



La Xarxa de Governes Locals de la Diputació de Barcelona (2012-2015)

- Avaluació de la implementació
- Avaluació del disseny dels Plans d'Ocupació

Informe final

Març de 2015

Equip de Treball: David Casado
Jaume Blasco
Lluís Ferrer

Índex general

1. Introducció.....	4
2. Justificació de l'enfocament i abast de l'anàlisi.....	6
3. Una avaluació quantitativa de la implementació de la XGL.....	9
3.1 Enfocament, metodologia i fonts d'informació	9
3.2 Característiques dels municipis	13
3.3 La Xarxa de Governos Locals: una anàlisi global	22
3.4 Meses	28
3.5 Catàleg.....	34
3.6 Programes complementaris.....	42
3.7 Conclusions i recomanacions	49
4. Els plans d'ocupació de la DIBA: reptes, limitacions i possibles impactes	53
4.1 El disseny dels plans locals d'ocupació promoguts per la Diputació	54
4.2 Els objectius i racionalitat dels plans locals d'ocupació.....	56
4.3 Com són, a la pràctica, els plans locals d'ocupació?	60
4.4 L'actual disseny dels plans d'ocupació és adequat per assolir els objectius? ...	68
4.5 Conclusions i recomanacions	81
Referències	87

Índex de Taules

Taula 1. Meses, catàleg i programes complementaris: nivells de desagregació analitzats	11
Taula 2. Número de municipis i número d'habitants, per trams de població (2012).....	15
Taula 2. Despesa de la XGL, per tipus d'instrument i de recurs: 2012-2014.	22
Taula 3. Despesa de les Meses, per àmbits i tipus de recurs: 2012-2014.	28
Taula 4. Despesa del Catàleg per àrees: 2012 i 2013.....	34
Taula 5. Despesa dels programes complementaris, per tipus de programa: 2012-2014	42

Índex de Gràfics

Gràfic 1. Percentatges de municipis i habitants, per trams de població (2012)	15
Gràfic 2. Número d'habitants i RFBD per càpita (província=100)	18
Gràfic 3. Número d'habitants i RFBD per càpita (província=100), per trams de població	18
Gràfic 4. Número d'habitants i taxa d'atur (província=100)	20
Gràfic 5. Número d'habitants i taxa d'atur (província=100), per trams de població.....	20
.....	20
Gràfic 6. Percentatge de municipis a cada categoria de RFBD (província=100), per trams de població.....	21
Gràfic 7. Percentatge de municipis a cada categoria de taxa d'atur (província=100), per trams de població...	21
Gràfic 8. Pes poblacional (%) i recursos de la XGL obtinguts (%), per trams de població.....	25
Gràfic 9. Pes poblacional (%) i recursos de la XGL obtinguts (%), per categories de RFBD (província=100) .	25
Gràfic 10. Pes poblacional (%) i recursos de la XGL obtinguts (%), per categories de taxa d'atur (província=100).....	25
Gràfic 11. Associació entre la RFBD per càpita (província=100) i els recursos de la XGL per càpita, per trams de població municipal	27
Gràfic 12. Associació entre la taxa d'atur (província=100) i els recursos de la XGL per càpita, per trams de població municipal	27
Gràfic 13. Pes poblacional (%) i recursos de les Meses obtinguts (%), per trams de població.....	33
Gràfic 14. Pes poblacional (%) i recursos de les Meses obtinguts (%), per categories de RFBD rovíncia=100)	33
Gràfic 15. Pes poblacional (%) i recursos de les Meses obtinguts (%), per categories de taxa d'atur (província=100).....	33
Gràfic 18. Pes poblacional (%) i recursos del Catàleg (%), per trams de població	38
Gràfic 19. Pes poblacional (%) i recursos del Catàleg (%), per categories de RFBD (província=100)	38
Gràfic 20. Pes poblacional (%) i recursos del Catàleg (%), per categories d'atur (província=100)	38
Gràfic 21. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques del mercat de treball (%), per trams de població	39
Gràfic 22. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques del mercat de treball (%), per categories de RFBD (província=100).....	40
Gràfic 23. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques del mercat de treball (%), per categories d'atur (província=100).....	40
Gràfic 24. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques de teixit productiu (%), per trams de població	41
Gràfic 25. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques de teixit productiu (%), per categories de RFBD (província=100).....	41

Gràfic 26. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques de teixit productiu (%), per categories d'atur (província=100).....	41
Gràfic 27. Pes poblacional (%) i despesa en Programes complementaris (%), per trams de població.....	46
Gràfic 28. Pes poblacional (%) i despesa en Programes complementaris (%), per categories de RFBD (província=100).....	48
Gràfic 29. Pes poblacional (%) i despesa en Programes complementaris (%), per categories d'atur (província=100).....	48

1. Introducció

El Pla "Xarxa de Governos Locals" (en endavant, el Pla) és el canal preferent per a l'exercici de les funcions d'assistència i cooperació local de la Diputació de Barcelona. Aquestes funcions s'exerceixen mitjançant la transferència a les entitats locals de recursos tècnics (treballs d'assessorament i assistència), econòmics (ajuts, fons de prestació i crèdits) i materials (prestació directa del servei pel personal de la Diputació).

El Pla s'elabora amb periodicitat quadriannual i l'actualment vigent és el corresponen al període 2012-2015. Les transferències de recursos econòmics, tècnics i materials es vehiculen a través de tres tipus d'instruments:

- Les Meses de concertació són espais oberts de relació entre els representants de la Diputació i dels governos locals, en els quals es contrasten les necessitats i s'acorden les actuacions que es desenvoluparan en el període de mandat així com els recursos que hi aportarà cada part. Les actuacions concertades pretenen cobrir les necessitats de les entitats locals en els àmbits següents: creació i manteniment d'equipaments i infraestructures, garantia de la prestació adequada de serveis públics locals, i reforçament de la solvència de les finances locals.
- Els Catàlegs de concertació són una relació completa i ordenada de recursos concertables (tècnics, econòmics i materials) que periòdicament publica la Diputació a fi de satisfer les necessitats manifestades pels governos locals. Els recursos disponibles abasten les cinc àrees de la Diputació: Presidència, Desenvolupament econòmic local, Territori i sostenibilitat, Atenció a les persones, i Hisenda, recursos interns i noves tecnologies.
- Els Programes complementaris són instruments específics de concertació elaborats de forma contingent per tal d'ajustar-se a les necessitats dels governos locals i, de manera especial, per pal·liar els efectes davant situacions imprevistes. Actualment, existeixen tres programes complementaris operatius, els quals proporcionen recursos tècnics, econòmics i materials als governos locals: el programa d'urgència social, el de suport a l'economia productiva local, i el de solvència financera.

En aquest context, atesa la importància estratègica i econòmica del Pla "Xarxa de Governos Locals", l'àrea de Presidència de la Diputació de Barcelona, a través del seu servei de planificació i avaluació, va encarregar a Ivàlua realitzar-ne una avaluació, especialment dels seus possibles impactes sobre l'ocupació. El resultat de la feina feta per tal de donar resposta a aquesta demanda constitueix l'objecte d'aquest informe.

2. Justificació de l'enfocament i abast de l'anàlisi

La principal motivació de la DIBA per encarregar a Ivàlua una avaluació de la XGL 2012-2015 va ser, com acabem d'esmentar, la preocupació per esbrinar en quina mesura el conjunt d'actuacions desenvolupades en el marc de la Xarxa han contribuït a la creació d'ocupació. En aquest sentit, però, convé aclarir des d'un inici que la creació d'ocupació pot conceptualitzar-se de diverses maneres. D'una banda, hom pot emprar aquesta denominació per referir-se a tota la despesa laboral finançada mitjançant els diversos instruments de la XGL: aquest seria el cas, per exemple, si la XGL hagués permès als municipis contractar a empreses privades els serveis per realitzar les tasques de neteja. Des d'una altra perspectiva, tanmateix, podria considerar-se que la creació d'ocupació que convindria mesurar fa referència únicament a la creació neta d'ocupació: això és, la variació en els nivells d'ocupació provocats per l'existència de les diverses intervencions de la XGL. Així doncs, seguint amb l'exemple anterior, el rellevant des d'aquesta altra perspectiva d'anàlisi seria establir si, en absència del programa de la XGL per finançar serveis de neteja, la quantitat de persones ocupades hagués experimentat algun canvi o no.

En qualsevol cas, amb independència que la creació d'ocupació s'assimili a una o altra de les perspectives anteriors, el cert és que ni les dades actualment disponibles ni l'abast de l'horitzó temporal permeten, a data d'avui, quantificar-ne cap de les dues. En primer lloc, malgrat les bases de dades de gestió de la XGL incorporen informació sobre l'import destinat a cadascuna de les actuacions per al període 2012-2014, no contenen informació sobre la naturalesa econòmica d'aquestes despeses, de tal manera que no és possible aïllar les magnituds destinades a remunerar llocs de treball. D'altra banda, malgrat una part de les actuacions de la XGL comencen a realitzar-se durant l'any 2012, el gruix de la despesa s'inicia a partir del 2013 i s'intensifica durant el 2014, per la qual cosa l'horitzó temporal sobre el qual pot analitzar-se la creació d'ocupació és, en el moment present (finals de 2014), excessivament limitat.

Així mateix, encara que disposéssim de la informació rellevant, convé tenir present que avaluar totes les actuacions de la XGL d'acord a llur capacitat per crear ocupació no resultaria, al nostre parer, adequat. En efecte, la XGL constitueix un pla que podríem denominar d'ampli espectre, no tant sols perquè es desplega mitjançant tres instruments amb lògiques diferenciades (Meses, Catàleg i programes complementaris), sinó perquè

cadascun d'ells comprèn, al seu torn, actuacions de naturalesa molt diversa: les mesures i el catàleg, per exemple, poden finançar des de la creació i manteniment d'equipaments esportius, juvenils o culturals, fins a la provisió de serveis d'atenció a les persones, passant per la concessió d'ajudes tècniques per a l'elaboració de plans de sanejament econòmic i financer. Moltes de les actuacions previstes, tot i que poden tenir efectes tangencials sobre la creació d'ocupació, no varen ser concebudes amb aquest propòsit. Per aquest motiu, atès que un dels principals requisits d'una avaluació d'impacte és centrar-se en mesurar els efectes sobre aquelles variables ("outcomes") en les quals la intervenció volia incidir, l'anàlisi de la XGL s'hauria de limitar, en aquest sentit, només a les actuacions que tinguessin com a principal objectiu "la creació d'ocupació".

Així doncs, per tal de preservar el focus general en la creació d'ocupació de la XGL, però alhora sent conscients de les limitacions que acabem d'esmentar, hem optat per portar a terme dues anàlisis complementàries. La primera d'elles, que metodològicament constitueix el que s'anomena una avaluació quantitativa de la implementació, analitza la distribució municipal dels recursos concedits per la XGL amb el propòsit de conèixer la influència de les característiques dels municipis sobre les quantitats atorgades. En particular, en la mesura que l'anàlisi té en compte el número d'habitants, la Renda Familiar Bruta Disponible o la taxa d'atur a l'hora de valorar la incidència distributiva de les diverses actuacions de la XGL, els resultats obtinguts aporten informació d'interès per valorar en quina mesura la creació d'ocupació generada, si es que s'acabés produint, beneficiarà relativament més als municipis amb pitjor situació socio-econòmica de partida.

L'altra anàlisi realitzada posa el focus en el Programa Complementari de Suport a l'Economia Productiva Local, una línia de suport al finançament de plans locals d'ocupació amb una dotació de 20 milions d'euros, a desenvolupar entre els anys 2013 i 2014. Aquest programa és probablement, de tots els de la XGL, el que té més clarament definit com un dels seus objectius prioritaris la creació d'ocupació, i es per això que l'hem triat per analitzar-ne el seu potencial. En concret, hem portat a terme una avaluació del seu disseny, contrastant llurs característiques amb el resultat obtingut per avaluacions internacionals de programes similars, així com una avaluació realitzada l'any 2009 per Ivàlua dels Plans d'Ocupació finançats pel SOC. Mitjançant aquest contrast, hem pretès detectar les potencialitats i mancances dels plans d'ocupació finançats per la DIBA, tot suggerint un conjunt de recomanacions que, a parer nostre, permetrien millorar l'assoliment dels diversos objectius plantejats.

En qualsevol cas, les anàlisis realitzades han d'interpretar-se com un primer exercici que obre les portes a treballs posterior, ja sigui d'avaluacions pormenoritzades d'altres programes de la XGL (seguint l'esperit de l'avaluació del disseny dels Plans d'Ocupació realitzada en aquest informe), ja sigui intentant estimar l'impacte sobre la creació neta d'ocupació de la XGL o d'algun dels seus components, així que la disponibilitat de dades i l'horitzó temporal ho permetin.

