació del Programa de la Renda Mínima

Tipus d'indicadors	Informació estadística disponible
Sobre els recursos aplicats:	⇒ El volum global del programa i el volum aproximat de diners que rep un beneficiari.
Sobre la demanda:	⇒ L'origen territorial de la demanda i per quins canals arriben aquestes demandes a l'administració catalana (en particular quan hi ha intervenció de l'assistència social) ⇒ Problemàtiques (socio-sanitàries i psiquiàtriques) que presenten els beneficiaris
Sobre la gestió del programa:	⇒ Temps mitjà de tramitació dels expedients ⇒ Causes de suspensió de la prestació
Sobre l'activitat del programa:	⇒ Nombre de casos en que s'adopten mesures de suport personal ⇒ Nombre de casos en que s'adopten mesures d'inserció laboral ⇒ Nombre de casos en que s'adopten mesures de formació d'adults
Sobre els resultats del programa:	⇒ Causes d'extinció i fi de la prestació ⇒ Nombre de casos en que es produeix un canvi de nivell educatiu

Es tracta d'indicadors convencionals que permeten valorar el volum de persones ateses i d'activitat agregada però que no permeten conèixer l'interior de l'anomenada "caixa negra" en el sentit de comprensió dels processos de transformació de les persones objecte de la política. Alguns indicadors, per altra banda, semblen aportar informació de millor qualitat

de la que realment aporten. Així, “el nombre de casos en que es produeix un canvi de nivell educatiu” varia amb el canvi de qualificació administrativa. Com a informació estadística agregada no permet valorar en quina mesura cada cas individual està progressant adequadament.

Si entenem que aquesta política persegueix dotar d'uns mínims recursos a tota la població per a que puguin simultàniament emprendre processos formatius que els permetin una plena integració laboral i social, la informació que aporta el DBS no és suficient per valorar dos elements claus en tota avaluació:

1. Fins a quin punt la política és una bona idea i per tant està basada en una adequada comprensió dels processos necessaris per a que una persona surti d'una situació de pobresa,
2. En quina mesura s'està portant a terme i sobre el terreny de forma correcta.

L'avaluació que fa la Generalitat en aquest àmbit és el mínim exigible a una administració que disposa de sistemes informàtics i de gestió de bases de dades moderns. No supera l'esquema tradicional la concepció tradicional per la qual l'avaluació consisteix en la producció d'indicadors generals de recursos invertits i de serveis distribuïts sense entrar en l'anàlisi dels processos de transformació d'aquests inputs en efectes sobre les persones i els problemes.

L'avaluació de polítiques de benestar social podria haver optat per diversos camins alternatius en funció de la informació disponible, de les ideologies i dels interessos dels actors implicats, però que en qualsevol cas suposarien una aproximació més ambiciosa tant des del punt de vista dels mètodes aplicables com des del punt de vista de la utilitat de la informació produïda.

Per exemple, una alternativa molt present en la literatura consisteix en analitzar les “teories” o hipòtesis en les que es basa la política per després analitzar fins a quin punt aquestes teories o suposicions bàsiques són correctes (o sent correctes, fallen en el cas concret per problemes d'implementació).

Així, en un cas hipotètic d'un programa que vol ajudar a joves immigrants que pesenten un elevat risc de fracàs escolar com els que atén el DBS, l'administració podria, per exemple, intentar augmentar la auto confiança d'aquests joves en les seves pròpies capacitats i habilitats o la seva motivació per l'estudi oferint un servei de tutoria i consell a través de joves de la seva mateixa ètnia que actuessin com a model per als joves en risc.

S'esperaria que entre els estudiants i monitors s'establís una relació de confiança que facilités la participació en cursos de formació pels joves en risc. La oferta formativa hauria de presentar diferents nivells de dificultat de manera que els participants s'adonessin que podien aprendre. Si a més, s'oferissin visites a centres d'estudis superiors o a empreses, els estudiants s'adonarien de les possibilitats que tindrien amb una millor preparació escolar bàsica.

