

# El disseny institucional de l'avaluació econòmica

**Vicente Ortún**

Departament d'Economia i Empresa i Centre de Recerca en Economia i Salut.  
Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

## 1. Introducció

El que segueix és la ponència marc de la Jornada d'Avaluació Econòmica de Polítiques Públiques organitzada pel Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya el 15 de juliol de 2015. Ha estat enriquida per les aportacions a una jornada on es va compartir molt coneixement. En ocasions, però, cal compartir també ignorància (bon motiu per convocar conferències de consens), especialment quan es tracta de fer propostes sobre temes tan oberts com el d'aquest article.

En l'apartat següent es barreja el coneixement científic i l'experiència de l'autor en els dos camps que representen la major part de la despesa pública, el sanitari i l'educatiu, per escollir els vímets –i mostrar els eventuals biaixos– que permetran anar teixint la cistella del disseny institucional de l'avaluació econòmica tenint en compte la relació entre bon govern i avaluació econòmica (que s'analitzarà en l'epígraf 3), i el nostre context (epígraf 4). Les conclusions resumeixen en deu idees clau les línies d'avenç que tracten de donar resposta a l'encàrrec.

## 2. Vímets... i biaixos?

### 2.1. **On t'agradaria nàixer o com molta eficiència de gestió en intervencions innecessàries no porta a l'eficiència social**

Al món sanitari la paraula *qualitat* crea menys anticossos i suscita moltes més adhesions que la paraula *eficiència*, i el primer terme constitueix una aproximació prou bona al segon. Per això, en temps de la Genera-

litat provisional, l'abordatge inicial de la qualitat va ser sobre *estructura*, la qual cosa després va permetre –anys 1980 i 1981 (Ordre de 21 de novembre)– el primer procés d'acreditació dels hospitals de Catalunya, i això ja va suposar una important reestructuració d'oferta. Diguem-ne que petits hospitals d'aguts sense metge de guàrdia a la nit es van reconvertir. Sense deixar d'acreditar qualitat d'estructura, s'incorporà la promoció de la qualitat del procés fins a arribar al punt que realment interessa: el de la qualitat del resultat, la qualitat que guiaria l'elecció d'un fetus sobre el lloc més adequat per nàixer. Imagini's, lector, com aquest fetus que es informat que serà diabètic. Posats a escollir on nàixer (com els de Bilbao, que neixen on volen), i sabent que el seu bressol recauria aleatòriament en qualsevol lloc de la jerarquia social, demanaria dades sobre en quins països del món estan més controlades les complicacions micro i macrovasculars de la diabetis per al conjunt de la població. Seria ell lloc per nàixer. Mentrestant, la Central de Resultats de l'Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (AQuAS) –que porta ja quatre anys oferint dades individualitzades de resultats per centres– acaba de publicar la primera comparativa de resultats d'un procés, el que segueix a la fractura de fèmur.

No hi ha cap país del món que sigui el millor per nàixer: uns guanyen en més dimensions que d'altres. El mateix passa entre centres sanitaris, que poden ser escollits molt més que els llocs de naixement.

El que no serveix és explotar les asimetries informatives proveïdor-pacient per deixar aquest últim totalment satisfet (dimensions subjectives de la qualitat) amb una intervenció quirúrgica absolutament innecessària, iatrogènica i costosa. El finançament públic d'un servei sanitari només es justifica pel seu impacte en la salut.

## 2.2.

### A propòsit d'una historia d'èxit universitari

La Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat Pompeu Fabra (UPF) ha estat la primera de Catalunya i d'Espanya a rebre, al 2014, el *Certificate for Quality in Internationalization* atorgat per un consorci de 14 agències europees de qualitat. També és sabut que el Departament d'Economia i Econometria<sup>1</sup> de la UPF ocupa la segona posició a l'Europa continental en el rànquing QS 2015 (ocupabilitat dels graduats, reputació i impacte de recerca) i la 23a posició al món. Aquest degà va ser invitat a una jornada de l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU) per donar la seva interpretació

1 Els àmbits analitzats són: Economia i Econometria; Lingüística; Ciències de la Comunicació; Estudis Jurídics; Política; Comptabilitat i Finances; Llengües; Biologia; i Medicina.

sobre la clau d'aquests resultats, interpretació que va anar acompanyada d'unes propostes –de propina– sobre com generalitzar aquests resultats en el conjunt del sistema universitari català.