3. Una avaluació quantitativa de la implementació de la XGL

3.1 Enfocament, metodologia i fonts d'informació

El focus de l'avaluació que proposem portar a terme de la implementació de la XGL es centra en l'anàlisi del repartiment a nivell municipal dels recursos que aquella mobilitza. En aquest sentit, atès que la Xarxa constitueix més aviat un "Pla paraigües", que aixopluga una infinitat d'actuacions de naturalesa molt diversa, hom podria pensar que la casuística pel que fa al repartiment dels fons en cada cas serà tant variada que, probablement, no valgui la pena realitzar-ne una anàlisi de conjunt.

Tanmateix, en la mesura que la XGL constitueix el principal mecanisme pel qual la DIBA canalitza recursos envers els municipis de la província de Barcelona, considerem que resulta pertinent, des d'una perspectiva de política pública, l'anàlisi del repartiment resultant a nivell municipal d'acord a les característiques dels municipis. El nostre enfocament analític parteix, en aquest sentit, de dues premisses bàsiques. La primera és que, per defecte i sense més informació, el principal criteri que hauria de guiar el repartiment dels fons hauria de ser un criteri per càpita: això és, donat un determinat volum de recursos inicial, la quantitat que correspondria a cada municipi vindria determinada per l'alíquota que la seva població representés sobre el total de la població de la província. La segona és que, per motius diversos i amb èmfasis diferents segons el tipus d'actuació, el criteri per càpita pot corregir-se d'acord a factors que tinguin a veure amb l'existència d'una "necessitat" desigualment distribuïda entre els municipis.

El nostre enfocament ha consistit a quantificar en quina mesura el repartiment dels fons s'ajusta a un criteri per càpita pur i, quan no és el cas, estimar-ne el grau de discrepància d'acord a les tres variables de "necessitat" que més acostumen a aparèixer en aquelles actuacions que expliciten una fórmula de repartiment: 1) la grandària poblacional dels municipis, 2) la renda familiar bruta disponible, i 3) la taxa d'atur. Tanmateix, fins i tot per a les actuacions en les que no s'explicita cap fórmula de repartiment, com ara les Meses o el Catàleg, l'anàlisi de quina és la incidència distributiva municipal d'acord als factors esmentats resulta, a parer nostre, justificada.

D'una banda, en la mesura que es comparteixi la idea que els fons de la XGL han de servir per promoure equilibradament el desenvolupament econòmic i social dels municipis, sembla que llur situació socio-econòmica de partida hauria de ser quelcom a tenir en compte. Així doncs, des d'aquesta perspectiva, l'anàlisi de la incidència

distributiva basada en les taxes d'atur i la renda disponible aporta informació rellevant al respecte. D'altra banda, aquests factors no tenen per què ser els únics a considerar ni, en alguns casos, els més importants. En aquest sentit, la grandària poblacional dels municipis ha estat una variable clau a l'hora de repartir els fons de la XGL, ja que es considera que les capacitats tècniques i la capacitat fiscal dels municipis més petits resulten inferiors a les de la resta i, per tant, cal compensar aquesta situació mitjançant una assignació relativament major de recursos. En qualsevol cas, l'anàlisi que portem a terme no preten valorar normativament si uns o altres factors són els que han de primar en l'assignació de recursos, sinó que tant sols aspira a quantificar la importància relativa dels diversos elements.

En qualsevol cas, malgrat que com veurem l'anàlisi de la incidència distributiva es realitza de forma desagregada tant per als tres tipus d'instruments de la XGL com per a les principals categories de cadascun d'ells, cal ser molt prudent en la interpretació dels resultats obtinguts. Així, tot i que les anàlisis realitzades aporten informació d'interès, l'elevada heterogeneïtat de les actuacions que integren cadascuna de les categories esmentades obliga, necessàriament, a no prendre's els resultats obtinguts en un sentit normatiu: això és, fruit de les limitacions apuntades, no poden interpretar-se com una justificació per canviar automàticament la distribució dels recursos que componen la XGL. En aquest sentit, les qualificacions de regressivitat o progressivitat dels resultats obtinguts estan desprovistos de cap càrrega valorativa, i simplement descriuen una determinada pauta que s'observa en les dades.

Les dades emprades per portar a terme l'anàlisi descrita poden classificar-se en dos grups. En primer lloc, hem tingut accés a la base de dades de gestió de la XGL, la qual incorpora informació detallada sobre la quantitat concedida als municipis de la província mitjançant les Meses, el Catàleg i els Programes Complementaris. En aquest sentit, tot i que la base de dades de gestió aporta informació molt pormenoritzada sobre les actuacions realitzades (especificant, per exemple, la construcció d'un determinat equipament esportiu en el cas de les Meses), hem optat per treballar amb els nivells de desagregació per als tres tipus d'instrument que es mostren a la taula 1, seguint els suggeriments que en aquest sentit ens varen formular des del Servei de Govern Local de la DIBA. El període sobre el qual es disposa d'informació és el comprès entre gener de 2012 i octubre de 2014, i l'indicador que s'ha fet servir per caracteritzar les quanties de les aportacions és la despesa autoritzada. L'anàlisi abasta tots els municipis de la província excepte la ciutat de Barcelona, ja que, en la majoria de casos, la capital de

Catalunya compta amb convenis específics que regulen la col·laboració entre ambdues institucions.

Taula 1. Meses, catàleg i programes complementaris: nivells de desagregació analitzats

Meses	Àmbit
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantia prestació serveis públics locals • Creació d'equipaments i infraestructures • Manteniment d'equipaments i infraestructures • Reforçament de la solvència
Catàleg	Àrea
	<ul style="list-style-type: none"> • Atenció a les persones • Desenvolupament econòmic local • Presidència • Territori i Sostenibilitat
Programes complementaris	Tipus
	<ul style="list-style-type: none"> • Atenció als infants • Atenció domiciliària • Camins locals • Patrimoni • Plans d'Ocupació • Serveis Socials • Solvència

En segon lloc, pel que fa a les característiques dels municipis, s'ha obtingut a través d'Hermes la informació corresponent a les variables següents: el número d'habitants de cada municipi l'any 2012 (Padró), la Renda Familiar Bruta Disponible (RFBD) per càpita l'any 2011 i, finalment, la taxa d'atur municipal l'any 2012, estimada per Hermes a partir de l'Enquesta de Població Activa i el registre d'aturats del Servei d'Ocupació de Catalunya¹. En els dos darrers casos, a més de treballar amb les xifres absolutes d'ambdues variables, s'han construït sengles números índex de la següent manera: 1) es calcula el valor provincial de la variable que correspongui (per exemple, dividint la RFBD

¹ L'elecció dels anys per a les diverses variables respon a un doble criteri: d'una banda, la voluntat de situar el valor de les variables l'any 2012, ja que és en aquell moment quan es prenen el gruix de les decisions relatives al repartiment dels fons de la XGL durant el període 2012-2015; i, de l'altra, la disponibilitat d'informació, que és el que justifica que la RFBD estigui referida a l'any 2011, i no al 2012, ja que és aquella la última estimació que s'ha fet de l'indicador en qüestió.

de tots els municipis barcelonins entre la població total de la província), i 2) s'indexa el valor de cadascun dels municipis respecte aquest valor provincial que, per conveniència, s'expressa com a 100 (la qual cosa permet interpretar el valor de cada municipi en termes percentuals respecte el total provincial). Aquesta indexació també s'ha realitzat en el cas de les aportacions que reben els diversos municipis mitjançant els instruments de la XGL: en concret, per a cadascun dels nivells d'agregació contemplats a la taula 1, s'ha calculat la despesa per càpita provincial corresponent i, tot seguit, la despesa per càpita de cadascun dels municipis s'ha indexat percentualment respecte aquest valor.

L'anàlisi s'estructura de la manera següent. En el primer dels apartats que segueix es fa una breu descripció de les característiques dels municipis de la província, concretament de la interacció que es produeix entre la grandària poblacional, la RFBBD per càpita i la taxa d'atur. Després d'aquesta descripció, s'analitza la incidència distributiva de les aportacions de la XGL considerades en el seu conjunt i, tot seguit, es realitza una anàlisi per separat dels tres instruments que la componen (Meses, Catàleg i Programes complementaris), així com de les diverses tipologies d'actuacions en què cadascun es concreta (taula 1).

3.2 Característiques dels municipis

Un dels trets distintius de la configuració territorial de la província de Barcelona, compartida d'altra banda amb la resta de Catalunya i l'estat espanyol, és l'existència d'una gran quantitat de municipis molt poc poblats. En concret, com palesen la taula 2 i el gràfic 1, el 55% dels municipis de la província tenen menys de 5.000 habitants i apleguen en conjunt tant sols el 6% de la població total; per contra, en l'altre extrem, només el 5,8% dels municipis de la província tenen més de 50.000 habitants, però en ells hi viuen, en canvi, més de la meitat de tota la població de la província². Així mateix, tal i com palesa el mapa 1, el gruix dels municipis més poblats, i per tant de la població de la província, s'ubiquen a la corona metropolitana de Barcelona, mentre que bona part dels municipis amb menys habitants es localitzen a les comarques barcelonines centrals (Berguedà, Osona, Anoia i Bages) on, tret de les capitals de comarca, tots els municipis tenen menys de 20.000 habitants.

Més enllà d'aquestes pautes de distribució de la població, tanmateix, la pregunta realment interessant té a veure amb la realitat socio-econòmica dels diversos municipis que integren la província. En aquest sentit, com palesen el mapa 2 i els gràfics 2 i 3, no sembla existir una relació gaire clara entre el número d'habitants dels municipis i la RFBD per càpita, tot i que els municipis menys poblats semblen tenir un nivell lleugerament superior que els més poblats. Més clara sembla la relació entre grandària poblacional i taxes d'atur, com pot observar-se en examinar el mapa 3 i els gràfics 4 i 5, ja que la majoria de municipis menys poblats tenen taxes d'atur clarament inferiors al valor de referència provincial (100), mentre que passa just el contrari en el cas dels municipis més poblats.

Una manera més sintètica d'analitzar les possibles relacions entre el número d'habitants i les dues variables considerades és computar, tal i com fan els gràfics 6 i 7, el percentatge de municipis que per a cadascun dels diversos intervals de població contemplats (fins a 1.000 habitants, de 1.0001 a 5.000, etc) es situa en cadascuna de les 4 categories de RFBD i taxa d'atur prèviament definides (menys del 75% del valor provincial, entre el 76% i el 100%, del 101% al 125%, i més del 125%). Els resultats d'aquesta anàlisi revelen, en el cas de la RFBD (gràfic 6), una major presència de les categories més riques (101-125 i >125) en aquells municipis que pertanyen a intervals amb menys població i, per contra,

² Aquestes dades, ni les anàlisis que segueixen, inclouen la ciutat de Barcelona, tal i com ja s'ha esmentat anteriorment.

una major presència de les categories menys riques (76-100) entre els municipis més poblats³. Al seu torn, pel que fa a la relació entre intervals de població i categories d'atur (gràfic 7), la fotografia resulta novament més nítida: així, mentre que en els municipis de menor població el percentatge de municipis amb taxes d'atur inferiors al 75% del valor provincial se situen en el 65% (menys de 1.000 habitants) o el 35% (de 1.001 a 5.000), en els municipis que pertanyen als intervals de més de 20.000 habitants els percentatges no arriben mai al 15%; per contra, si en els municipis pertanyents als intervals de menor població el percentatge de municipis amb taxes d'atur més elevades (101-125 del valor provincial) no arriben al 20%, en el cas dels municipis més poblats els percentatges corresponents són sempre superiors al 60%.