El programa es basa doncs en una sèrie de petites teories sobre allò que és important per a que els estudiants tinguin èxit en els seus estudis. Una avaluació que investiga les teories en les que es basa aquest programa recolliria dades en diferents punts del procés de producció del programa per tal de respondre a preguntes del tipus:

Aconsegueix el programa monitors de la mateixa ètnia que els estudiants? Veuen els estudiants als seus monitors com a models a seguir? La relació entre ambdós grups genera confiança? Aconsegueix el programa oferir una sèrie d'activitats educatives en l'ordre de dificultat previst? Progressen els estudiants? Guanyen confiança en les seves pròpies habilitats? Ofereix el programa les visites a centres d'estudi superior o a possibles llocs de treball? Serveixen aquestes visites per a que els estudiants tinguin una altra percepció de quin pot ser el seu futur si dediquen un major esforç a la seva educació?

Al final, es tractaria de veure si els estudiants milloren el seu rendiment escolar. Per arribar a aquest punt, aquesta aproximació o mètode en avaluació examina tots els passos que s'han de donar d'acord amb la teoria del programa. La finalitat és comprovar si aquestes teories en les que es basa el programa es donen en la pràctica.

Com es pot apreciar a partir d'aquest exemple, l'avaluació va més enllà de la recollida sistemàtica d'informació estadística agregada amb la finalitat última d'aprendre i de revisar el que s'està fent. Només comptant amb una voluntat política forta, una capacitat d'anàlisi notable i amb el temps necessari per observar els resultats és possible que l'avaluació compleixi aquesta funció.

4.2. Avaluació de les polítiques d'igualtat de gènere per l'Institut Català de la Dona

Les polítiques d'igualtat de gènere a Europa són polítiques interessants des de la perspectiva de l'avaluació tant pel que pretenen com per la manera com intenten introduir canvis. Efectivament, es tracta de polítiques de caràcter transversal, que impliquen a varis àmbits de govern en la seva formulació i en la seva execució i que volen canviar actituds i comportaments molt arrelats en la cultura i en la psicologia individual.

L'elaboració de plans d'igualtat ha estat l'instrument principal a través del que s'ha articulat les polítiques d'igualtat de gènere tant a l'estat com a les comunitats autònomes. Els òrgans impulsor dels plans han estat els organismes d'igualtat, l'*Instituto de la Mujer* pel que fa a l'administració central i l'Institut Català de la Dona (ICD) a Catalunya³.

³ A Catalunya, juntament amb l'ICD existeixen dos altres organismes que treballen a favor de la igualtat a nivell autonòmic i que per tant tenen un interès directe en les avaluacions dels plans d'igualtat. Són la "Comissió Interdepartamental per a la Igualtat d'Oportunitats de les Dones", òrgan de coordinació i impuls de les accions dels diferents departaments que promouen la no discriminació entre homes i dones i el Consell Nacional de Dones de Catalunya, que reuneix a representants de diferents col·lectius i entitats i actua com a òrgan consultiu del ICD.

El segon Pla d'Actuació del Govern de la Generalitat de Catalunya per a la Igualtat d'Oportunitats de les Dones 1994-1996 va ser objecte d'una avaluació interna per l'ICD amb la col·laboració d'un equip assessor extern l'any 1995-1996⁴. En aquest apartat, l'objecte d'anàlisi serà l'avaluació d'aquest segon pla ja que no disposem de l'avaluació del tercer pla (1998-2000) si bé aquest fa una referència explícita a la seva avaluació⁵.

Malgrat l'ICD no ha facilitat documents ni dades concretes als investigadors que ho han sol·licitat, el treball de Maria Bustelo (2001) d'anàlisi dels plans autonòmics d'igualtat espanyols permet arribar a algunes conclusions sobre les característiques de l'avaluació del II pla català.

