

L'avaluació econòmica de la Llei d'educació de Catalunya: una avaluació de l'avaluació

Álvaro Choi

Universitat de Barcelona

Institut d'Economia de Barcelona

1. Introducció

El 16 de juliol de 2009 es va publicar al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) la Llei 12/2009, d'educació. La Llei d'educació de Catalunya (LEC), evolució natural del Pacte d'educació de Catalunya de 2006, es basava en una sèrie de pilars entre els quals destaquen l'abast integral per a tots els nivells no universitaris, la promoció de l'autonomia de centre i el reconeixement de la importància de l'avaluació del sistema educatiu.

El procés per a l'aprovació de la LEC va ser llarg i se'n pot fixar com a punt de partida la publicació al DOGC de l'Edicte de 30 d'abril de 2008 pel qual se sotmetia a informació pública l'Avantprojecte de llei. El 31 de maig de 2008 es va rebre l'encàrrec per a l'elaboració d'una anàlisi cost-benefici (ACB) de la LEC per part de la Direcció General d'Organització i Qualitat dels Centres Educatius del Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya. Aquest encàrrec tenia un caràcter urgent, ja que l'informe s'hauria de lliurar el dia 24 de juny d'aquell mateix any, per tal que formés part de la memòria econòmica que havia d'acompanyar el Projecte de la LEC. Finalment, l'ACB definitiva es va lliurar el 30 de juny.

La participació al juliol de 2015 en la I Jornada d'Avaluació Econòmica de Polítiques Públiques, organitzada per la Generalitat de Catalunya, així com la perspectiva temporal adquirida, suposen un marc idoni per a una revisió crítica del procés d'avaluació de la LEC, tant del paper desenvolupat pels avaluadors, com del de l'Administració. Per tant, aquest article no s'ha d'entendre com un resum de l'ACB duta a terme, sinó com una reflexió de l'avaluació mateixa, amb la intenció de proporcionar informació per a la futura realització d'avaluacions en l'àrea educativa.

L'article s'estructura de la forma següent: la descripció de l'ACB es presenta en l'apartat 2; l'apartat 3 exposa els principals resultats; en l'apartat 4 es discuteixen els punts forts i febles que es varen identificar durant el procés d'elaboració de l'avaluació, així com algunes propostes de millora per a l'avaluació de les polítiques educatives a Catalunya; finalment, l'article es tanca amb l'apartat 5 de conclusions.

2. L'ACB de la LEC

L'ACB és una tècnica d'avaluació econòmica que permet mesurar la rendibilitat social i l'eficiència global de projectes alternatius. En el cas analitzat, es comparen els beneficis monetaris associats als canvis en la dotació educativa de la població amb els costos necessaris per desenvolupar la LEC. L'elecció de l'ACB com a tècnica d'avaluació per a la LEC va venir determinada per l'encàrrec de la Generalitat.¹

Les característiques del tipus d'avaluació desenvolupada van ser les següents: avaluació externa, si bé el Departament d'Educació va col·laborar proporcionant les dades necessàries per dur a terme l'anàlisi; *ex ante*, ja que es va calcular l'ACB per al període 2008-2030; i econòmica, ja que es varen comparar costos i beneficis monetaris. Les implicacions d'aquestes dues darreres característiques de l'avaluació (*ex ante* i econòmica), tractant-se d'una política educativa, mereixen ser discutides amb un cert deteniment.

La natura *ex ante* de l'avaluació de polítiques educatives introdueix complexitat i incertesa a l'anàlisi atès que cal fer simulacions o treballar amb hipòtesis sobre comportaments humans. Així, per exemple, es varen revisar les diferents projeccions de població calculades per l'IDESCAT per estimar l'evolució de la població total (IDESCAT, 2004) i de la població activa per grups d'edat (IDESCAT, 2007). També es va treballar amb diversos escenaris d'evolució de les rendes del treball per grups d'edat i nivells educatius, fent servir les microdades de l'Enquesta de condicions de vida 2008 de l'INE. Les estimacions del flux de costos addicionals generats per la LEC varen ser aportades pel Departament d'Educació.