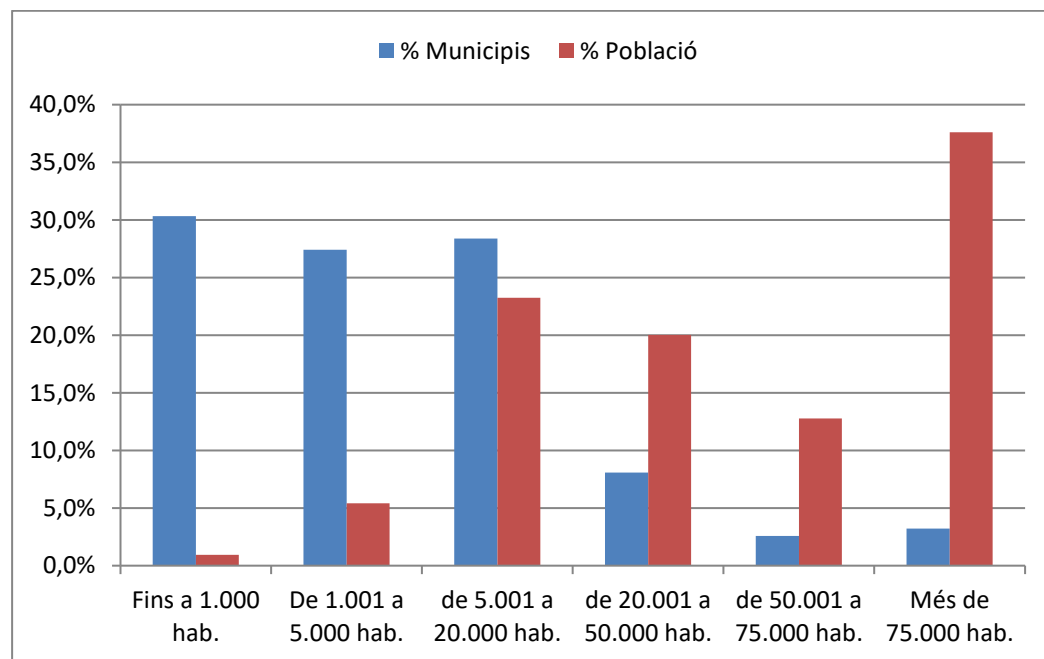
La principal implicació de les pautes anteriors és que, fruit de les relacions existents entre la grandària poblacional i les dues variables socio-econòmiques considerades, qualsevol distribució de recursos que, explícita o implícitament, benefici en termes relatius als municipis menys poblats introduirà un component de regressivitat, tant si ens fixem en la RFBD dels diversos municipis com en llur taxes d'atur: això és, els municipis amb menor RFBD i més atur rebran una fracció menor de l'alíquota que els correspondria d'acord al seu pes poblacional. Els apartats que segueixen analitzen aquestes qüestions no tant sols per a les actuacions de la XGL considerades globalment, sinó també de forma separada per a les Meses, el Catàleg i els Programes Complementaris.

³ Només hi ha tres municipis amb una RFBD per càpita inferior al 75% del valor provincial i, per tant, cal ser cautelós a l'hora d'extreure conclusions pel que fa a aquesta categoria. En termes més precisos, la cautela es justifica per l'escassa variabilitat de l'índex de RFBD per càpita, que motiva que tant sols l'1% de tots els municipis tingui una renda inferior al valor de referència provincial (100).

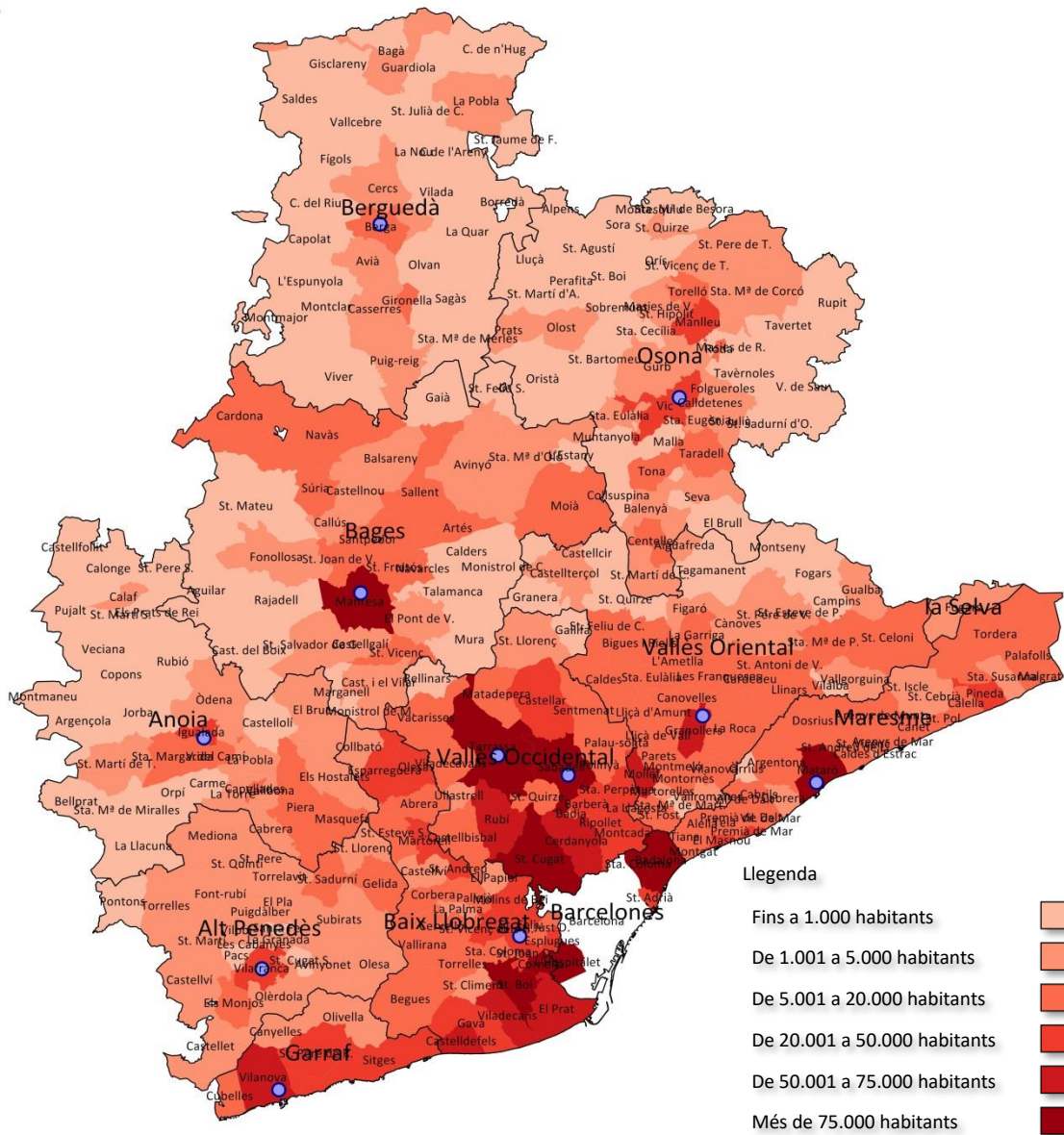
Taula 2. Número de municipis i número d'habitants, per trams de població (2012)

Intervals de població	Municipis	Habitants
Total prov. BARCELONA	310	3,931,107
Fins a 1.000 hab.	94	36,592
De 1.001 a 5.000 hab.	88	213,131
de 5.001 a 20.000 hab.	85	913,946
de 20.001 a 50.000 hab.	25	786,565
de 50.001 a 75.000 hab.	10	502,502
Més de 75.000 hab.	8	1,478,371

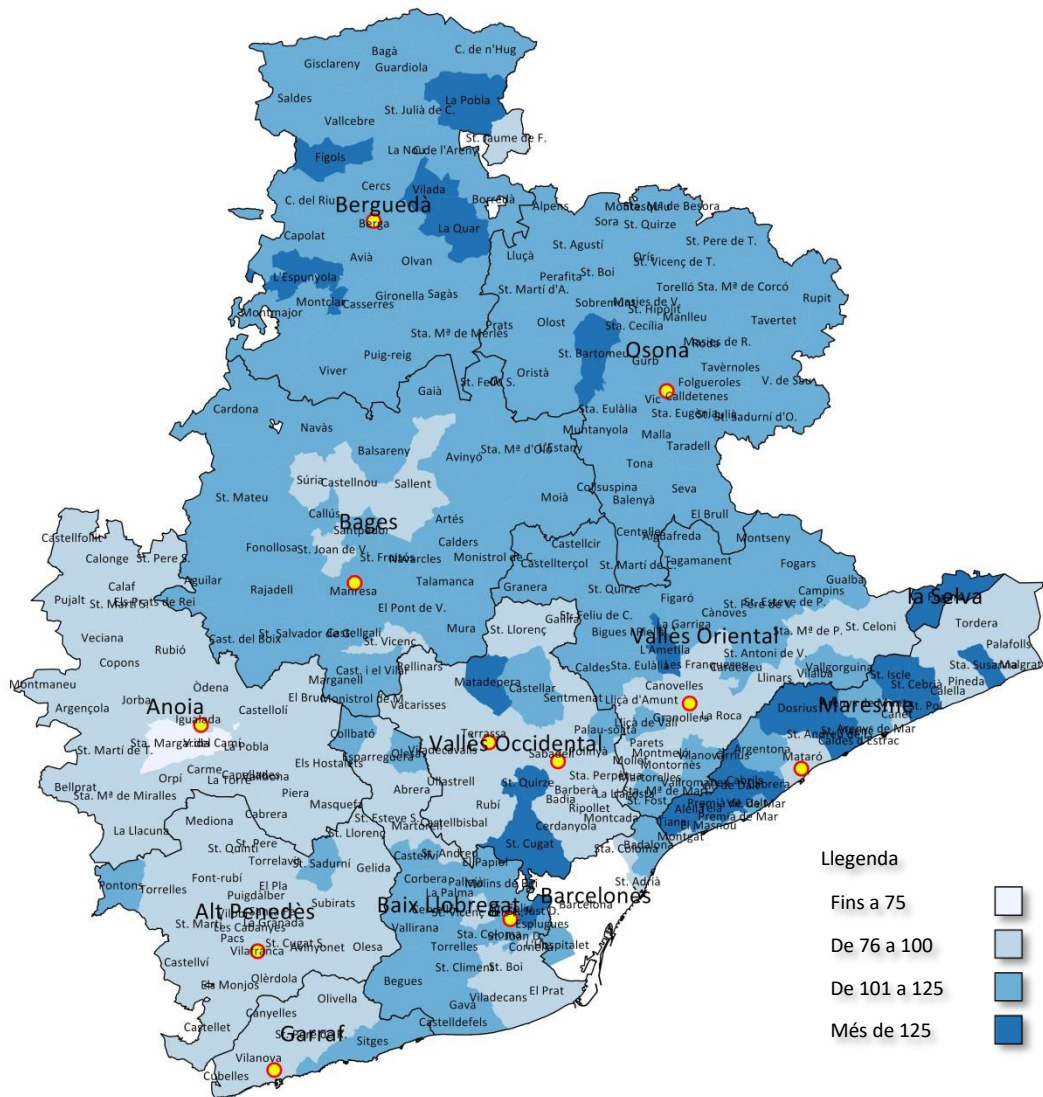
Gràfic 1. Percentatges de municipis i habitants, per trams de població (2012)



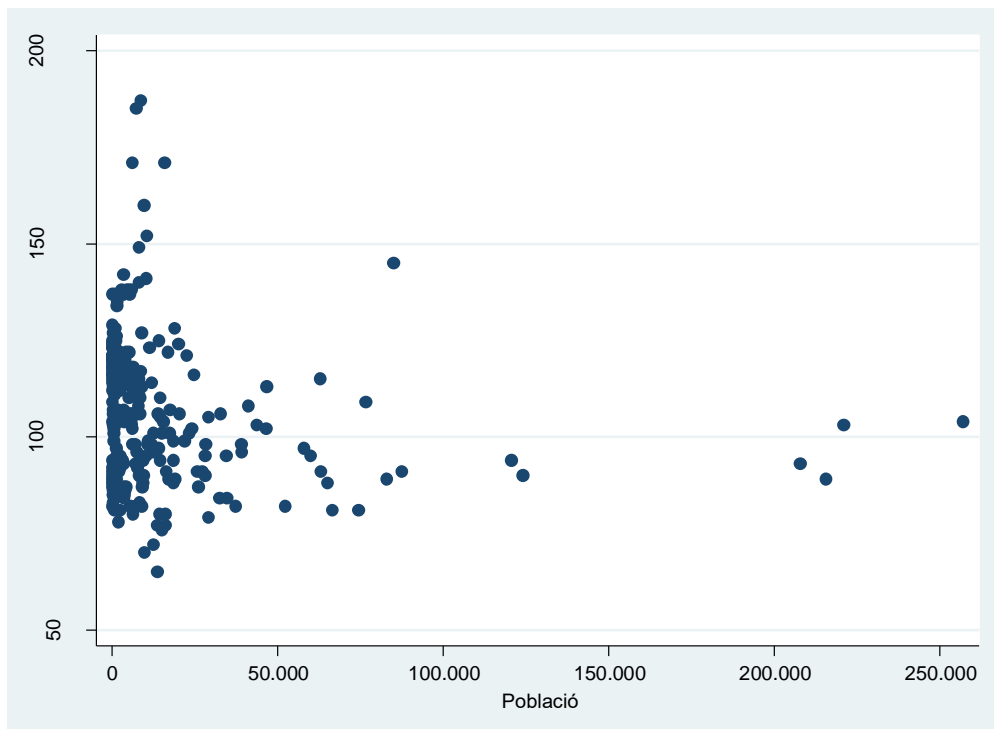
Mapa 1: Municipis de la província de Barcelona, per trams de població (2012)