El 29 de novembre de 1989 al Palau de la Generalitat, un dia en que també havia manifestació a la plaça de Sant Jaume, el president Jordi Pujol, el conseller d'Educació Josep Laporte, Enric Argullol –qui esdevindria primer rector– i Andreu Mas-Colell –llavors encara a Harvard– acorden la creació de la quarta universitat pública de Catalunya per promoure la millora del sistema universitari català. Al setembre de 1990, hi comencen les classes, i durant aquests vint-i-cinc anys la Facultat d'Economia i Empresa de la UPF ha estat punta de llança de les polítiques de modernització i internacionalització del sistema universitari català: reclutament al món; endogàmia impossible, ja que cap doctor de la UPF no pot ser contractat a la UPF quan acaba el seu doctorat; 67% d'*English Medium Instruction*; 300 estudiants marxen d'intercanvi cada any a les millors universitats del món; es reben 350 professors associats de veritat per les assignatures de contingut professionalitzador; recercadors procedents de la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats (ICREA); finançament competitiu de recerca; 900 pràctiques remunerades a empreses per curs; etc. Gairebé tot passa per la mobilitat, aquesta mobilitat que ens diferencia de la major part dels vegetals, i que ha estat força absent de Sepharad, especialment a partir de la creació de l'Estat autonòmic, sense que això impliqui que les barreres llavors creades expliquin el fet.

Generalitzar l'esquema a tot el sistema universitari català suposa introduir la competència per comparació en qualitat entre universitats. Amb un horitzó de vint a trenta anys, de forma gradual, fins que una part important del finançament públic depengui dels resultats en ocupabilitat, transferència de coneixement, millora social... Malauradament, Catalunya no té competència per permetre que les universitats –i molts altres organismes– madurin, es comportin de forma autònoma i responsable i no com a membres d'un ramat teledirigit. Sense competència per comparació, sense autonomia, serà molt difícil abordar el canvi organitzatiu que ha de permetre el canvi tecnològic (dedicació dels professors no per presencialitat sinó per resultats) i la incentivació dels “productors clau” del sistema universitari: els que –siguin personal d'administració i serveis (PAS) o personal docent investigador (PDI)– poden concebre, comercialitzar, finançar i executar un projecte de recerca, docència, transferència de coneixement, *start-up*, etc.

La competència per comparació en qualitat, amb preus comuns i regulats, durà a una convergència i millora d'eficiències (també per especialització i fusió) de les universitats, sempre que no es garanteixi la immortalitat a ningú, es proporcioni certa capacitat d'elecció i els fons públics

es vagin assignat d'acord amb l'eficiència mostrada. Factible, ara que torna un cert creixement i es pot jugar amb taxes d'augment diferenciades.

La competència per comparació en qualitat no implica mercat (serveix com a mecanisme intern de torneig fins i tot a una Agència Tributària com a profilaxi de la corrupció i esperó de la diligència) ni professió de cap mena d'*isme*. Es aplicable no tant sols a universitats, també a d'altres centres d'educació i a centres sanitaris sempre que no hi hagi una gran asimetria informativa. La millor prova del seu bon funcionament ens la donen els hospitals d'Anglaterra (Propper, 2012).