La monetització de determinades partides de beneficis i costos resulta un repte en l'àmbit de programes socials, i l'educació no n'és una excepció. En l'ACB de la LEC es varen considerar els beneficis i costos següents: per la banda dels beneficis, les variacions en les primes dels rendiments del treball associades a l'educació (les persones més formades tendeixen a rebre salaris més alts). Com que es treballava amb variables brutes,

1 En virtut de l'aleshores vigent Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

també es va considerar parcialment una de les externalitats positives de l'educació (l'augment en la recaptació d'impostos associada a increments en la renda). Per la banda dels costos, es varen considerar costos directes i indirectes de la LEC. Els costos directes introduïts a l'anàlisi varen ser els salaris del personal educatiu, la despesa corrent en béns i serveis, en llibres i material escolar i la renda imputada dels béns immobles (amortitzacions); el cost indirecte inclòs va ser el cost d'oportunitat de l'educació, és a dir, els ingressos als quals renunciaven aquelles persones que decideixen posposar la seva incorporació al mercat laboral per seguir en el sistema educatiu. No es varen incloure algunes de les externalitats i beneficis monetaris de l'educació.²

Els costos i beneficis es varen estimar per a tots els anys durant el període 2008-2030 i es varen actualitzar a euros de 2008 fent servir una taxa social de preferència temporal de 4,8%. L'elecció d'aquesta taxa es va basar en els treballs previs de Souto (2003) i Evans i Sezer (2005). Els indicadors utilitzats per a la presentació dels resultats varen ser els estàndards en una ACB: la ràtio de beneficis/costos, el valor actual net (VAN) i la taxa interna de rendiment extern (TIR).

3. Resultats de l'ACB

El quadre 1 presenta els resultats corresponents a la utilització de l'escenari mitjà-baix d'evolució demogràfica d'IDESCAT i dos escenaris alternatius d'evolució de les primes salarials. En l'escenari conservador, es va considerar que les diferències entre les retribucions dels treballadors per nivells educatius romanen al mateix nivell que l'any 2006 durant el període considerat. En l'escenari que vàrem anomenar com a *moderat* es va considerar que, seguint la tendència internacional, les primes salarials, és a dir, els beneficis monetaris associats a nivells educatius més alts, augmentarien lleument: un 5% per als graduats en ESO, un 15% per als graduats en secundària postobligatòria i un 20% per als treballadors amb estudis superiors.

Quadre 1. Resultats de l'ACB de la LEC

	Ràtio B/C	VAN (€ 2008)	TIR (%)
Escenari conservador de primes salarials	1,16	2.506.672.304	16,63
Escenari moderat de primes salarials	1,34	5.219.308.455	24,73

Font: elaboració pròpia.

² La metodologia seguida es va ajustar a les indicacions de Calero (1995). Levin i McEwan (2000) i Woodhall (2004) són altres treballs de referència en l'àmbit d'ACB de projectes públics.

Els indicadors de rendibilitat social de l'ACB apuntaven a la conveniència d'invertir en la LEC. Així, en els diversos escenaris analitzats, la ràtio de beneficis entre costos era superior a 1; el valor afegit net, positiu; i la taxa interna de retorn superava amb escreix la taxa social de preferència temporal. Resulta especialment informatiu el resultat associat a l'escenari conservador, que pot ser entès com un llindar inferior de rendibilitat de la LEC (comparis, en aquest sentit, 16,63% enfront de 4,8%). Aquest caràcter de llindar inferior queda reforçat pel fet que no s'inclouen algunes externalitats i efectes no monetaris de l'educació que, si s'haguessin incorporat a l'ACB, haurien augmentat la seva TIR. Exemples d'aquestes externalitats serien un millor ús dels béns i serveis públics, una participació més gran en els processos democràtics o canvis en els patrons de consum (Escardíbul y Calero, 2006). Tampoc no s'han tingut en compte els possibles efectes redistributius de les polítiques educatives: la distribució de l'educació acaba tenint efectes rellevants sobre el nivell de d'igualtat d'ingressos.

En tot cas, si els resultats dels ACB sempre han de ser interpretats amb cautela, aquesta ha de ser encara més gran quan s'avaluen polítiques educatives, tenint en compte el nombre d'hipòtesis i supòsits amb què es treballa. De fet, la sensibilitat que s'observa en els resultats a la utilització de diferents escenaris de rendiments del treball posa de manifest que la rendibilitat social no depèn només del disseny correcte de la LEC, sinó també d'altres factors d'oferta i de demanda laboral. Entre els primers es trobarien, per exemple, els fluxos de migració i canvis en les taxes de fertilitat; entre els segons, qüestions com ara el canvi tecnològic, transformacions en l'estructura del teixit productiu o el grau d'apertura al comerç exterior. L'educació pot afectar alhora l'evolució d'alguns d'aquests factors (com ara les taxes de fertilitat), si bé la major part són factors exògens, com a mínim a curt termini, del sistema educatiu. Per tant, l'aprofitament del potencial de rendibilitat social de l'educació depèn de la seva coordinació amb altres polítiques.