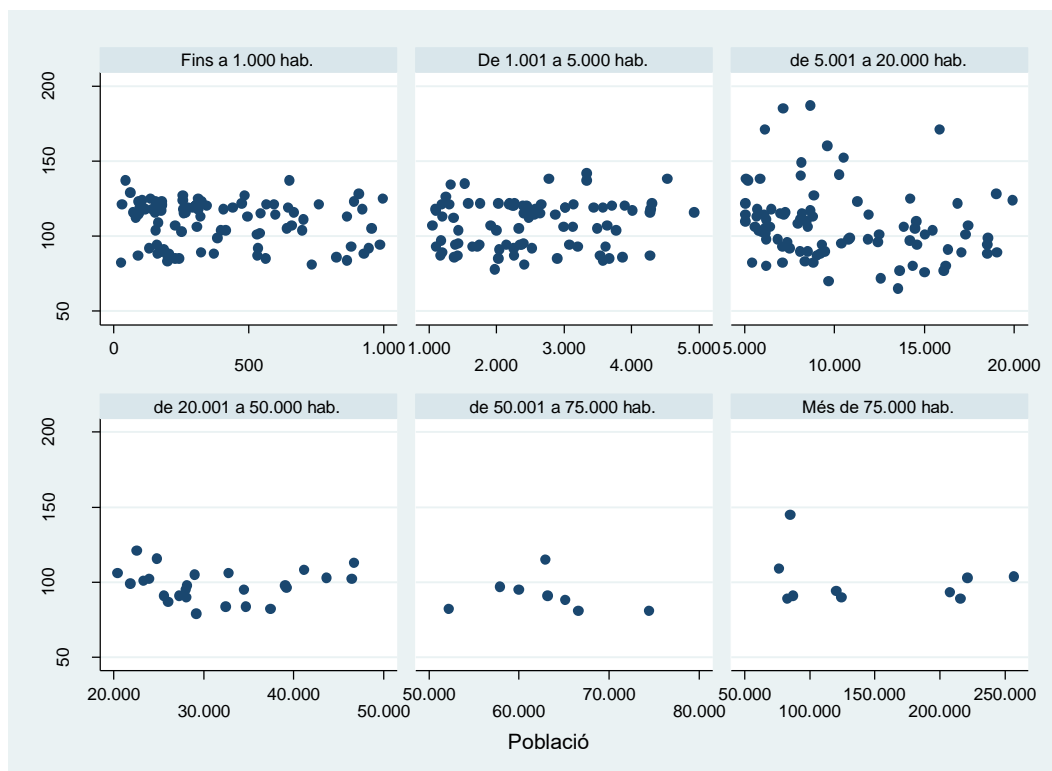
Mapa 2: Municipis de la província de Barcelona, per intervals de RFBĐ per càpita 2011 (província = 100)



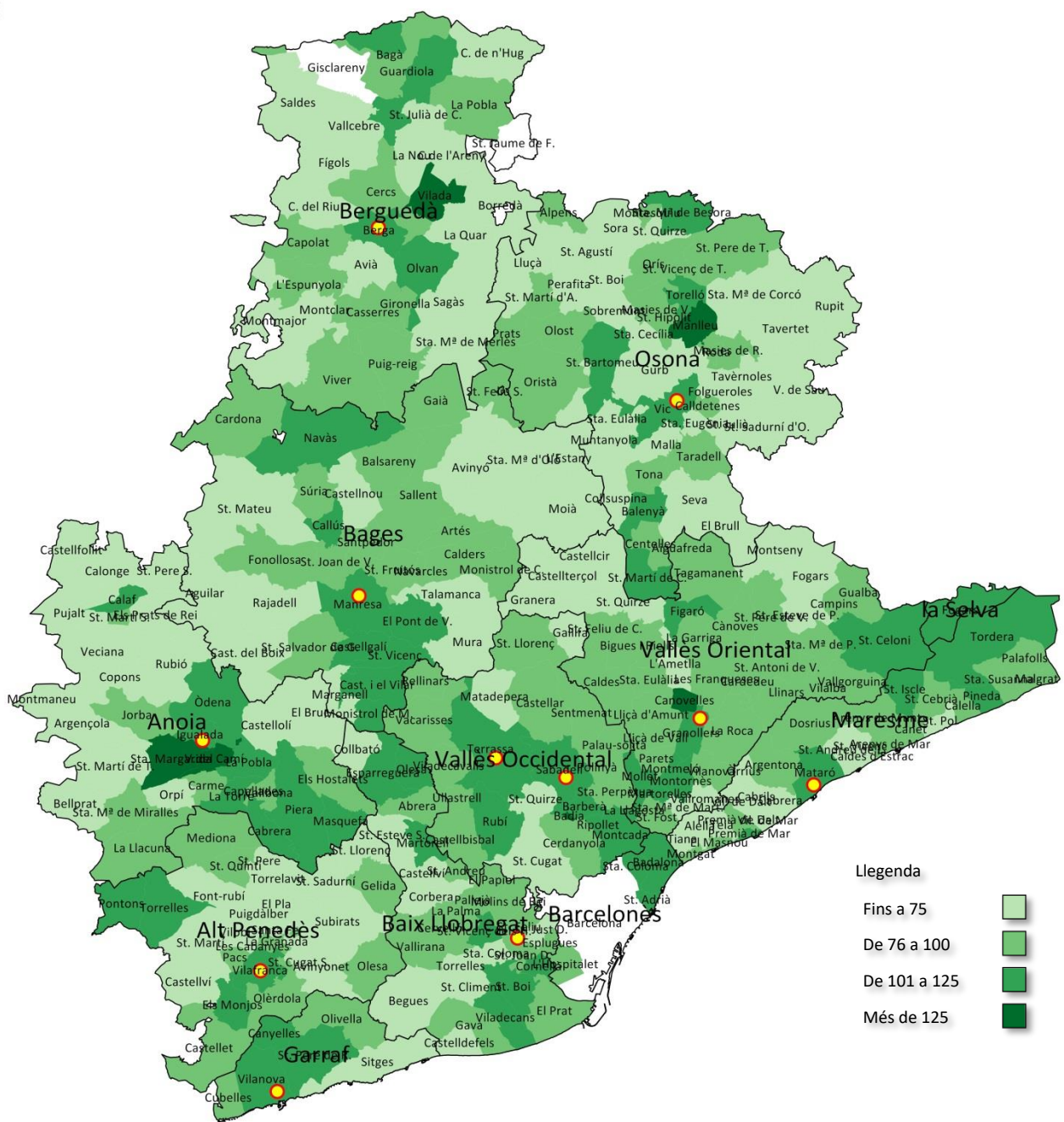
Gràfic 2. Número d'habitants i RFB per càpita (província=100)



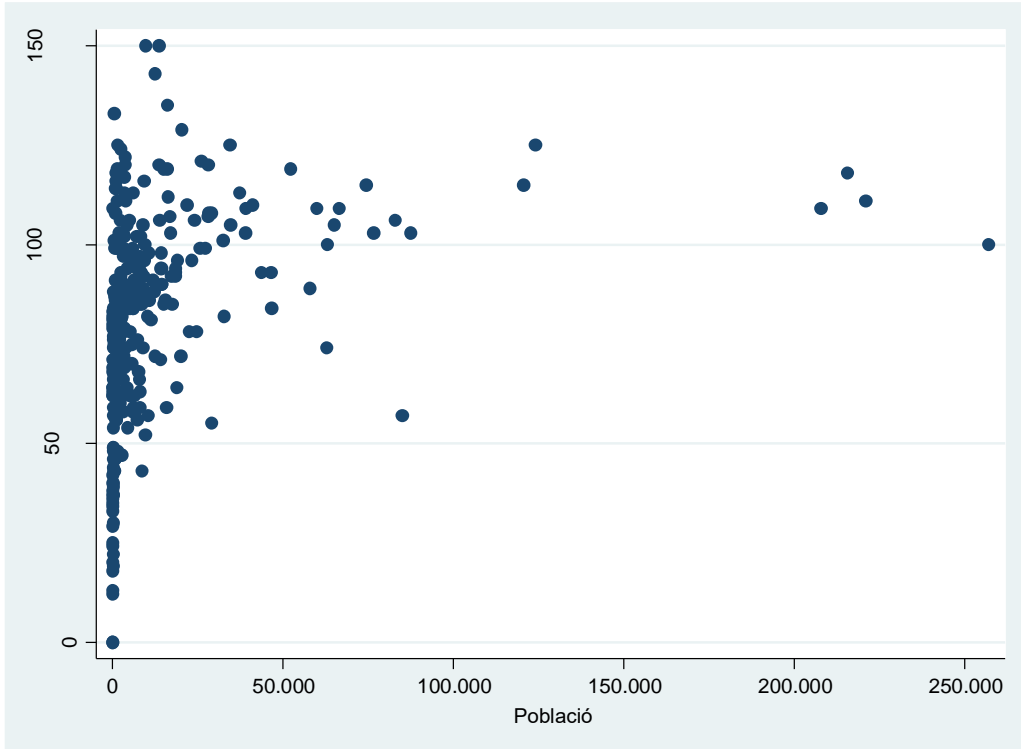
Gràfic 3. Número d'habitants i RFB per càpita (província=100), per trams de població



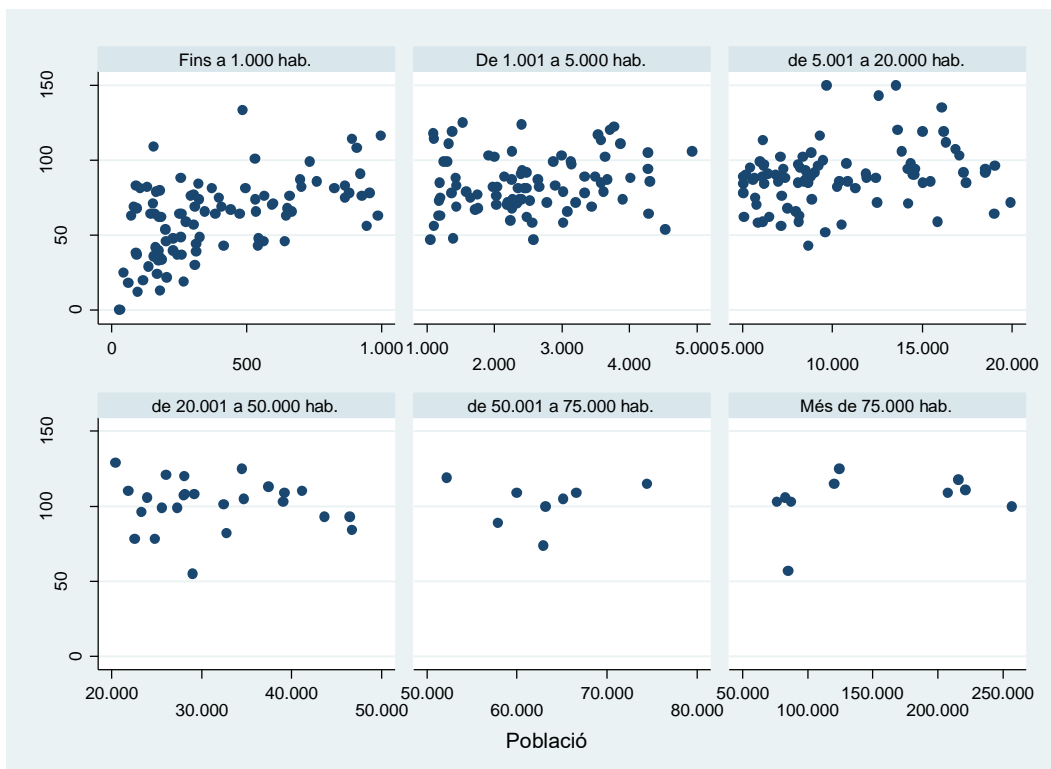
Mapa 3: Municipis de la província de Barcelona, per intervals de la taxa d'atur 2012 (valor provincial = 100)