### 2.3.

#### No parlem d'eficiència sense conèixer l'efectivitat

Una de les recerques que han fet història és la de Neuhauser i Lewicki (1975) publicada al *New England Journal of Medicine*. En aquells moments, la Societat Americana d'Oncologia recomanava repetir sis vegades el test de sang oculta en femtes –prevenció secundària del càncer de còlon– per tal de disminuir el nombre de falsos negatius. Naturalment, trobar una possible displàsia a la sisena vegada després de cinc negatius, amb la sensibilitat i l'especificitat del test tenia una probabilitat d'un entre tres milions. Quan es va calcular el cost marginal d'un positiu a la sisena prova es va trobar que era de 47 milions de dòlars. Anys després, Brown i Burrows (1990) van generar una certa discussió sobre el càlcul de probabilitats i costos marginals. No obstant això, mai no va ser aquest el tema, sinó que es tractava d'una altra qüestió molt més important: el desconeixement de l'efectivitat del test de sang oculta en femtes. Quan no se sap si una tecnologia serveix per a alguna cosa, resulta força irrellevant que el seu cost sigui de 49 milions d'euros o de 4. Per tant, si el desconeixement més important rau en l'efectivitat de les polítiques públiques resulta prioritari per a l'avaluació econòmica saber què és el que funciona (*what works*). Afortunadament, l'evolució de la disciplina econòmica cap una molta més fonamentació en els fets amb la utilització de mètodes experimentals, quasi experimentals i experiments naturals, recol·loca de manera adequada les prioritats. Bon símptoma que l'actual president de la Societat Americana d'Economia sigui Richard Thaler, autor de *Misbehaving*; que Esther Duflo, autora de *Poor economics*, sigui una celebritat, o que el Nobel Heckman porti temps investigant en el tipus d'educació més afavoridora del desenvolupament humà. Paradoxalment, la branca econòmica que sempre havia justificat la utilitat social de l'economia, la macroeconomia, queda limitada perquè la seva incapacitat per experimentar és més gran en un moment en què, a més, es qüestionen els supòsits dels seus models més emprats (els *dynamic stochastic general equilibrium*).

Naturalment, les jerarquies de les proves<sup>2</sup> científiques, tradicionalment encapçalades per l'assaig aleatori controlat, s'han de recompondre quan es tracta d'avaluar polítiques públiques, en què entra molt més en joc el comportament humà, les inferències són més difícils, la validesa externa més dubtosa i, a més, no hi ha patents per explotar. En avaluació de polítiques públiques, les proves científiques s'han de jutjar sobretot amb criteris d'adequació: fins a quin punt responen a la pregunta plantejada?

## 2.4.

### Avaluar no és de companys

Generalitat provisional, de nou. Conversa d'urinari quan només s'avaluen els cribratges de fenilcetonúria i hipotiroïdisme congènits en recent nascuts:

- Per què no avaluem un servei a qualsevol dels hospitals dels quals tenim molts més dubtes i suposen una despesa molt més elevada?
- Avaluar no és de companys.

El temps ha mostrat que avaluar pot ser de companys, i el millor exemple és el projecte Gènesis de la Societat de Farmàcia Hospitalària (González López-Valcárcel *et al.*, 2015). En qualsevol cas, la resistència corporativa, sindical i dels interessos millor tractats pel *statu quo* té una gran importància, sovint una importància dissuasiva enfront de qualsevol mena d'avaluació.

## 2.5.

### Amb Coase no hi ha prou per eliminar la dimensió poder

Austràlia, el 1993, i la província canadenca d'Ontàrio, el 1994, van ser pioners en la introducció de l'anomenada *quarta garantia*, o *quarta tanca*, en l'avaluació de fàrmacs. A les tres garanties, d'eficàcia, qualitat i seguretat, s'afegia l'anàlisi de l'eficiència. Possiblement no va ser casual que fos en dos països força desenvolupats i sense una forta indústria farmacèutica pròpia on primer s'intentés avaluar l'eficiència. Com tampoc no són casuals els intents de governs de països on sí que hi ha una indústria farmacèutica potent per desmuntar, o pal·liar com a mínim, les limitacions que l'avaluació econòmica pugui suposar als beneficis sense contrapartida.

L'avaluació econòmica, encara que només ajudi a la decisió, pot alterar la distribució de poder, cosa que en economia s'obvia sempre que s'as-

---

2 És una pena que s'hagi d'utilitzar un mot tan inadequat com és *evidència*. Evident és allò que no necessita demostració. La traducció d'*evidence* hauria d'haver estat *prova*.

sumeix absència d'efectes de riquesa. I això és igual de vàlid per a temes globals, com ara l'escalfament, i per a temes estrictament catalans.

En la regulació mundial de l'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle no hi haurà solució política factible sense connectar la restricció d'emissions amb el ritme i tipus de creixement (Llavador *et al.*, 2015). Es tracta, en gran part, de condicionar la data en què països com ara la Xina convergiran amb el Nord en renda per càpita. De la mateixa manera que ha estat una qüestió de poder la constitució, al juny de 2015, de l'Asian Infrastructure Investment Bank, un nou instrument d'influència econòmica que s'afegeix al banc dels BRICS, amb 57 països fundadors (les principals economies del món excepte els Estats Units, el Japó, el Canadà i Mèxic), un capital que és la meitat del que té el Banc Mundial, i amb el qual la Xina no pretén omplir únicament un buit financer, sinó també un buit de poder (Lloveras, 2015).