Taula 3 Avaluació II Pla català d'Igualtat

Metodologia	Contingut de l'avaluació
1. Determinació dels objectius de l'avaluació.	1. Grau d'implementació de les accions:
2. Identificació de les accions a avaluar i recopilació i sistematització de la informació disponible per a cada acció.	⇒ Totalment, parcialment, en execució, no realitzades
3. Anàlisi de la informació recollida i elaboració d'un primer document sobre el grau de compliment del II Pla per àmbits.	⇒ Per àmbits: sensibilització, legislatiu, socio-cultural, co-educació i formació reglada, formació ocupacional, sanitari, serveis socials i comunitaris.
4. Recerca d'informació addicional i actualització de la base de dades a partir de nova informació aportada pels departaments.	⇒ Per tipus de política: promoció (canviar la percepció social sobre el paper de la dona), igualtat (canviar les pautes socials d'assignació de recursos i oportunitats entre homes i dones), paritat (canviar les pautes de relació home-dona en l'àmbit públic i privat).
5. Elaboració d'un segon document sobre el grau de compliment del II Pla per àmbits.	⇒ Per tipus d'actuació: específica, genèrica però reformulada amb el Pla, genèrica.
6. Transmissió als departaments, pel seu contrast i validació, d'un informe d'implementació específic per cada departament.	2. Grau de consecució dels objectius:
7. Incorporació de la informació addicional i de les observacions que formulen els departaments en l'informe del ICD.	⇒ Cobertura en funció del grau d'implementació de les accions portades a terme.

⁴ L'Institut Català de la Dona no ha facilitat cap document referent a l'avaluació del primer pla català, malgrat les responsables de l'ICD afirmen que n'hi va haver una (Bustelo, 2001).

⁵ Concretament parla d'una avaluació d'impacte que s'hauria de fer de forma tan quantitativa com qualitativa: la quantitativa per "conèixer l'evolució positiva o negativa en tots els camps en els que incideix el pla" i la "qualitativa" per "tot allò que té que veure amb les actituds, els valors i els estereotips."

L'avaluació es va fer internament si bé va comptar amb la col·laboració d'un equip d'assessors externs. L'avaluació com a tal no va sortir a concurs. Aquest és un detall important perquè la descripció de les bases del concurs permet esbrinar en quina mesura l'administració té una idea clara del que persegueix amb l'avaluació i de si és capaç d'establir unes condicions que forcin als avaluadors a produir la informació que s'estima necessària o que pot ser més útil per la presa de decisions.

L'avaluació és un anàlisi del compliment del Pla i permet respondre a la pregunta sobre què s'ha fet durant la vigència del pla. Tal i com es resumeix en els quadres l'avaluació aporta informació sobre la implementació del programa per àmbits d'actuació del Pla i es realitza sobre la base de la recopilació de documents i entrevistes amb les persones que gestionen la política

L'informe de l'avaluació del II Pla exposa els resultats de l'avaluació per cada un dels àmbits o àrees del Pla i de forma global . A més s'avalua la participació dels diferents actors, les accions destinades als diversos col·lectius destinataris i els recursos que s'ha dedicat a cada un dels àmbits, actor i col·lectiu.

Un element a destacar d'aquesta avaluació és que inclou informació sobre la metodologia seguida i sobre els criteris d'avaluació utilitzats per l'avaluació de cada una de les accions i de cada un dels tipus de polítiques. Això permet afirmar als avaluadors que encara son poques les accions que es poden inscriure en una política de foment d'una veritable paritat entre homes i dones. Manca però un apartat de conclusions finals i una altre de recomanacions derivades de l'estudi si bé després de cada apartat es fa una valoració del compliment del pla en cada àmbit.

IV. L'elaboració de quadres de comandament en la Generalitat

En el període 1995- 1996 i dins la Política de Modernització de l'Administració de la Generalitat, el Govern català va posar en marxa un programa d'elaboració de quadres de comandament per al control de gestió (QC). Aquesta iniciativa tenia per finalitat dissenyar un nou sistema d'informació sobre la base de quadres de comandament en les principals unitats directives de la Generalitat.

En la pràctica, la política d'implantació de QC es va fer de forma escalonada. Com s'il·lustra en el quadre, algunes direccions generals i instituts varen desenvolupar de forma independent i prèvia els seus propis QC mentre que altres varen ser seleccionades per a un programa experimental que va consistir en un seguit d'accions formatives i de pre-disseny dels quadres. A aquestes primeres unitats s'hi van anar afegint altres que han entrat a desenvolupar un esquema inicial del que hauria de ser el QC.

La Generalitat va optar per dissenyar un QC exclusiu i adaptat a cada unitat però seguint una mateixa metodologia de disseny i implantació de QC que s'explica en un manual⁶. Cada una de les unitats directives havia de desenvolupar el seu propi QC si bé el de la Direcció General de Seguretat Industrial és el que s'utilitza en el manual per il·lustrar el que es considera un cas d'èxit per la mateixa Generalitat.