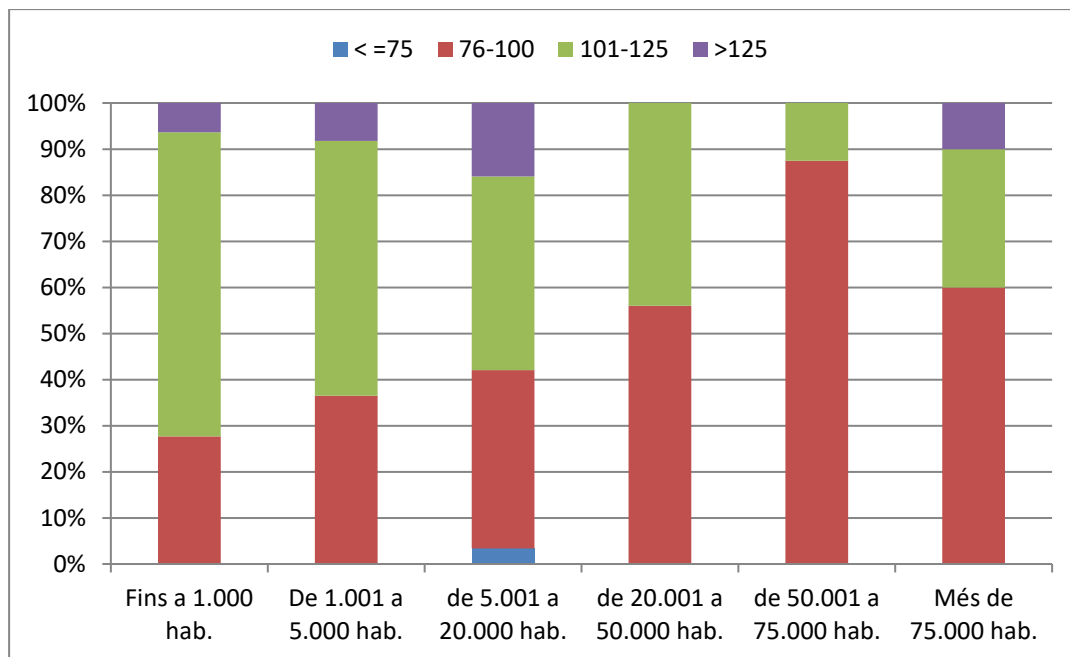
Gràfic 4. Número d'habitants i taxa d'atur (província=100)



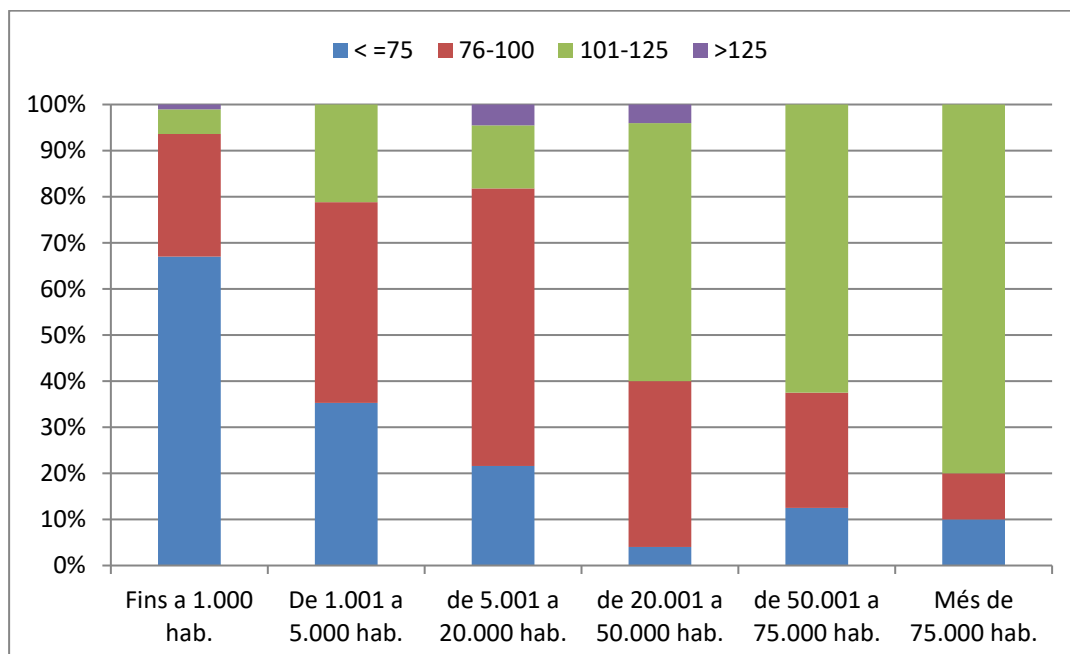
Gràfic 5. Número d'habitants i taxa d'atur (província=100), per trams de població



Gràfic 6. Percentatge de municipis a cada categoria de RFBD (província=100), per trams de població



Gràfic 7. Percentatge de municipis a cada categoria de taxa d'atur (província=100), per trams de població



3.3 La Xarxa de Governos Locals: una anàlisi global

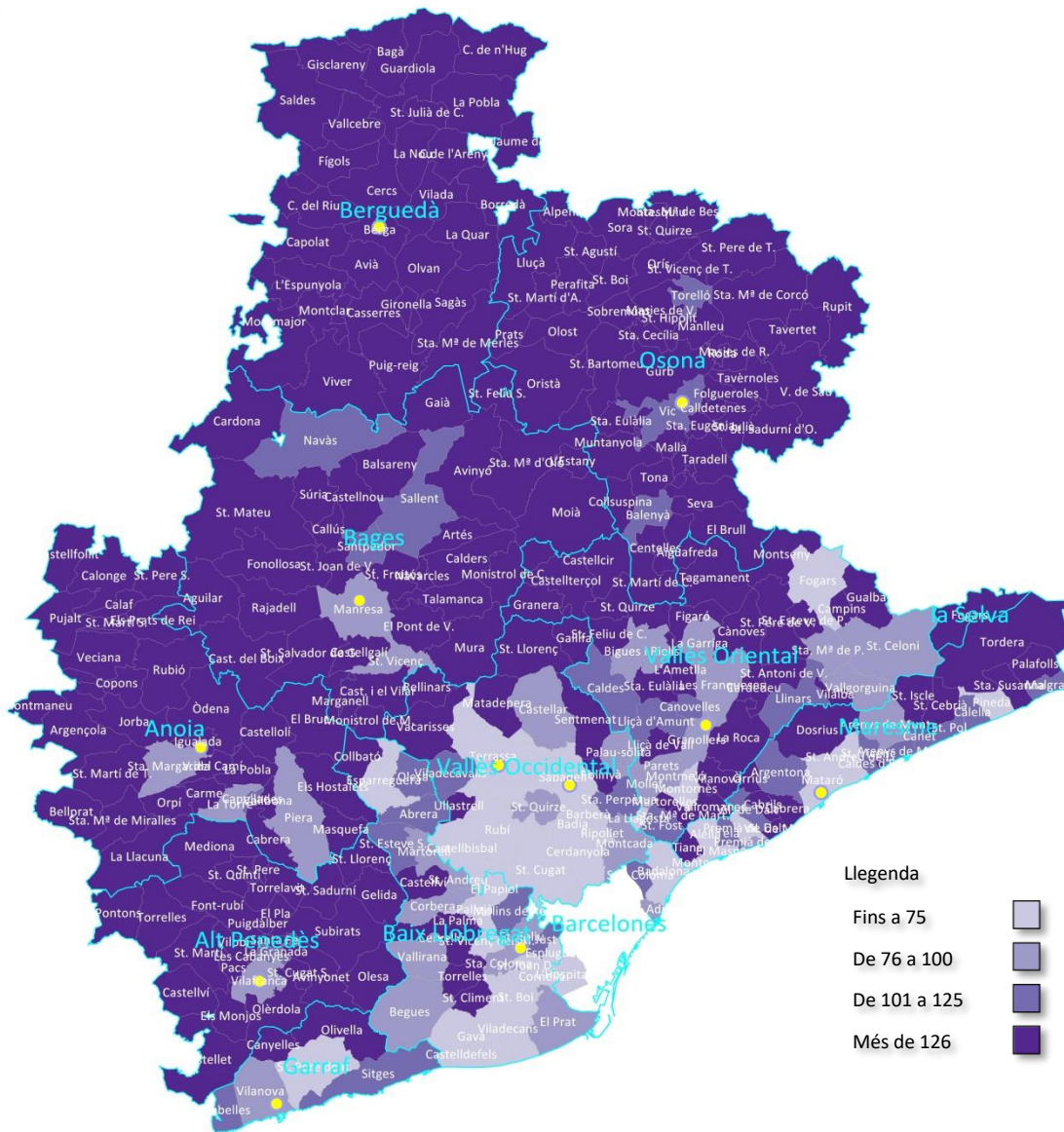
El volum total de recursos que la XGL ha posat a disposició dels municipis de la província durant el període 2012-2014, mesurat en termes d'autoritzacions de despesa, supera els 335 milions d'euros (taula 2). El gruix d'aquests recursos són de naturalesa econòmica (96,6%), essent la importància dels recursos tècnics i materials molt inferior. Així mateix, pel que fa al pes relatiu dels 3 tipus d'instruments que empra la Xarxa, les Meses absorbeixen una part superior de recursos (43%) però el pes dels Programes complementaris i el Catàleg, amb el 32,5% i el 24,5% respectivament, és també substancial.

Taula 2. Despesa de la XGL, per tipus d'instrument i de recurs: 2012-2014.

Tipus Ajut	Econòmic	Material	Tècnic	Total	Total (%)
Meses	143.830	127	392	144.349	43,0
Catàleg	71.417	1.740	9.198	82.355	24,5
Programes Complementaris	109.036	-	-	109.036	32,5
Total	324.282	1.867	9.590	335.740	100,0
Total (%)	96,6	0,6	2,9	100,0	

En termes per càpita, si s'annualitza la despesa total de la XGL durant el període 2012-2014, la quantitat que pertocaria a cada ciutadà de la província si els recursos es repartissin única i exclusivament d'acord a la població municipal seria d'uns 28,5 euros anuals. Tanmateix, tal i com posa de manifest el mapa 4, la distribució entre els diversos municipis dels recursos de la XGL s'allunya força d'un criteri capitatiu estricte. Així, si atorguem per conveniència el valor 100 a la despesa per càpita provincial (els 28,5 euros esmentats), s'observa que un bon grapat de municipis tenen despeses per càpita que es troben més d'un 25% per sobre del valor provincial (la majoria concentrats en les comarques centrals); per contra, una part substancial dels municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona registra despeses per càpita un 25% inferiors al valor provincial. És més, d'entre els 245 municipis amb despeses per càpita superior al valor provincial, que representen vora el 80% del total de municipis, n'hi ha 83 que tenen una despesa per càpita més de 5 vegades superior al valor provincial (el 27 del total de municipis).

Mapa 4: Recursos per càpita municipals derivats de la XGL (valor provincial = 100)



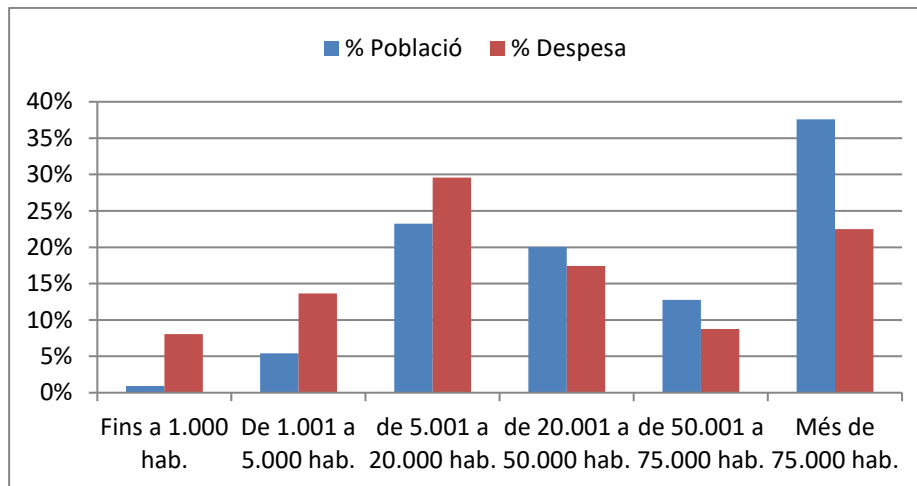
En qualsevol cas, per tal de valorar la distribució dels recursos de la XGL entre els diversos municipis, resulta més informatiu portar a terme una anàlisi com la realitzada en els gràfics 8, 9 i 10. En cadascun d'ells es compara, d'una banda, la distribució percentual de la població d'acord al criteri de classificació dels municipis rellevant en cada cas (grandària poblacional, RFBD o taxa d'atur) i, de l'altra, la distribució percentual dels recursos de la XGL d'acord a la mateixa classificació. En els tres gràfics, si la distribució dels recursos hagués seguit un criteri per càpita estricte, les distribucions de població i despesa haurien de coincidir o, més gràficament, les barres blaves i vermelles haurien de coincidir en tots els casos. Per aquest motiu, de la comparació entre les barres d'un i altre color, o en termes més precisos de les alíquotes de població i despesa, en resulta una estimació de la incidència distributiva per a cadascuna de les tres variables d'anàlisi: la grandària poblacional, la RFBD i la taxa d'atur.