A Catalunya, quan un alcalde defensa a ultrança serveis que no arriben a la mida mínima eficient per garantir la qualitat i, arribat el cas, envia els seus familiars a l'hospital pròxim, sabem que no hi ha una altra raó que la de mantenir unes rendes professionals, per a la subsistència d'un cert "escorxador" de pacients desinformats. Apliqui de nou el criteri: ingressaria a la seva mare en aquest lloc? Quan ens movem en xifres de dos parts a la setmana o una urgència per nit, no calen grans càlculs. N'hi ha prou que les dades es facin públiques, cosa que fins ara a Espanya només fa la Central de Resultats d'AQuAS. Únicament quan la racionalitat més evident s'ha introduït, i les decisions òbvies s'han pres, val la pena endinsar-se en les sofisticacions necessàries per valorar fins a quin punt val la pena consolidar hospitals o serveis d'hospitals.

Amb una distribució molt desigual del valor del vot a Catalunya, el territori (el codi postal) ha esdevingut destí, la qual cosa no és un obstacle solament per a la competència per comparació en qualitat ja esmentada, sinó també per a l'aprofitament de les economies d'escala, abast i aprenentatge que el canvi tecnològic i la millora de les comunicacions permeti i que l'assoliment dels avantatges de la divisió del treball exigeix en bastants serveis sanitaris, educatius i socials. La dimensió *poder*, de nou..., que sempre es pot incorporar –camuflar?– en una avaluació multicriteri.

## 2.6.

### **Al déu de la ciència avaluadora el que és d'una ciència que millora**

L'avaluació econòmica, en tant que es fonamenta en l'economia del benestar, té un caràcter ineludiblement normatiu, tradicionalment benestarista (*welfarism*) amb la utilitat com a mesura de resultat i l'individu

com a jutge únic. Fa anys, però, que han sorgit tradicions, pràctiques i acadèmiques, que van més enllà del benestarisme (*extra-welfarism*). Són els que adopten mesures d'impacte diferents a la utilitat (com els anys de vida ajustats per qualitat o les capacitats de Sen),<sup>33</sup> admeten altres fonts d'avaluació més enllà dels individus, o cerquen la forma de permetre comparacions interpersonals de benestar. Clarament, és difícil construir un criteri de benestar social com ho és tractar d'esbrinar preferències individuals que són làbils, d'origen desconegut, temporalment inconsistents, contradictòries... S'ha avançat molt i sempre caldrà més recerca addicional sobre aquests temes, cosa que, com a mínim, beneficia, els recercadors, però no cal encaparrar-se en la via única de l'avenç científic. De la mateixa forma que una gran part de la innovació no està basada en avenços científics (contenedor, palet, Cirque du Soleil, IKEA, Inditex...), tampoc cal pretendre que el problema que es tracta de resoldre –el d'establir prioritats socials que responguin democràticament al que es valora més atesos els costos– només pugui avançar per la via de la recerca. Trobem exemples al món que aconsellen donar al déu de la ciència el que li pertany, però també al cèsar del funcionament social, les mesures pràctiques que permeten millorar l'establiment de prioritats socials.

## 2.7.

### **Al cèsar del funcionament social, les mesures pràctiques que permeten millorar l'establiment de prioritats socials**

La democràcia i l'eficiència (produir aquells serveis que les persones valoren més) reclamen criteris explícits en lloc d'implícits, criteris que solen anar més enllà del d'eficiència per abastar també el paper de la responsabilitat individual, els criteris de redistribució, o el tractament de la dignitat individual. Un establiment de prioritats explícit té seriosos obstacles i costos. Entre els obstacles destaca el seu escàs atractiu per a polítics: establir prioritats té el revers de destacar què es deixa sense fer i obliga, d'altra banda, a explicar posteriorment fins a quin punt s'han aconseguit les prioritats establertes.