Taula 4 Desenvolupament de quadres de comandament a la Generalitat de Catalunya

Període	Unitats directives
Anterior al Pla de Modernització	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ DG Transports ⇒ Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya ⇒ Servei Català de Salut
1995 –1996 Programa experimental Pla de Modernització	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ DG Seguretat Industrial ⇒ DG del Patrimoni ⇒ DG de Turisme ⇒ Institut Català de la Salut ⇒ DG de cooperatives i SAL
Posterior al Pla de Modernització	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Departament de Cultura ⇒ Departament de Medi Ambient ⇒ Secretaria General de Joventut ⇒ DG Mesures penals alternatives i justícia juvenil ⇒ DG Centres Docents ⇒ DG de Difusió ⇒ Institut Català d'Acolliment i Adopció

El balanç d'aquesta acció d'impuls dels QC és ambivalent. Per una banda, diferents unitats han incorporat alguns indicadors a la seva gestió i es troben en una estadi avançat pel que fa al disseny del seu QC. Això és important en la mesura que el programa CAT21 pretén elaborar un QC pel Govern sobre la base de les informacions que aportin els departaments i les altres unitats directives sobre el seu àmbit de gestió. Per altra banda, gairebé cap de les unitats seleccionades per aquest programa ha completat el seu QC i l'utilitzen de forma sistemàtica. Tan sols aquelles unitats directives, instituts o empreses que havien iniciat la elaboració del seu QC de forma prèvia i independent com el Servei Català de la Salut o els Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, gaudeixen avui per avui de sistemes de control de gestió plenament desenvolupats i integrats en el seu procés de presa de decisions.

⁶ *Manual de Disseny de Quadres de Comandament per a les Unitats Directives de la Generalitat de Catalunya*, editat per la Direcció General d'Organització de l'Administració i per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya l'any 1999.

1. De les grans línies d'acció de Govern als objectius operatius de cada unitat

El sistema adoptat per la Generalitat de Catalunya es fonamenta en una clara piràmide de valors i objectius que va de les sis línies de l'acció del govern fins a la definició d'objectius operatius, actuacions i indicadors seguint un esquema formal que va clarament de dalt a baix ("top-down").

Així, per tal d'elaborar el seu propi QC, les unitats directives havien de tenir en compte les 6 grans línies i els 53 punts que el Govern de la Generalitat va adoptar prèviament com a marc de referència per a totes les seves actuacions. D'aquesta manera, el Govern de la Generalitat "donava a les actuacions individuals un sentit de conjunt, de pertinença a un projecte comú, de caràcter interdepartamental i lligat a l'acció de Govern".

A partir d'aquestes línies i punts, cada departament havia de definir la seva missió entesa com una síntesi de "competències i funcions que el Govern encarrega a un departament i que emmarquen els diferents objectius operatius que el departament es proposa assolir".

A partir de la missió, cada direcció general havia de elaborar els seus objectius estratègics i línies estratègiques i els seus objectius operatius.

- Els objectius estratègics són "orientacions generals que indiquen cap on es dirigeix l'organització, mentre que les línies estratègiques són les maneres genèriques d'assolir-los"
- Els objectius operatius són "el resultat desitjat descrit en paràmetres de magnitud, temps i import raonablement assolibles i materialment verificables que anualment es preveu aconseguir per a cadascun dels punts programàtics de la missió departamental".

Finalment, les actuacions són les activitats destinades a l'assoliment d'un objectiu operatiu mentre que els indicadors són "les variables, la mesura de les quals al llarg del temps proporciona informació rellevant sobre la situació d'una organització i el seu entorn i ajuda a la presa de decisions".

2. El sistema de control de gestió en la DG de la Seguretat Industrial

Probablement la millor aplicació pràctica de la política de creació de QC en el context de l'administració de la Generalitat sigui la que va tenir lloc en la Direcció General de la Seguretat Industrial del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme.