4.

Discussió i propostes de millora

Els principals punts forts i punts febles de l'ACB de la LEC s'han descrit en els dos apartats anteriors.³ L'objectiu d'aquest apartat és analitzar el procés seguit durant l'avaluació de la LEC (subapartat 4.1) per tal d'extreure'n lliçons per millorar les avaluacions de futures polítiques educatives (subapartat 4.2).

3 Una discussió més detinguda sobre les diferents decisions metodològiques preses pot trobar-se a Calero i Choi (2008).

4.1.

Avaluació del procés d'avaluació de la LEC

El procés seguit per a la realització de l'avaluació econòmica de la LEC va ser fluït, però no va estar exempt d'algunes dificultats. En les línies següents s'identifiquen els elements positius i els punts millorables d'aquest procés.

Entre els elements positius destaca, en primer lloc, el fet mateix que es demanés una avaluació *ex ante* de la LEC. L'assimilació de l'anomenada *cultura de l'avaluació* al món educatiu ha estat més lenta que en altres àmbits com ara les polítiques d'infraestructures o, fins i tot, la sanitat. En segon lloc, tot i tractar-se d'una avaluació externa, el Departament d'Educació va atendre eficientment les sol·licituds de les dades necessàries per poder calcular l'ACB. Aquesta implicació per part del Departament en cap cas no va suposar, però, la imposició de cap tipus de condicionant a l'anàlisi, preservant l'autonomia dels avaluadors.

Ara bé, l'avaluació de la LEC va permetre la detecció d'elements millorables en un procés d'avaluació de polítiques públiques. El primer d'aquests elements és la manca de previsió, que es va manifestar en el caràcter urgent d'una anàlisi que, per poder desenvolupar-se plenament, requereix poder treballar amb terminis més amples. La celeritat del procés d'avaluació anava vinculada –i aquest és el segon element negatiu identificat– a l'ús que se li anava a donar a l'avaluació: en el cas de la l'avaluació de la LEC va predominar la funció *formal* de l'avaluació –és a dir, es demanava com a tràmit per acompanyar el projecte de Llei– sobre la funció última de l'avaluació, que és proporcionar informació sobre els programes públics. Alguns indicis que permeten fer l'afirmació anterior són: els terminis de l'encàrrec; la manca de publicitat de l'avaluació; el fet que no es plantegés cap consulta o aclariment posterior als avaluadors; i que no hi hagi cap menció a la LEC sobre l'existència d'una avaluació econòmica que, entre altres elements, la podien justificar. De fet, la LEC tampoc no preveu la realització de cap avaluació *ex post* de la seva efectivitat o eficiència. Aquesta omisió resulta encara més sorprenent si es considera que un dels pilars de la LEC consisteix a fomentar les avaluacions en el sistema educatiu.

Ara bé, tenint en compte les pròpies limitacions d'una ACB a l'àmbit educatiu, una pregunta pertinent podria ser: quina altra utilitat se li podria haver donat? Per començar, val a dir que l'avaluació econòmica és un element addicional, no l'únic, per a la presa de decisions. Tot i això, la introducció d'elements econòmics i d'eficiència hauria enriquit el debat parlamentari per a l'aprovació d'un programa els rendiments del qual es manifesten en un termini temporal molt superior a una legislatura. A més curt termini, però, l'ACB sí que podria haver ajudat a prioritzar partides d'inversió durant el període 2008-2013, període caracteritzat

per les restriccions pressupostàries, a les quals no varen ser alienes les polítiques educatives.

4.2.

Notes sobre l'avaluació educativa a Catalunya a partir de l'avaluació de la LEC: algunes propostes de millora

A partir de l'anàlisi del procés d'avaluació de la LEC i l'observació de l'evolució posterior de l'activitat avaluadora a Catalunya es poden extreure aprenentatges sobre l'estat de l'avaluació de polítiques educatives i identificar alguns dels reptes als quals haurà de fer front els propers anys. Es plantegen, al mateix temps, algunes mesures encaminades a aprofundir en l'anomenada *cultura de l'avaluació*.