Ens trobem també diferències amb relació a l'àmbit en el qual s'estableixen prioritats (grau de descentralització) i sobre la qualitat de la democràcia. Sembla que la participació en els processos socials de decisió afecta el benestar de les persones, i que afecta més el procés en si que el fet de gaudir dels resultats d'aquest procés: els immigrants sense dret a vot a Suïssa, per exemple, es beneficien dels resultats, però no de la participació en el procés (Frey i Stutzer, 1999).

3 S'entén com a capacitats els béns i serveis bàsics que permeten a les persones poder assolir un bon funcionament i desenvolupar-se com a tals. En aquest sentit, la pobresa es pot entendre com la privació d'aquestes capacitats (Sen, 1999).

### 3.

#### Avaluació econòmica i bon govern

Vicens Vives, el treball del qual sobre la mesta va ser difós pel Nobel North, va un ser dels primers a explicar el paper de les institucions (les “regles del joc”, les restriccions formals i informals creades per l’home que estructuraven la interacció econòmica, política i social, així com els seus mecanismes de salvaguarda) exemplificat amb el rol que va tenir la mesta en l’endarreriment secular d’Espanya. Els informes del Banc Mundial, 1995 i 1996, propiciats per Stiglitz van ajudar a recuperar la importància de l’Estat i a corregir el parany creat per la caiguda del mur de Berlín, a la vista del fracàs econòmic i social d’una transició d’economies planificades a economies de mercat que es va fiar només a la condició necessària, però no suficient, de mercats que funcionin. La realitat i el treball acadèmic han contribuït a fer que avui l’enfocament institucional estigui molt acceptat. De forma arriscadament resumida, encara que sigui seguint Acemoglu i Robinson (2012), es pot dir que per tal que una societat es desenvolupi cal que les seves institucions facin individualment atractiu allò que és socialment convenient.

Encara que es troba una correlació entre mesures de bon govern –com és la d’imparcialitat proposada per Holmberg i Rothstein (2012)– i utilització d’avaluació econòmica, estem lluny de saber com el bon govern (fins i tot amb les mesures del *Worldwide Governance Indicators*) influeix en els mecanismes de seguiment i avaluació de les polítiques públiques. L’experiència ens diu que no cal anar a països més desenvolupats que Espanya per trobar un ús millor de l’avaluació econòmica: Xile mateix n’és un exemple.

### 4.

#### Aterratge a Sepharad

Una viscositat creixent s’aprecia a Espanya en diverses mesures: Índex de Competitivitat Global del World Economic Forum, *World Governance Indicators* del Banc Mundial, Transparency International, o Polity IV, dirigit per Monty Marshall.

El deteriorament institucional a Espanya ha estat, en part, un resultat inesperat de la unió monetària de 1999 (l’euro), que esperava ajustos estructurals i reformes institucionals de les economies menys competitives un cop s’havia perdut la possibilitat de devaluar o d’incórrer en dèficits per sobre del 3%. L’expansió 1999-2007 al 3,6%, amb bombolles immobiliària i financera, sense augment de productivitat, i un ajornament de reformes (educació, mercat laboral) va ser compatible amb gestors incompetents que també guanyaven diners i polítics que satisfien el personal. Ja hem incorregut en inversions i despeses improducti-



ves, hem incorregut en la malaltia holandesa,<sup>4</sup> el deute provoca ressaca i portarà un temps renovar les institucions (Fernández-Villaverde *et al.*, 2013). Fins i tot el descens del 0,7% en la productivitat total dels factors entre 1994 i 2007 no sembla que fos deguda, com seria esperable, a un allunyament de la frontera tecnològica, sinó a la ineficiència en l'assignació en les indústries més properes al sector públic (García-Santana *et al.*, 2015).

