

Avaluació de la Llei 19/2020

Avaluació del disseny i la implementació

Nom de l'informe
Avaluació de la Llei 19/2020
Anàlisi del disseny i la
implementació

Àmbit
Gènere i igualtat

Tipus d'avaluació
Disseny i implementació

Objectiu
Informar el desplegament de
la Llei i una possible reforma de
la mateixa.

Període d'anàlisi
2020-2024

Avaluació encarregada per la
Oficina d'Igualtat de Tracte i
No-discriminació –
Departament d'Igualtat i
Feminisme

Avaluació realitzada per
Ivàlua

Analistes
Carla Cordoncillo
(Coordinadora), Maria Martí,
Marina Muñoz i Jordi García.

Agraïments
Karlos Castilla i Jaume
Saura pel seu
acompanyament i
aportacions durant
l'avaluació i Sara Moreno per
la seva revisió.

El 30 de desembre de 2020 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 19/2020, d'igualtat de tracte i no-discriminació, amb l'objectiu establir els principis i regular les mesures i els procediments per garantir i fer efectius els drets a la igualtat de tracte i a la no-discriminació, el respecte a la dignitat humana i la protecció davant de qualsevol forma de discriminació.

L'avaluació de la Llei

La disposició addicional desena de Llei 19/2020 determina que aquesta s'ha d'avaluar. Per donar-hi compliment, s'ha dut a terme una avaluació del disseny de la Llei, que ha inclòs l'elaboració de la teoria del canvi, i una avaluació de la implementació, que analitza com s'ha desplegat la Llei, quins elements han funcionat i en quina mesura contribueixen als seus objectius. L'avaluació s'ha basat en metodologia qualitativa i ha comptat amb la participació d'un ventall ampli d'agents implicats.

Resultats clau

La Llei 19/2020 ha consolidat un marc de reconeixement i ha obert la via a la sanció administrativa de conductes discriminatòries. Tot i això, el seu caràcter ampli i en part abstracte ha afavorit una desresponsabilització dels actors cridats a desplegar-la, fet que, juntament amb la manca de planificació estratègica, explica un desplegament incipient i desigual i n'ha limitat la capacitat transformadora. A aquesta dinàmica s'hi han afegit la insuficiència de recursos humans, econòmics i polítics per impulsar l'Oficina d'Igualtat de Tracte i No-discriminació i el canvi de naturalesa jurídica de l'organisme, que ha bloquejat el Reglament i n'ha restringit temporalment la capacitat sancionadora i de coordinació.

Problemàtica i intervenció

La Llei 19/2020 té com objectiu fonamental eliminar qualsevol forma de discriminació a Catalunya. Reconeix l'existència de discriminacions per múltiples motius, i busca avançar cap a una igualtat efectiva, abordant les desigualtats estructurals que les generen i reproduïxen, més enllà de la igualtat formal.

En el marc de l'avaluació del disseny de la Llei, s'ha elaborat i validat una **teoria del canvi** de la mateixa. D'acord a aquesta teoria del canvi, la Llei 19/2020 persegueix tres impactes fonamentals.

- **Transformació institucional** per incorporar de manera efectiva la perspectiva de la igualtat de tracte i no discriminació de manera transversal a les administracions.
- **Canvi de les normes, creences i valors** que sustenten els imaginaris, prejudicis i estereotips discriminatoris contribueixen a legitimar i reproduir estructures socials desiguals.
- **Reducció de les desigualtats** i eliminació de les barreres d'accés a recursos i serveis i els obstacles a l'exercici individual de les opcions de vida.

Per avançar cap aquests impactes la Llei proposa desplegar un ampli conjunt d'accions i instruments amb diferents objectius: formació, recursos, generació de coneixement, plans i programes, normes i protocols, estructures i òrgans per la igualtat, desenvolupament i aplicació d'un règim sancionadors, serveis d'atenció a les víctimes, etc.

S'espera que les accions i instruments, un cop desplegades, generin quatre resultats a mitjà termini que han de permetre, al seu torn, avançar cap als impactes fonamentals esperats a llarg termini:

- **Transversalitat de la perspectiva d'igualtat de tracte i no discriminació:** incorporació de la perspectiva en tots els nivells i actuacions de l'administració, més enllà d'unitats especialitzades o accions específiques.
- **Redistribució de recursos:** igualtat en l'accés, el control i el gaudi de recursos materials per assolir una distribució més justa dels recursos i la riquesa.
- **Representació:** garantia de que totes les persones poden participar en la societat, la comunitat, les institucions públiques i el sector privat en les mateixes condicions.
- **Reconeixement:** reconeixement de l'existència de diferències i desigualtats, generació d'una consciència social necessària per a l'exercici efectiu dels drets, i reparació integral de les víctimes de discriminació.

Resultats

La Llei 19/2020 ha representat un avenç important en el reconeixement institucional de les discriminacions i en la definició d'un marc d'actuació amb potencial transformador. Aquest potencial, però, no s'ha desplegat plenament: algunes debilitats de disseny, com l'abstracció de la Llei, i diverses limitacions en la implementació, com la manca de recursos i les resistències institucionals, han fet que els avenços siguin limitats i se situïn principalment en l'àmbit del reconeixement.