Mentre en altres àmbits de l'activitat pública la consciència de la importància de l'avaluació està més assumida, en el món educatiu continua havent-hi resistències per part d'alguns dels seus agents principals, com ara el professorat o els sindicats, que dubten sobre la utilització dels resultats de les avaluacions i sovint hi preval la consideració de l'avaluació com a mecanisme de càstig. Aquesta situació suggereix la necessitat d'aportar informació i introduir formació⁴ per canviar concepcions. En aquest article, però, ens centrem en el comportament del sector públic dins del procés de l'avaluació.

Com s'ha vist, en alguns casos l'escàs termini amb què s'han d'elaborar les avaluacions posa de manifest la necessitat d'establir de forma més sistemàtica en la Llei el requeriment de realitzar avaluacions *ex ante*. Addicionalment, considerant la dificultat que hi ha en les ciències socials per predir l'evolució de comportaments humans, resultaria convenient la introducció addicional de mecanismes d'avaluació *ex post* que complementessin l'avaluació *ex ante*. La publicació obligatòria de les diferents avaluacions també apareix com un requisit fonamental per a la presa de consciència de la importància de l'avaluació i com a mecanisme de transparència. Diverses lleis aprovades des de 2008, com la Llei 13/2008, de Presidència de la Generalitat i del Govern, la Llei 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, o les Lleis 19/2013 i 19/2014, de transparència i accés a la informació pública i bon govern, inclouen disposicions que apunten en la direcció indicada.

Resulta també interessant reflexionar sobre la relació entre l'avaluador i l'entitat o política avaluada. L'avaluació interna té els avantatges del co-

4 En països anglosaxons, per exemple, és freqüent trobar departaments de mètodes quantitatius a les facultats de pedagogia, situació que contrasta amb la del nostre país.

neixement del programa i de la immediatesa en l'accés a dades i agents. Entre els inconvenients poden estar la dificultat de tenir equips d'especialistes que controlin les complexes tècniques d'avaluació existents, la dificultat per analitzar les problemàtiques presentades des de perspectives diferents i, depenent del procediment seguit per a la seva realització, la possible sospita de menor objectivitat. Bona part d'aquests desavantatges poden superar-se amb l'avaluació externa, si bé aquesta té unes altres debilitats, com són un coneixement menor del procés d'elaboració i implementació dels programes públics i un accés més restringit o lent a dades i actors clau.

En l'àmbit educatiu, a Catalunya es duen a terme els dos tipus d'avaluacions: internes i externes. Les avaluacions internes solen ser elaborades pel Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu i, més recentment, també per Ivàlua, agència que, alhora, desenvolupa una important tasca formativa en l'àmbit de l'avaluació. Les avaluacions desenvolupades per aquests organismes tenen un caràcter autònom i independent. Ara bé, aquesta independència podria reforçar-se mitjançant l'aplicació de l'article 188 de la LEC, que establia la creació de l'Agència d'Avaluació i Prospectiva de l'Educació. La seva creació va quedar paralitzada mitjançant el Decret 294/2011, de 8 de març, al·legant manca de recursos a causa de la crisi econòmica. Aquesta decisió resulta doblement paradoxal: en primer lloc, en un entorn de recursos escassos és possiblement quan més necessari sigui avaluar –saber si s'estan assignant correctament els recursos públics, en definitiva–; en segon lloc, a partir de la LEC hi ha una asimetria entre l'èmfasi que s'ha posat en la dotació d'autonomia als centres educatius i el que s'ha posat a augmentar l'autonomia dels òrgans encarregats de les avaluacions educatives.

L'avaluació de la LEC va ser, però, una avaluació externa. Aquestes solen ser realitzades per professionals o empreses consultores que són seleccionades des de l'Administració. En el cas de l'avaluació de la LEC, el Departament d'Educació va posar-se en contacte directament amb el professor Jorge Calero, de la Universitat de Barcelona, amb qui vam realitzar l'anàlisi, i li va encarregar la realització d'una ACB. L'avaluació es va desenvolupar de forma independent i sense cap tipus de pressió per part de l'Administració. La credibilitat d'aquest sistema d'assignació d'avaluacions recau sobre la presumpció d'honestedat dels avaluadors. Tot i que aquesta no es posa en qüestió, la composició dels òrgans d'avaluació interna del sistema educatiu català –els quals acaben seleccionant els avaluadors externs– pot plantejar dubtes sobre la imparcialitat dels avaluadors i l'endogàmia en l'assignació de les avaluacions –i, en definitiva, dels recursos públics. La creació d'una base d'avaluadors per part de l'Administració pública i d'un mecanisme autònom de selecció d'aquests podria augmentar l'aparença d'independència requerida per a la dotació de credibilitat a les avaluacions externes.