Espanya té un problema amb la seva gestió pública. Serà molt difícil millorar la gestió pública o introduir-hi reformes que augmentin de manera apreciable la nostra productivitat sense una millora en la qualitat de la política i de les institucions que l'estan condicionant. Les prescripcions per a un govern de l'Estat millor són tan conegudes com ignorades: embridar el finançament de partits polítics limitant despeses i controlant les aportacions privades; perfeccionar la normativa electoral per apropar-se al principi d'una persona, un vot; i independència dels mitjans públics de comunicació. Tant la recent publicació de les dades individualitzades per centres de la Central de Resultats, per part de l'Observatori del Sistema de Salut de Catalunya, com la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, constitueixen passos importants en la bona direcció. Només un Estat eficaç que faciliti el tipus d'institucions transparents i imparcials propi de països com són els escandinaus o molts de centreeuropeus permetrà que sortim enfortits de la crisi. No hi haurà una gestió pública millor sense un govern millor, concepte complex en el qual s'inclouen, entre d'altres, la necessitat de transparència, la rendició de comptes, la regulació dels conflictes d'interès i la professionalització de les funcions executives del sistema.

Fa ja més de trenta anys que Alejandro Nieto (1984) diagnosticava amb encert una llavor del deteriorament institucional, però ha estat més recentment quan Ricard Meneu (2011) i d'altres han començat a parlar de partitocràcia com a malaltia, precoç al cas de Sepharad, de la democràcia: el govern d'uns partits integrats per funcionaris el futur vital, laboral i professional dels quals depèn del partit mateix que considera la conquesta del poder no com un mitjà per executar un programa, sinó com a via de repartiment de privilegis, ascens social i oportunitat de porta giratòria. D'aquest fenomen s'ha anat adquirit consciència progressivament i ja en temps de Josep M. Vallés com a conseller de Justícia de la Generalitat es va publicar un valuós *Informe sobre bon govern i transparència administrativa* (2005).

---

4 Es parla de la *malaltia holandesa* per referir-se als efectes adversos que té sobre una economia un augment sobtat de la riquesa en un sector determinat. L'origen del nom es remunta al moment en el qual, als anys seixanta del segle xx, els Països Baixos, arran del descobriment de jaciments de gas i petroli al mar del Nord, van experimentar un augment de l'atur.

Un ús més generalitzat de l'avaluació econòmica s'ha d'encabir dins de l'esquema general de seguiment i avaluació de les polítiques públiques que engloba la intervenció, les sindicatures i els tribunals de comptes, així com el *control intern de gestió* de les entitats públiques. Per la manera com condiciona a la resta, la millora institucional prioritària és la llei de partits polítics.

Els partits polítics tenen un paper insubstituïble en tot sistema democràtic. A diferència del que succeeix en altres democràcies avançades, a Espanya el marc legal vigent no facilita la depuració dels partits, encara que això es revela com a necessari. Els partits espanyols s'autoregulen: els congressos i òrgans de direcció es reuneixen quan convé als seus dirigents; el mètode habitual de selecció de càrrecs interns i de candidats a càrrecs representatius és la cooptació; i el control dels comptes s'encomana a un organisme, el Tribunal de Comptes, fortament polititzat, els membres del qual accedeixen al càrrec per quota política. En les democràcies constitucionalment més avançades, els partits estan fortament regulats per la llei o, en el cas britànic, pel costum. A tots els països hi ha corrupció política, però la democràcia interna en els partits, la competència entre els que són dirigents i els que aspiren a ser-ho, i les obligacions de transparència que imposa la llei permeten que els polítics corruptes siguin apartats amb celeritat. A Espanya això no succeeix, i la corrupció creix, afebleix l'acció de govern en una conjuntura crítica, provoca la desafecció ciutadana i acaba causant una greu crisi per la politització i pèrdua d'eficàcia d'institucions de l'Estat com són el Consell General del Poder Judicial, els Tribunals Superiors, el Tribunal de Comptes, l'Agència Tributària, etc. Encara n'hi ha més. El mètode de cooptació, repetit una vegada i una altra, és un mètode de selecció adversa que acaba elevat a llocs de responsabilitat els menys crítics i els menys capaços. Tal com dèiem al Manifest dels 100, (Molinas i De la Nuez, 2013), sembla urgent l'elaboració d'una nova llei de partits polítics, a fi de regular-ne l'activitat, assegurar-ne la democràcia interna, la transparència i el control del finançament, i apropar la política als ciutadans. Aquesta és una condició necessària per poder abordar amb garanties un procés de reforma institucional molt més ampli que hauria d'incloure, entre d'altres, la reforma de la Justícia, la regulació dels *lobbies* i la separació estricta dels càrrecs polítics i els llocs administratius per garantir la independència i la professionalitat de la funció pública. Les normes bàsiques que aquesta nova llei hauria de recollir són molt comunes en les democràcies europees.