Des de principis dels anys 90, aquesta DG havia entrat en una clara política d'externalització de l'activitat inspectora a través d'un sistema de concessions limitat a un nombre reduït d'empreses (dues per a les instal·lacions industrials i tres per a les activitats d'inspecció tècnica de vehicles). Si bé la DG havia de supervisar la inspecció realitzada per les empreses concessionàries, l'externalització li va permetre dedicar més recursos a tasques d'informació, foment de la seguretat, sensibilització i comunicació amb els diferents actors que intervenen en aquest sector.

Aquest canvis venen quedar reflectits en la definició dels objectius estratègics que va fer la DG en el moment d'elaborar el seu QC. Concretament, la DG va entendre que els seus objectius estratègics eren:

1. L'eficàcia en la seguretat industrial
2. La informació (disposar de bases de dades fiables que permetin oferir informació útil a ciutadans i empresaris)
3. Supervisió de la inspecció (de l'activitat de les empreses concessionàries per a que realitzin les seves funcions d'acord amb els nivells de qualitat preestablerts).
4. Foment de la cultura de seguretat i formació dels agents que intervenen en aquest sector
5. Eficiència en la seguretat (de manera que s'avanci cap a la minimització dels recursos socials utilitzats en la consecució dels objectius de seguretat).

Aquests objectius connectaven amb tres línies d'actuació i cinc punts dels que havia identificat el Govern de la Generalitat per al conjunt de l'administració autonòmica catalana.

Taula 5 Línies i punts d'acció del Govern en els que incideix la DGSI

Línies d'actuació:	Punts:
2 ^a Projecció exterior	27. Difusió de les activitats industrials i turístiques
3 ^a Competitivitat	13. Inversió productiva 42. Grau d'eficiència de l'Administració catalana 47. Capacitat d'adequació al marc de la UE
6 ^a Qualitat de vida	23. Qualitat de l'entorn mediambiental 53. Seguretat dels ciutadans

Per altra banda, a partir d'aquests objectius s'elaborava una sèrie d'indicadors de impacte, d'activitat, recursos, d'entorn i de percepció ciutadana. En el cas de la DGSI, el pre-disseny del QC es va limitar a desenvolupar a tall d'exemple els indicadors d'objectius i d'actuacions.

Taula 6 Exemples d'indicadors dissenyats per a la DGSI

Tipus d'indicadors	Exemples
Indicadors d'objectius	<ul style="list-style-type: none">⇒ Comparació de l'índex d'accidentabilitat⇒ Grau de fiabilitat de la base de dades⇒ Eficàcia de les entitats concessionàries⇒ Volum d'inversió induïda i nombre d'instal·lacions millorades
Indicadors d'actuacions	<ul style="list-style-type: none">⇒ Volum de gestió d'expedients⇒ Inspeccions⇒ Supervisions empreses col·laboradores⇒ Consultes i visites

3. El sistema de control de gestió en el Servei Català de la Salut

Algunes unitats directives de la Generalitat de Catalunya han desenvolupat els seus sistemes d'indicadors i de control de gestió amb independència de la política i la metodologia d'elaboració de QC proposades en el marc de la Política de Modernització de l'Administració iniciada el 1995.

En el cas del Servei Català de la Salut, la separació entre el finançament i la provisió dels serveis sanitaris i per tant el recurs a entitats proveïdores a través de contractes de serveis es troba en l'origen de la creació de sistemes d'avaluació del compliment dels contractes.

En aquest cas, l'avaluació serveix per a donar resposta a la responsabilitat institucional del SCS en l'execució de la política sanitària del departament, per valorar el compliment dels objectius contractuals i l'actuació de les entitats proveïdores, a més de per orientar al SCS en la seva política de compra de serveis.

Concretament en l'avaluació dels contractes d'assistència primària, la unitat de control del SCS ha desenvolupat una sèrie d'ítems per a cada un dels àmbits que són objecte d'avaluació. L'avaluació no es centra tant en la mesura dels resultats en termes de salut com en el control d'una sèrie d'aspectes relacionats amb l'estructura i el procés que són la garantia d'un determinat nivell de qualitat en la prestació dels serveis per les entitats proveïdores.