Avaluació del disseny

La Llei estableix unes bases sòlides pel reconeixement i la institucionalització.

El disseny de la Llei blindava valors fonamentals, reconeix la naturalesa estructural de les discriminacions i inicia la institucionalització de les polítiques antidiscriminació mitjançant la creació de l'OITND.

El règim sancionador introdueix una via administrativa inèdita per sancionar discriminacions

S'obre per primera vegada una via administrativa per sancionar actes discriminatoris. S'incorporen també instruments innovadors com les MASC, que poden ampliar-ne el potencial reparador, tot i que el seu desplegament resta pendent del Reglament.

El caràcter ampli i abstracte de la Llei en limita la concreció operativa

La Llei es planteja com una llei paraigües, àmplia i abstracta en molts apartats; fet que, conjuntament al caràcter supletori respecte la normativa sectorial i a l'escassa incorporació d'obligacions noves, ha contribuït a la desresponsabilització dels actors que n'havien de garantir el desplegament.

Algunes absències i mancances conceptuais en limiten el potencial transformador

Determinades absències —com la manca de definició d'interseccionalitat— i confusions conceptuais, així com la presència limitada de mesures en l'àmbit de la representació, debiliten la capacitat de la Llei per desplegar tot el seu potencial transformador.

Avaluació de la implementació

Desplegament incipient, absència d'estructures d'impuls i manca d'apropiació

La manca de planificació estratègica i de mecanismes de coordinació interdepartamental ha impedit avançar cap a una revisió transversal de les polítiques públiques i realitzar un seguiment del desplegament de la Llei. Les actuacions realitzades han estat puntuals i fragmentades, i les resistències institucionals i individuals han afavorit una desresponsabilització generalitzada.

Transversalització limitada i amb poc impacte estructural

Les mesures per incorporar la perspectiva d'igualtat de tracte a l'Administració han quedat limitades principalment a formacions, sense generar canvis estructurals ni mecanismes de seguiment. La manca d'impuls polític i d'estructures dedicades a la ITND ha impedit transversalitzar la mirada de la ITND al conjunt de l'administració.

OITND: Recursos insuficients i inestabilitat jurídica que limiten la capacitat de transformació

L'OITND no ha disposat de recursos humans, materials i polítics suficients per exercir les funcions que la Llei li atribueix. El canvi de denominació ha comportat una incertesa jurídica que ha bloquejat el Reglament del règim sancionador, impeding desplegar instruments com les MASC o les sancions accessòries i restringint la capacitat de garantir una reparació integral a les víctimes.

Aprenentatges

Un disseny massa abstracte pot generar desresponsabilització

Un disseny ampli i poc concret pot dificultar la implementació. Si no s'estableixen responsables clars ni mecanismes d'obligació, els departaments tendeixen a no sentir-se interpel·lats, fet que afavoreix dinàmiques de desresponsabilització. Eventuals reformes han de garantir mesures per assegurar compromisos efectius.

Sense recursos suficients, el potencial transformador es dilueix

La manca de recursos ha limitat decisivament el desplegament de la Llei i la capacitat d'activar les mesures més transformadores. L'experiència de l'OITND evidencia que, sense una estructura estable i dotada, és difícil impulsar la planificació, la coordinació o el seguiment que requereix la transformació institucional plantejada per la Llei.

El reconeixement és necessari, però no suficient per avançar cap a la igualtat efectiva

La Llei ha consolidat un marc institucional de reconeixement de les discriminacions, però aquest primer pas no garanteix la igualtat real i efectiva si no va acompanyat d'accions de redistribució i representació. Sense abordar les dimensions materials i estructurals de les desigualtats, els avenços corren el risc de quedar-se en l'àmbit simbòlic.

Recomanacions



Desbloquejar la situació jurídica de l'OITND i desplegar plenament el règim sancionador

Cal resoldre la situació jurídica de l'OITND i aprovar el Reglament del règim sancionador per activar els instruments previstos a la Llei. Sense aquest desenvolupament normatiu, mesures clau com les MASC o les sancions accessòries no es poden aplicar, i el règim sancionador queda limitat en la seva capacitat de generar reparació integral i impacte transformador.



Enfortir la planificació estratègica i crear estructures estables de coordinació

La transformació que planteja la Llei requereix una planificació estratègica sòlida que orienti l'acció de totes les administracions implicades. Per avançar cap a un model que incorpori la igualtat de tracte en la manera de fer política pública, cal establir estructures estables de coordinació i impuls que assegurin corresponsabilitat, seguiment i continuïtat, i que permetin activar els instruments previstos més enllà de l'OITND.



Aprofitar una eventual reforma de la Llei per incorporar plenament la perspectiva interseccional

Una reforma de la Llei hauria de permetre aprofundir en com interactuen els diferents eixos de desigualtat i incorporar una perspectiva interseccional clara i operativa. Això facilitaria orientar millor les polítiques públiques i garantir que donen resposta a experiències discriminatòries complexes, evitant aproximacions parcials i millorant la capacitat de la Llei per abordar desigualtats múltiples de manera integrada.

Podeu consultar l'informe complet a
[**www.ivalua.cat**](http://www.ivalua.cat)