## 5. Conclusions

Deu idees clau que cal revisar permanentment, compartint coneixement i ignoràncies, avançant per assaig i error, i utilitzant l'última idea clau per defecte. Sempre que no hi hagi un gran pla sobre el disseny institu-

cional de l'avaluació econòmica, *just cross the river feeling for the stones*, com deia Den Xiaping.

1. Centrar-se en la principal desconeguda: l'efectivitat o impacte de les polítiques públiques. La possibilitat d'experimentar amb pilots i àrees de prova, i l'exigència de la UE d'avaluar les polítiques que finança actuen a favor.
2. Tenir clar que l'efectivitat de les polítiques és clau per al sosteniment de l'estat del benestar, ja que només amb prestacions resolutives s'aconsegueix desitjabilitat (vots) per part dels ciutadans. De la mateixa forma que la quantia de les pensions s'ajusta a l'esperança de vida, les prestacions de l'estat del benestar s'han de triar amb vocació universal i criteris de cost-efectivitat. L'anàlisi cost-benefici pot, d'entrada, centrar-se en les grans inversions públiques sense perdre de vista la *gestió de la utilització* per excel·lència, que es la planificació.
3. L'avaluació econòmica es una part del sistema de control i seguiment de l'actuació pública i s'ha d'integrar en el gran sistema de *control de gestió* de l'Administració Pública: cicle pressupostari, intervenció, sindicatures, tribunals, etc.
4. Les universitats catalanes tenen ja recerques i cursos punters en avaluació de polítiques públiques. També les agències Ivàlua, AQuAS i AQU són capdavanteres. És aconsellable més accés per part dels investigadors a les dades administratives de forma ordenada. Perdre la por a la publicació d'indicadors *bruts*: el *crowdwisdom* els ajustarà. Ja arribarà el moment en què moltes avaluacions econòmiques es faran mitjançant intel·ligència artificial. Mentrestant, calen moltes sinergies entre universitat i agències d'avaluació.
5. Allà on som l'excepció europea –com passa amb l'avaluació de tecnologies sanitàries amb criteris de cost-efectivitat incremental– podria establir-se fins i tot una moratòria a la incorporació de nova tecnologia i, mentrestant, simplement *copiar* de països amb més nivell de renda i amb un estat del benestar més consolidat que el nostre (Campillo i Del Llano, 2014). Les avaluacions són un bé públic, especialment les que fan referència a tecnologies dures. El cas de les polítiques públiques i les intervencions comunitàries és diferent, ja que estan més obertes metodològicament i tenen menys validesa externa.
6. La competència per comparació en qualitat, amb preus comuns i regulats, en els serveis públics on la asimetria informativa pot ser manegada, constitueix no tant sols una forma permanent d'avaluació econòmica, sinó també una garantia d'eficiència dinàmica.

7. L'objectiu d'assolir decisions socials eficients i democràtiques té abordatges molt més enllà de l'avaluació econòmica. La legitimitat social en l'establiment de prioritats s'assoleix amb participació política i responsabilitat.
8. Els camins no necessàriament científics a l'avaluació, com el que tot just hem esmentat d'augmentar la legitimitat dels processos decisoris, requereix més transparència –sense despullar ningú– i una millora institucional que ha de començar per una nova llei de partits polítics, per a la qual Alemanya mateix pot ser un referent.
9. No és el moment d'esbrinar la interrelació entre institucions i valors. Sí que ho és, en canvi, de prendre nota dels valors socials a Espanya (Fundació BBVA, 2013), per tractar d'influir en els més importants i vulnerables, per exemple, informant dels costos, rendiment i qualitat dels serveis públics. Convé consciència dels impostos i cotitzacions que es paguen (actualment molt amagats) per tal que la ciutadania esmerci en els afers col·lectius un interès semblant, com a mínim, al que dedica a l'escala de veïns.
10. ... I quan no hi hagi un gran pla ni un manual d'instruccions, *just cross the river feeling for the stones*.

## 6. Bibliografia

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Why nations fail? The origins of power, prosperity, and poverty*. Nova York: Crown Publishers, 2012. ISBN 978-0-307-71921-8.