Així doncs, començant per la grandària poblacional, el gràfic 8 ens mostra clarament l'existència d'una situació que ja podia intuir-se en el mapa 4: les alíquotes de participació sobre els recursos de la XGL per part dels municipis menys poblats superen amb escreix allò que els pertocaria d'acord al seu pes poblacional. Així doncs, si ens fixem únicament en els extrems, els municipis de menys de 5.000 habitants apleguen tant sols el 6,4% de la població de la província però, en canvi, reben el 21,7% dels recursos de la XGL; per contra, tot i que en ells s'hi concentra el 50% de la població de la província, els municipis de més de 50.000 habitants reben únicament el 31% dels recursos de la Xarxa.

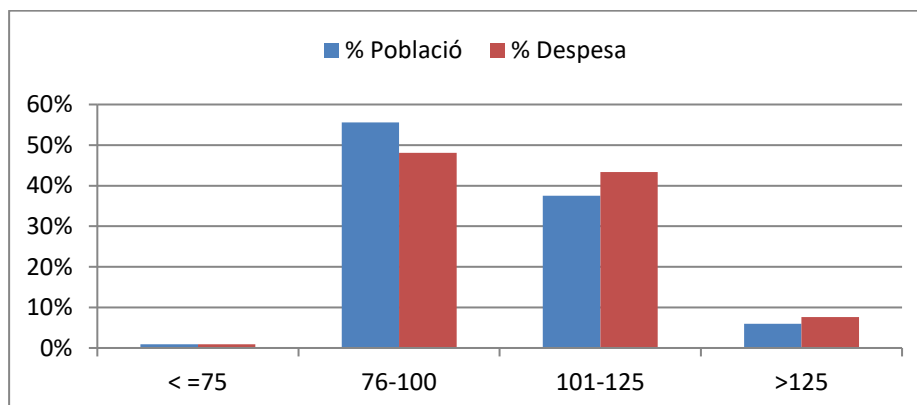
Al seu torn, pel que fa a la incidència distributiva d'acord a la RFBD dels municipis, el gràfic 9 revela l'existència d'una certa regressivitat: als municipis que tenen una RFBD per sobre del valor provincial hi viu el 43,5% de la població, però reben en canvi un 51% dels recursos de la XGL; a l'altre extrem, tot i que apleguen el 56,5% de la població de la província, els municipis amb una RFBD per sota del valor provincial tant sols reben el 49% dels fons de la XGL.

Finalment, tal i com posa de manifest el gràfic 10, la distribució dels fons de la XGL beneficia més en termes relatius als municipis amb taxes d'atur més baixes. Així, tot i que el 55,3% de la població de la província viu en municipis amb taxes d'atur superiors al valor de referència provincial, la seva alíquota de participació en els recursos de la XGL es situa en el 42,8%; per contra, amb un pes sobre la població total de la província que no arriba al 45%, els municipis amb taxes d'atur inferiors al valor provincial absorbeixen el 57,2% dels fons.

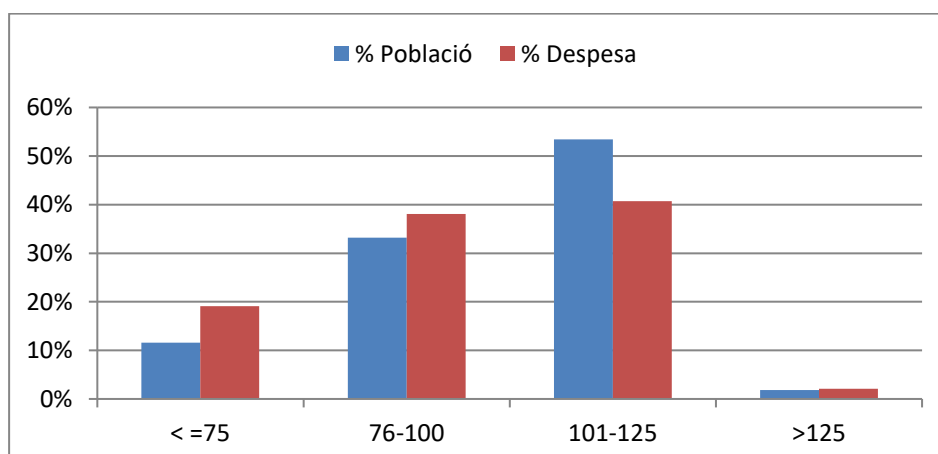
Gràfic 8. Pes poblacional (%) i recursos de la XGL obtinguts (%), per trams de població



Gràfic 9. Pes poblacional (%) i recursos de la XGL obtinguts (%), per categories de RFBD (província=100)



Gràfic 10. Pes poblacional (%) i recursos de la XGL obtinguts (%), per categories de taxa d'atur (província=100)

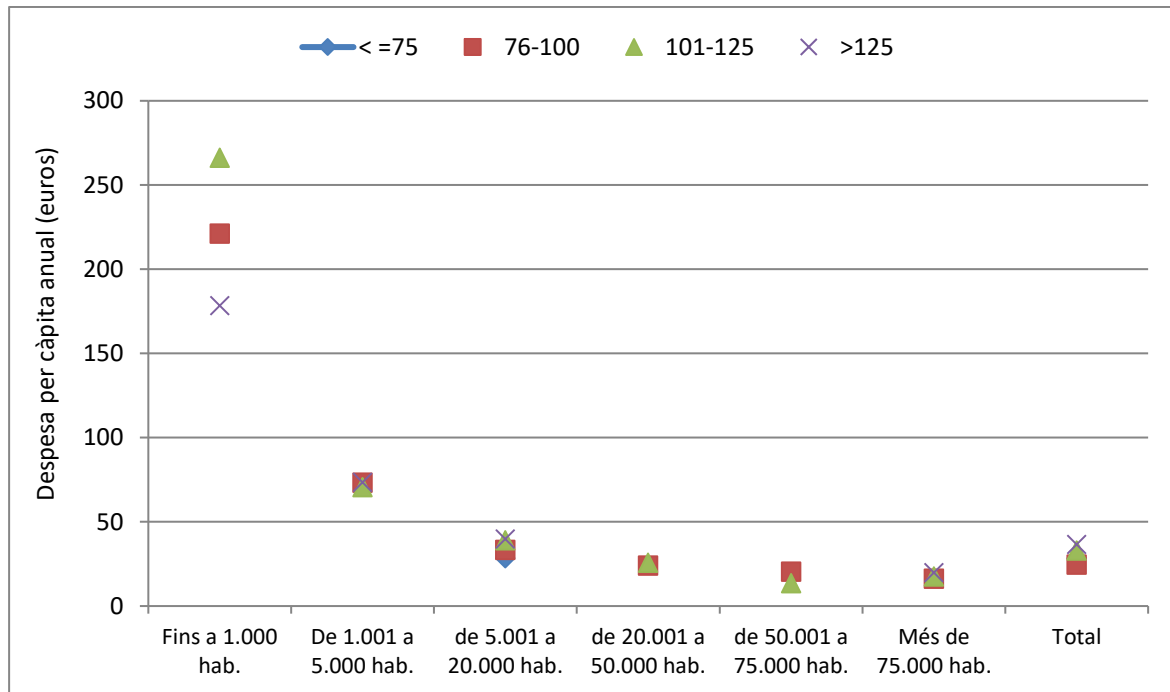


Els gràfics que acabem de presentar, tot i que ens permeten analitzar separatament la incidència distributiva dels recursos de la XGL d'acord a les tres variables de classificació contemplades (grandària municipal, RFBD i atur), no ens permeten explorar possibles interaccions entre elles: per exemple, tot i que sembla clar que la despesa per càpita dels municipis menys poblats és clarament superior als dels més poblats, la diferència es manté si la comparació la restringim a municipis de de diferent grandària municipal però RFBD o taxes d'atur similars?

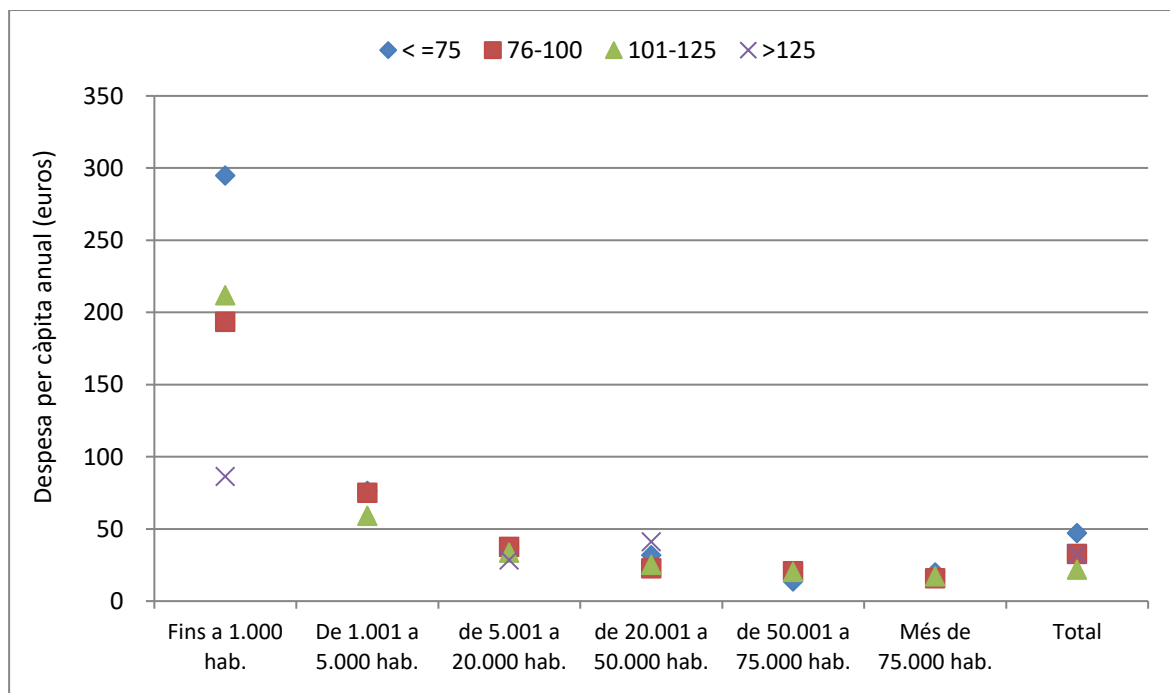
Aquesta anàlisi és justament la que es porta a terme en els gràfics 11 i 12. En el primer d'ells, s'ha calculat la despesa per càpita dels municipis classificats d'acord a la seva categoria de RFBD (≤ 75 , 76-100, 101-125 o > 125), però desagregant la informació en base als trams de població municipal que venim considerant. Els resultats mostren, d'una banda, que la despesa per càpita dels municipis menys poblats és molt superior a la dels municipis més poblats, com ja sabíem, però també que la magnitud de les diferències no decreix pel fet de restringir la comparació a municipis amb RFBD similars. D'altra banda, fins i tot quan acotem l'anàlisi als municipis de menys de 1.000 habitants, hi ha indicis d'una certa regressivitat: els pobles amb una RFBD per sobre del valor provincial (101-125) tenen una despesa per càpita superior als dels pobles amb una RFBD menor (76-100), tot i que els municipis amb rendes encara més elevades (>125) no segueixen aquesta tendència. En el cas de la taxa d'atur, tal i com pot observar-se en el gràfic 12, la conclusió sobre la influència crucial de la grandària poblacional més enllà de les categories d'atur és manté; i la regressivitat que s'observa en considerar només els municipis de menys de 1.000 habitants és, de fet, encara més exacerbada.

En qualsevol cas, els resultats obtinguts en aquest apartat, que revelen una distribució global que afavoreix clarament els municipis menys poblats, i de retruc els més rics i els que tenen un atur menor, no són el producte de l'aplicació de cap fórmula global de repartiment dels recursos. La XGL es desplega mitjançant intervencions molt variades, algunes amb fórmules de repartiment explícites i d'altres no, però el que sí es cert és que la distribució final que es produeix és la que s'ha mostrat aquí. Tanmateix, tot i que els resultats obtinguts són valuosos per tenir una idea de conjunt, resulta imprescindible analitzar la incidència distributiva dels diversos instruments que la XGL contempla. Els apartats que segueixen s'ocupen, per tant, de realitzar una anàlisi detallada de les Meses, el Catàleg i els Programes complementaris.