Cada any, el servei d'avaluació del SCS elabora un informe sobre el conjunt dels ítems considerats per regions i àrees bàsiques de salut. Aquest informe, juntament amb alguns altres indicadors com els de facturació en farmàcia constitueixen un sistema de senyals que és utilitzat com alarma en el moment que es produeixen desviacions dels paràmetres que al llarg dels anys han anat configurant un model de normalitat. En aquest sentit, el sistema

d'avaluació del compliment de contractes compleix una funció molt similar a la del QC que es preconitza per a les unitats directives de la Generalitat.

Taula 7 Avaluació del compliment dels contractes en assistència primària

Àmbits d'avaluació	Items
Pràctica clínica	Utilització de registres clínics Implantació d'activitats preventives i de promoció Prescripció farmacèutica Formació continuada
Atenció a l'usuari	Guia de serveis Sistema de reclamacions Atenció telefònica per professionals Descentralització de tràmits administratius Sistema de programació de visites
Coordinació entre nivells assistencials	Protocols de coordinació Utilització del document normalitzat d'interconsulta Disponibilitat d'un fitxer de recursos socio-sanitaris Sistema d'informació sobre llistes d'espera de l'atenció especialitzada Sistema de programació de visites a l'atenció especialitzada
Activitat assistencial	Població atesa Freqüentació Càrregues de treball Activitat generada
Cost econòmic dels serveis	Despeses de personal /funcionament Despeses en concepte de prescripció farmacèutica

4. Problemes comuns dels sistemes de control de gestió implantats

Tant en el cas de les direccions generals que han desenvolupat els seus QC a partir de les iniciatives de la Política de Modernització de l'Administració de la Generalitat com en el cas de les unitats directives que com el SCS han desenvolupat els seus propis sistemes, la utilització real de la informació ha estat minsa. Fins i tot en el cas de l'avaluació del compliment dels contractes en assistència primària, els professionals que s'ocupen de recollir la informació adverteixen del perill de burocratització del sistema i de baixa utilització de la informació per la presa de decisions

Algunes de les dificultats observades s'expliquen per l'escassa tradició de cultura avaluativa i per la novetat de les experiències d'externalització dels serveis i contractació de proveïdors. En el mateix sentit ha operat la manca de clarificació sobre el paper dels diferents nivells organitzatius en relació a l'activitat d'avaluació i la relativització de la transcendència de l'avaluació dins les organitzacions.

Una altra font de problemes deriva de la manca d'autoritat dels caps de l'administració per imposar un determinat comportament a professionals l'activitat dels quals només pot ésser valorada pel seus respectius col·legis o associacions professionals. El cas més clar és el dels metges que per derivacions o prescripció farmacèutica generen un nivell d'activitat i cost clarament per sobre de la mitjana. El sistema d'indicadors detecta la desviació però el SCS no pot obligar a canviar el comportament que genera aquesta situació.

Independentment de les dificultats generals, els sistemes de control de gestió dissenyats presenten problemes derivats de les seves pròpies característiques i de la manera com han estat construïts:

1. En primer lloc, existeix un problema general d'insuficiència de dades per a elaborar informació fiable i puntual. Un problema relacionat amb aquest és el de la difícil accessibilitat a la informació dins les organitzacions.
2. En segon lloc, la perspectiva adoptada en la creació dels sistemes de control és la "top-down", el que tendeix a reforçar el caràcter burocràtic-central de l'avaluació i la rigidesa en els seus instruments.
3. En tercer lloc, l'excessiva focalització en els errors i les mancances tendeix a provocar una reacció de defensa en les unitats i els subjectes avaluats que no veuen el sistema com una eina per millorar la seva gestió sinó com un instrument de control central.
4. En aquest mateix sentit, sovint els sistemes d'informació i control presenten un biaix negatiu que contribueix a donar la imatge que l'administració està prestant els serveis per sota del nivell que podria oferir, de manera que el valor que aporta l'acció de govern a la societat no es correspon amb els recursos invertits.

De fet, en el cas de la Generalitat de Catalunya, aquestes problemes tot just s'entreveuen en aquelles unitats que porten més temps treballant amb indicadors com el SCS ja que en la major part de les unitats directives, els sistemes de control de gestió tant sols han estat parcialment desenvolupats i encara no han assolit un estadi de desenvolupament que permeti verificar el seu funcionament i utilitat reals.

V. Conclusions

Quin és doncs el nivell de desenvolupament de l'avaluació de polítiques i de la gestió per quadres de control a la Generalitat de Catalunya?