BROWN, Kaye; BURROWS, Colin. "The sixth stool guaiac. \$47 million that never was". *Journal of Health Economics*, 9 (4) (1990), 429-445.

CAMPILLO, Carlos; DEL LLANO, Juan. *Health technology assessment and health policy today: A multifaceted view of their unstable crossroads*. Madrid: Springer, 2014. ISBN 978-84-940118-5-6.

FERNÁNDEZ-VILLAVERDE, Jesús; GARICANO, Luis; SANTOS, Tano. *Political credit cycles. The case of the eurozone*. Cambridge, Massachusetts: NBER, 2013. (Working Paper # 18899).

FUNDACIÓN BBVA. *Values and worldviews*. Madrid: Fundación BBVA, 2013. Disponible en línia a:  
<http://www.fbbva.es/TLFU/dat/Presentacionvalues.pdf> [Consulta: 20 juliol 2015].

- FREY, Bruno; STUTZER, Alois. "Measuring preferences by subjective well-being". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 155 (4) (1999), 755-78.
- GARCÍA-SANTANA, Manuel; MORAL-BENITO, Enrique; PIJOAN-MAS, Josep; RAMOS, Roberto. *Growing like Spain: 1995-2007*. Madrid: CEMFI, 2015. Disponible en línia a:  
[https://www.cemfi.es/~pijoan/Work\\_in\\_Progress\\_files/mis\\_jan\\_2015-v03.pdf](https://www.cemfi.es/~pijoan/Work_in_Progress_files/mis_jan_2015-v03.pdf) [Consulta: 17 juliol 2015].
- GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCEL, Beatriz; ORTÚN, Vicente. "Evaluar no es de compañeros. ¿O sí?". *Revista Española de Salud Pública*, 89 (2015), 119-123.
- GRUP DE TREBALL SOBRE BON GOVERN I TRANSPARÈNCIA ADMINISTRATIVA. *In-forme sobre bon govern i transparència administrativa*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2005.
- HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo (ed.). *Good government. The relevance of political science*. Cheltenham: Edward Elgar, 2012. ISBN 978-0-85793-492-5.
- LLAVADOR, Humberto; SILVESTRE, Joaquim; ROEMER, John. *Sustainability for a warming planet*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2015. ISBN 978-0-674-74409-7.
- LLOVERAS, Josep M. "Un nuevo banco asiático para llenar un vacío financiero y otro de poder. Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona". *Opinión*, 333 (juny 2015). Disponible en línia a:  
[http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/asia/un\\_nuevo\\_banco\\_asiatico\\_para\\_llenar\\_un\\_vacio\\_financiero\\_y\\_otro\\_de\\_poder](http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/asia/un_nuevo_banco_asiatico_para_llenar_un_vacio_financiero_y_otro_de_poder) [Consulta: 17 juliol 2015].
- MENEU, Ricard; ORTÚN, Vicente. "Transparencia y buen gobierno en sanidad. También para salir de la crisis". *Gaceta Sanitaria*, 25 (4) (2011), 333-338.
- MOLINAS, César; DE LA NUEZ, Elisa. "¿Por qué hay que cambiar los partidos?". *El País* (27 maig 2013). Disponible en línia a:  
[http://elpais.com/elpais/2013/05/24/opinion/1369391478\\_196193.html](http://elpais.com/elpais/2013/05/24/opinion/1369391478_196193.html) [Consulta: 20 juliol 2015].
- NIETO, Alejandro. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, 1984. ISBN 84-344-1024-9.

NEUHAUSER, Duncan; LEWICKI, Ann. "What do we gain from the sixth stool guaiac?". *New England Journal of Medicine*, 293 (1975), 226-228.

PREYRA, Colin; PINK, George. "Scale and scope efficiencies through hospital consolidations". *Journal of Health Economics*, 25 (6) (2006), 1049-1068.

PROPPER, Carol. "Competition, incentives and the English NHS". *Health Economics*, 21 (2012), 33-40.

SEN, A. *Commodities and capabilities*. Nova York: Oxford University Press, 1999.

### **Paraules clau**

avaluació econòmica, efectivitat, polítiques públiques, estat del benestar, competència per comparació, institucions, partits polítics, valors socials.