Gràfic 11. Associació entre la RFBD per càpita (província=100) i els recursos de la XGL per càpita, per trams de població municipal



Gràfic 12. Associació entre la taxa d'atur (província=100) i els recursos de la XGL per càpita, per trams de població municipal



3.4 Meses

Les meses constitueixen l'instrument de la XGL que absorbeix una major proporció de recursos, un 43% de total, o prop de 145 milions d'euros durant el període 2012-2014. Les aportacions que reben els diversos municipis resulta d'un procés de negociació entre la DIBA i cadascun d'ells, i no constitueix el resultat de l'aplicació de cap fórmula de repartiment objectiva. El gruix de les actuacions de les Meses, tal i com posa de manifest la taula 3, correspon a la creació i manteniment d'equipaments i d'infraestructures, ja que entre tots dos àmbits concentren més del 80% dels recursos que les Meses posen a disposició dels municipis. Al seu torn, els altres dos àmbits d'actuació, que pretenen garantir la prestació de serveis públics locals i reforçar la solvència dels ajuntaments, absorbeixen aproximadament un 10% dels recursos cadascú.

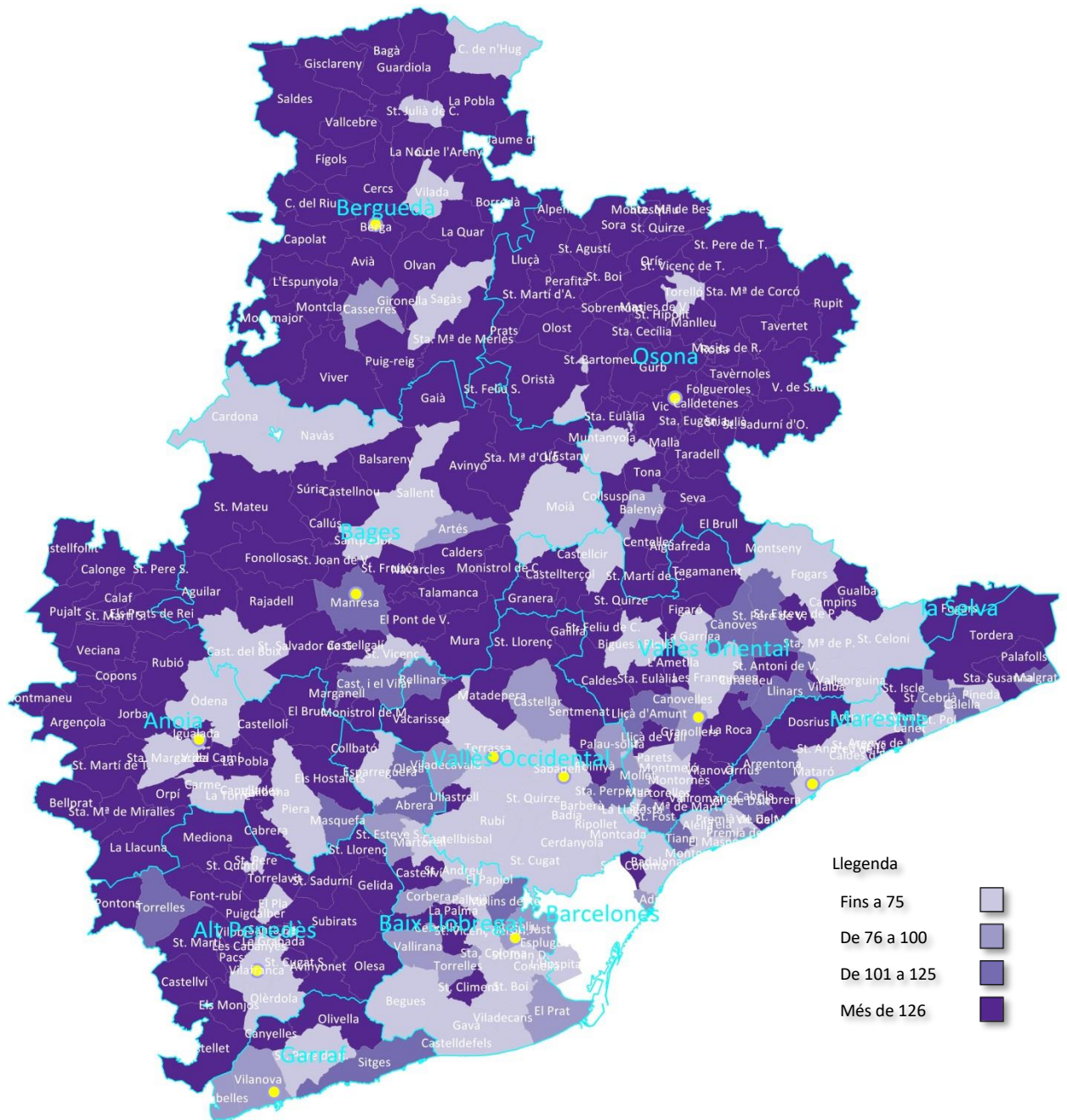
Taula 3. Despesa de les Meses, per àmbits i tipus de recurs: 2012-2014.

	Econòmic	Material	Tècnic	Total	Total (%)
Creació d'equipaments i d'infraestructures	50.543	50	222	50.815	35,2
Garantia de la prestació de serveis públics	13.340	0	20	13.360	9,3
Manteniment d'equipaments i d'infraestructures	66.133	77	150	66.360	46,0
Reforçament de la solvència	13.814	0	0	13.814	9,6
Total	143.830	127	392	144.349	100,0

La distribució municipal dels recursos de les Meses no es correspon amb l'assignació que resultaria d'aplicar un criteri per càpita estricta, tal i com pot comprovar-se en examinar el mapa 5. En concret, de manera força similar a la pauta observada quan analitzàvem globalment la XGL, els municipis menys poblats de les comarques centrals de la província exhibeixen en general aportacions per càpita que es situen en l'interval més elevat (més d'un 25% per sobre del valor provincial), mentre que una part substancial dels municipis més poblats de la província, que es concentren a l'àrea metropolitana de Barcelona, reben aportacions que en la majoria de casos pertanyen a l'interval inferior (més del 25% per sota del valor provincial).

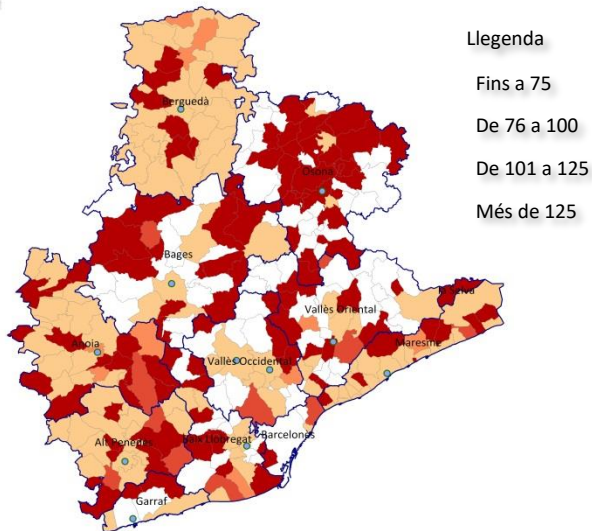
Els mapes 6, 7, 8 i 9 ens permeten, al seu torn, visualitzar l'existència d'algunes especificitats en considerar cadascun dels 4 àmbits d'actuació de les meses per separat. El manteniment d'equipaments i d'infraestructures sembla el component en el qual la concentració envers els municipis menys poblats sembla més acusada, junt amb les intervencions de reforçament de la solvència, de les que se'n beneficien un nombre limitat de municipis, la majoria d'ells situats fora de l'àrea metropolitana de Barcelona.

Mapa 5: AJUTS atorgats mitjançant les meses. Indexat per la PROVÍNCIA DE BARCELONA = 100

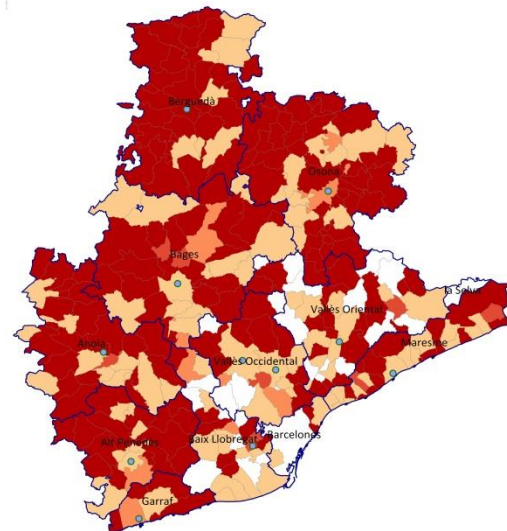


Ajuts atorgats mitjançant les MESES per ÀMBITS. La dada representada és la despesa per càpita anualitzada i indexada en relació al conjunt de la província de Barcelona = 100.

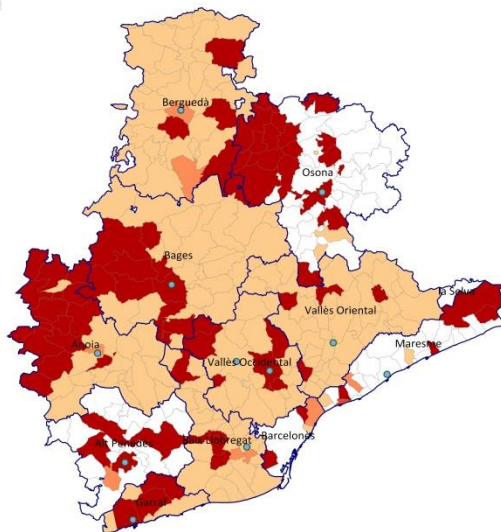
Mapa 6: CREACIÓ D'EQUIPAMENTS I D'INFRAESTRUCTURES



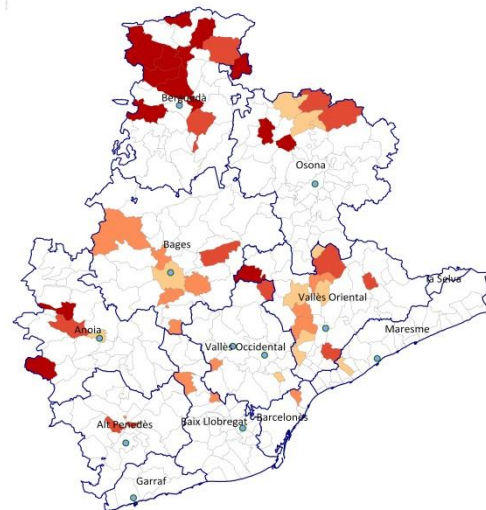
Mapa 8; MANTENIMENT D'EQUIPAMENTS I D'INFRAESTRUCTURES



Mapa 7: GARANTIA DE LA PRESTACIÓ ADEQUADA DE SERVEIS PÚBLICS LOCALS



Mapa 9: REFORÇAMENT DE LA SOLVÈNCIA DE LES FINANCES LOCALS



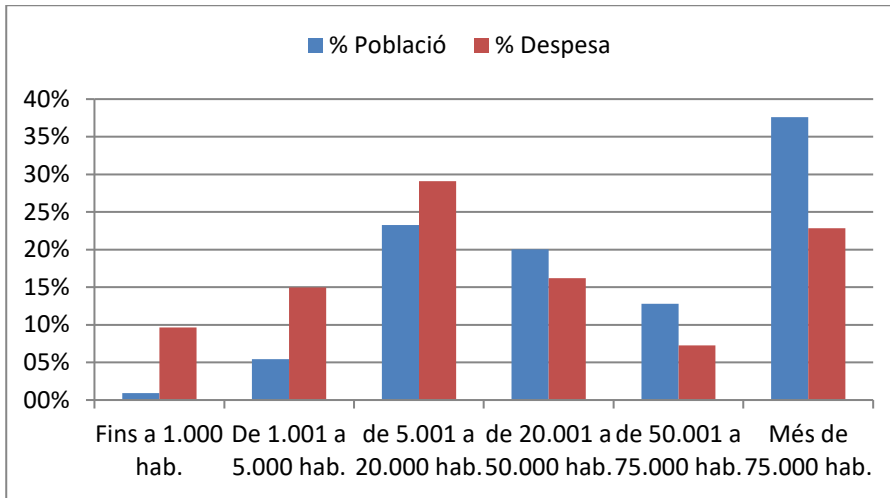
L'anàlisi de la incidència distributiva dels recursos de les Meses es mostra en els gràfics 13, 14 i 15. Els principals resultats a destacar són els següents:

- En primer lloc, pel que fa a l'anàlisi per trams de població (gràfic 13), les dades obtingudes mostren com els municipis menys poblats obtenen una alíquota de la despesa de les Meses encara més elevada, en relació al seu pes poblacional, que l'observat en analitzar les aportacions de la XGL en el seu conjunt: així, si llavors veiem que els municipis de menys de 5.000 habitants (6,4% de la població) obtenien el 21,7% dels fons, l'alíquota d'aquests mateixos municipis pel que fa a la despesa de les Meses arriba al 25%; en l'altre extrem, si els municipis de més de 50.000 habitants (50% de la població) veiem que obtenien el 31,3% dels fons de la XGL, la xifra corresponent pel que fa als recursos de les Meses es queda en el 30%.
- D'altra banda, pel que fa a la incidència distributiva de la despesa de les Meses d'acord a la RFBD la taxa d'atur, els resultats obtinguts assenyalen una major regressivitat que l'observada en analitzar la XGL en el seu conjunt. Així, en el cas de la RFBD (gràfic 14), els municipis amb una renda per sota del valor de referència provincial, que obtenien el 49% de la despesa global de la Xarxa, són els destinataris únicament del 43,5% de les aportacions de les meses; en l'altre extrem, si ens fixem ens els municipis amb una renda superior al valor provincial, l'alíquota sobre la despesa de les meses arriba al 56,1% mentre que pel conjunt de les aportacions de la XGL era del 51%. Al seu torn, pel que fa a la taxa d'atur (gràfic 15), la direcció dels canvis és la mateixa: els municipis amb menors taxes d'atur veuen incrementada la seva alíquota amb relació a l'observada pel conjunt de les aportacions de la XGL (del 57,2% llavors a un 60,8% ara), i a l'inrevés en el cas dels municipis amb taxes d'atur superiors (42,8% de la despesa de la XGL, 39,2% de les meses).