Si bé es detecten iniciatives innovadores en l'àmbit de la responsabilitat ("accountability") de forma general, no es pot afirmar que les institucions de govern de Catalunya hagin avançat molt en relació a aquesta funció de la gestió pública.

En el context europeu s'ha avançat més. Malgrat els informes de la OCDE indiquen que en la pràctica resulta difícil establir el lligam entre distribució de recursos i sistemes d'indicadors o resultats de les avaluacions, també és cert que en aquells països amb una clara voluntat de reforma dels processos de presa de decisions s'ha guanyat en transparència i en capacitat d'anàlisi de l'eficiència (en menor mesura de l'eficàcia final de les polítiques). Aquesta experiència europea és important si es vol canviar la qualitat del debat polític a Catalunya i si es vol avançar en la producció d'informació que serveixi per a l'aprenentatge, el canvi i la innovació en les polítiques, més enllà d'una visió restrictiva sobre la base d'indicadors convencionals que més aviat tendeixen a desencadenar la justificació i la defensa de la gestió portada a terme.

Una experiència interessant és la de les auditories operatives de la Sindicatura de Comptes en la mesura que suposen un canvi en la forma de treballar d'aquesta institució al aproximar-se a l'entitat objecte de control, observar les seves instal·lacions, parlar amb els professionals i tècnics i recollir informació, malgrat sigui parcial, que permet als auditors valorar en quina mesura l'entitat objecte de control gestiona adequadament els recursos públics que han estat posats a la seva disposició i aconsegueix un nivell "raonable" de resultats en relació als objectius que li han estat marcats.

En relació a l'avaluació de polítiques, els exemples de les avaluacions del programa PIRMI i del II pla d'igualtat de gènere posen de relleu diferents formes de treballar però que poc tenen que veure amb l'essència del concepte d'avaluació que trobem en la literatura especialitzada.

En el cas del PIRMI, l'avaluació es fonamenta en l'estadística i en aquest sentit no supera la idea de producció d'indicadors generals dels recursos invertits i dels serveis distribuïts sense entrar en l'anàlisi dels processos de transformació i en els efectes sobre les persones, el que hauria estat particularment interessant en aquest programa. En el cas del II pla d'igualtat, l'avaluació és un estudi ben construït sobre el grau de desenvolupament i compliment del pla. Es centra en la implementació del programa i aporta informació sobre les accions per àmbits i tipus de polítiques. En aquest sentit sí que és homologable com a avaluació de la implementació d'una política.

Pel que fa als quadres de comandament, el grau de desenvolupament dels sistemes dissenyats d'acord amb el Pla de Modernització de 1995-1996 és pobre.

El cas de la DSGI permet ja entreveure alguns problemes amb els que sembla haver topat e la política adoptada. En particular, la falta de confiança, experiència i tradició de la Generalitat en aquest camp i la visió excessivament vertical, de “dalt a baix” i burocràtic-piramidal dels sistemes previstos. Altres unitats que porten més temps treballant en la elaboració de quadres de comandament com el SCS comencen a acumular una experiència interessant per la resta d’unitats, si bé en aquest cas l’objectiu principal és diferent al centrar-se en el compliment dels contractes de provisió de serveis externalitzats.

VI. Referències bibliogràfiques

- Bustelo, M., *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. 1991.
- Gray, A. Jenkins, B., I Segsworth, B., *Budgeting, Auditing and Evaluation*, London: Transaction Publishers, 1993.
- Mayne, J., Zapico, E., *Performance Monitoring in the Public Sector*, London: Transaction Publishers, 1997.
- OCDE. *Performance Measurement*, PUMA 3, Paris: OCDE. 1993.
- OCDE. “Overview of Results. Focussed Management and Budgeting in OECD member countries” a *Expert Meeting on the Quality of public Expenditure – Implementation Challenges in Result Focussed Budgeting and Management*. PUMA/SBO 1, Paris: OCDE, 2002.
- Osborne, D. E. i Gaebler, T. *Reinventing Government – How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley, 1992.
- Travé, M., “Análisis de la Eficacia en las Empresas Públicas” a *Auditoría Pública*, números 13 i 14, Juny de 1998.