Finalment, l'augment i sofisticació fins a estàndards internacionals de les avaluacions en l'àmbit educatiu passarà necessàriament per la generació d'un volum més gran de dades. Com s'ha explicat, les avaluacions de polítiques educatives tenen uns requeriments més elevats en la quantitat i qualitat de les dades necessàries, en comparació d'altres tipus de polítiques, ja que han de seguir i fins i tot simular comportaments individuals. La complexitat per a la recollida de cert tipus de dades, com, per exemple, les referides a característiques dels no participants en els programes públics, emfatitza la necessitat de preveure *ex ante* les avaluacions que es realitzaran *ex post*. Un primer pas senzill en aquesta direcció seria l'alliberament de dades que, en aquests moments, no resulten accessibles per diversos motius, entre els quals destaca la protecció de dades personals. No obstant això, aquesta limitació seria fàcilment superable mitjançant una codificació adequada de les microdades i la signatura de contractes de confidencialitat de les dades amb els avaluadors externs.

5. Conclusions

L'avaluació de la LEC ha permès la identificació de punts forts i punts febles en els processos d'avaluació de polítiques públiques i s'ha plantejat seguidament un conjunt de recomanacions i mesures, algunes recollides en l'articulat de la LEC mateix, per a la consolidació de la cultura de l'avaluació en l'àmbit educatiu.

La presa de consciència de la importància de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya ha avançat ràpidament durant la darrera dècada. L'àmbit educatiu no ha quedat al marge d'aquesta dinàmica, si bé es tracta d'un sector especialment reticent i sensible a ser avaluat, tant per les dificultats tècniques d'avaluar polítiques educatives com per la resistència de diversos agents educatius. L'anàlisi del procés d'avaluació de la LEC també ha posat de manifest la necessitat d'introduir millores en els processos avaluadors mateixos per part de l'Administració.

L'experiència als països més avançats en la matèria demostra que la creació d'una cultura de lavaluació no és immediata. El pas més important en aquest camí serà possiblement l'abandonament de la concepció de l'avaluació com a tràmit administratiu o instrument de càstig i la comprensió que l'avaluació constitueix una oportunitat per assignar millor els recursos, aprendre dels encerts i, sobretot, no repetir errors.

6.

Bibliografia

CALERO, Jorge. *Análisis coste-beneficio: una aproximación metodológica desde el institucionalismo*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1995. ISBN 978-84-476-0222-3.

CALERO, Jorge; CHOI, Álvaro. *Anàlisi cost-benefici del Projecte de llei d'educació de Catalunya*, 2008. Obra inèdita.

ESCARDÍBUL, Josep-Oriol; CALERO, Jorge. “Educación, estilo de vida y salud: un estudio aplicado al caso español”. *Revista de Educación* [Madrid: Ministerio de Educación], núm. 339 (2006), 541-562.

EVANS, David, J.; SEZER, Haluk. “Social discount rates for member countries of the European Union”. *Journal of Economic Studies* [Bingley (RU): Emerald], núm. 32, vol 1. (2005), 47-59.

IDESCAT. *Projeccions de població de Catalunya (base 2002): Principals resultats en els horitzons 2006, 2015 i 2030*. Barcelona: IDESCAT, 2004.

IDESCAT. *Projeccions de població activa 2015-2030 (base 2002): Resum metodològic*. Barcelona: IDESCAT, 2007.

LEVIN, Henry; McEWAN, Patrick. *Cost Effective Analysis: Concepts and Applications*. Thousand Oaks (CA): Sage Publications, 2000. ISBN 978-0-7619-1934-6.

SOUTO NIEVES, Guadalupe. “Tasas de descuento para la evaluación de inversiones públicas: Estimaciones para España”. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales* [Madrid: Instituto de Estudios Fiscales], núm. 8. (2003).

WOODHALL, Maureen. *Cost-benefit analysis in educational planning. Fundamentals of educational planning*. París: International Institute for Educational Planning, UNESCO, 2004. ISBN 978-92-803-1259-6.

Paraules clau

avaluació, educació, cost-benefici, *ex ante*, rendibilitat social.