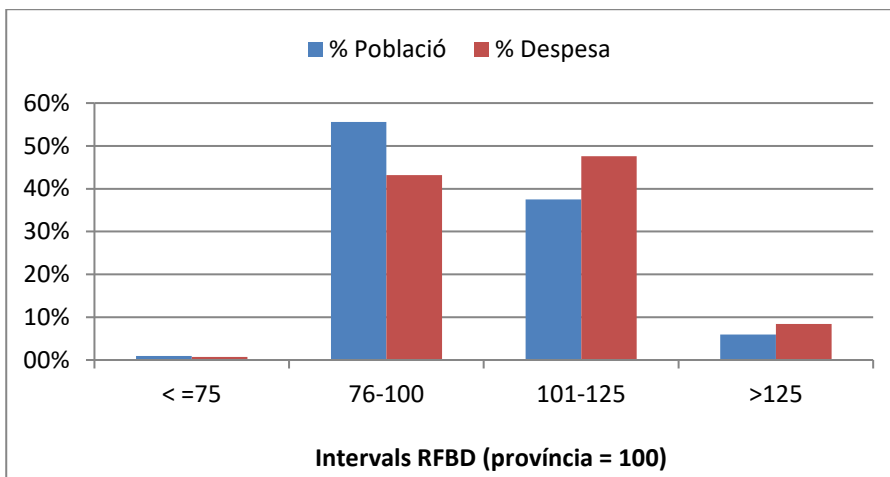
En qualsevol cas, a més d'analitzar com es distribueix la despesa de les meses globalment, resulta igualment rellevant esbrinar si les tendències que acabem d'apuntar es mantenen en analitzar els quatre àmbits en què es classifiquen les actuacions finançades mitjançant aquest instrument: la creació d'equipaments i infraestructures, llur manteniment, garantia de la prestació de serveis públics locals, i reforçament de la solvència. Els resultats obtinguts poden consultar-se en els gràfics A1 a A12 de l'annex i, breument, els principals punts a destacar són els següents:

- Les actuacions destinades a la creació (gràfics A1-A3) i manteniment (gràfics A7-A9) d'infraestructures i equipaments, que en conjunt representen el 80% de la despesa total de les Meses, segueixen un patró força similar (lògicament) al que acabem de descriure: d'una banda, una alíquota pels municipis menys poblats força superior a la que correspondria pel seu pes poblacional, i just el contrari pels municipis més poblats; d'altra banda, i en bona mesura com a correlat de l'anterior, una distribució de les aportacions que beneficia més en termes relatius als municipis amb una major RFBD i una menor taxa d'atur.
- Per contra, en el cas dels recursos destinats a garantir la prestació de serveis públics locals (gràfics A4-A6), la "sobre-representació" dels municipis menys poblats (menys de 5.000 habitants) és força menys pronunciada i, de fet, els municipis en l'interval superior de població (>75.000 hab.) tenen una alíquota de participació sobre el total de recursos superior al seu pes poblacional. Per aquest motiu, la incidència distributiva d'aquesta despesa d'acord a la RFBD i la taxa d'atur és més aviat proporcional o, fins i tot, lleugerament progressiva.
- Finalment, pel que fa a les actuacions orientades a reforçar la solvència (gràfics A10-A12), té matisos diferents i interessants. D'una banda, respecte a la incidència per trams de població, s'observa una forta concentració en els municipis de menys de 5.000 habitants, que obtenen més del 30% dels recursos quan el seu pes poblacional no arriba al 6,5%, però alhora també els municipis més poblats, amb més de 75.000 habitants, obtenen una alíquota del 35% de la despesa que pràcticament es correspon amb el seu pes poblacional (37%); els municipis d'entre 5.000 i 75.000 habitants, en canvi, són els que relativament menys es beneficien: amb un pes poblacional del 56%, tant sols obtenen el 33% dels recursos. D'altra banda, segurament a conseqüència d'una certa compensació entre tots dos extrems, la incidència distributiva quan es té en compte la RFBD o la taxa d'atur resulta força menys regressiva que l'observada en el cas de les actuacions de creació i manteniment d'equipaments i infraestructures.

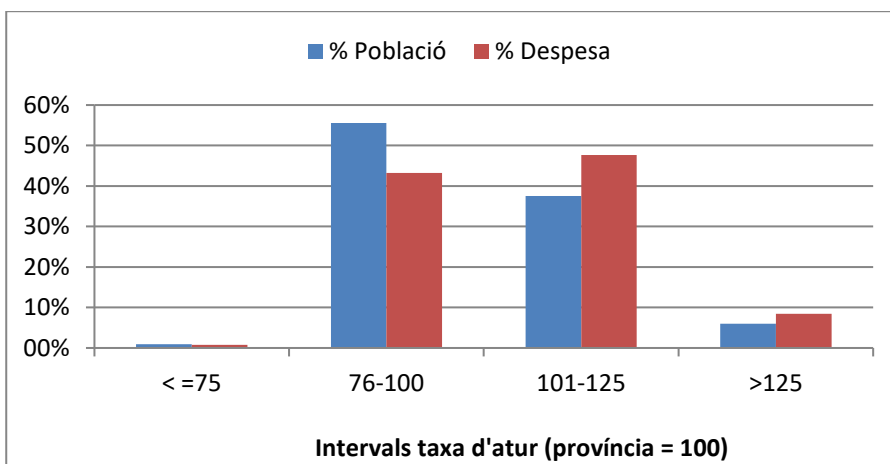
Gràfic 13. Pes poblacional (%) i recursos de les Meses obtinguts (%), per trams de població



Gràfic 14. Pes poblacional (%) i recursos de les Meses obtinguts (%), per categories de RFBD (província=100)



Gràfic 15. Pes poblacional (%) i recursos de les Meses obtinguts (%), per categories de taxa d'atur (província=100)



3.5 Catàleg

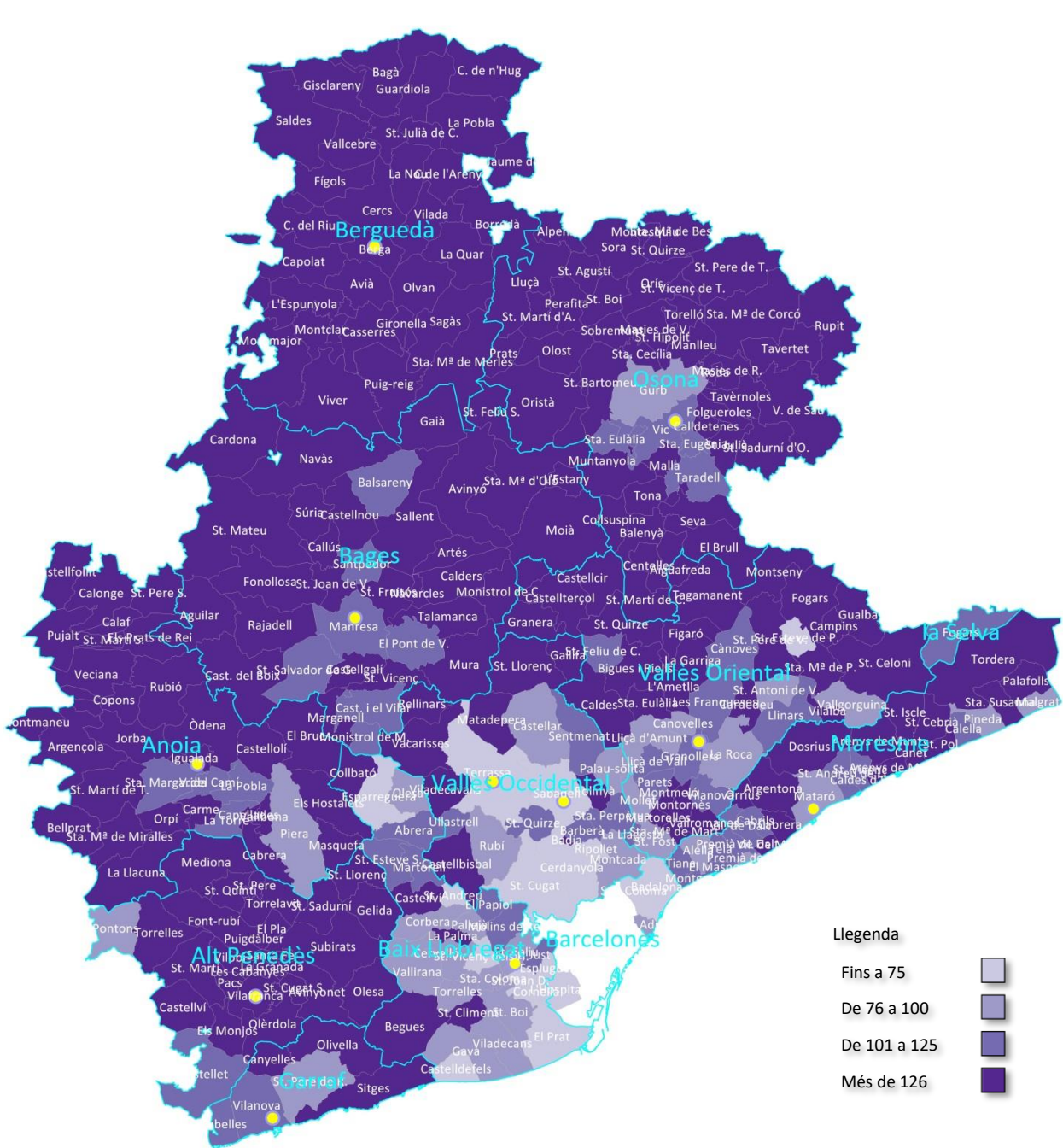
L'anàlisi que hem portat a terme de les actuacions del Catàleg ha considerat la despesa conjunta dels anys 2012 i 2013 ja que, com pot observar-se a la taula 4, la importància relativa de la despesa efectuada des de les diverses àrees de la DIBA és força estable d'un any a l'altre. A més, una inspecció més exhaustiva de les més de 200 activitats que cada any s'ofereixen mitjançant el Catàleg revela que, d'una banda, la majoria d'elles s'ofereixen tots dos anys i, de l'altra, que hi ha un conjunt força limitat d'intervencions que concentren bona part de la despesa; en particular, prenent com a unitat d'anàlisi els 75 programes en què es classifiquen les activitats del Catàleg, n'hi ha tres de l'àrea d'atenció a les persones (relacionats amb la provisió de serveis socials), i dues de l'àrea de Desenvolupament Econòmic Local (DEL), les quals concentren conjuntament prop del 50% de total la despesa del Catàleg. De fet, aquests dos programes de l'àrea DEL, l'un anomenat de "polítiques del mercat de treball" i l'altre de "polítiques de teixit productiu", han mobilitza pel conjunt dels dos anys 8,2 i 6,6 milions d'euros respectivament, una quantitat equivalent al 18% de tota la despesa del Catàleg. Així doncs, atesa la seva importància econòmica, i en la mesura que ambdós es troben directament relacionats amb la preocupació per la creació d'ocupació, hem optat per fer-ne una anàlisi pormenoritzada.

Taula 4. Despesa del Catàleg, per àrees: 2012 i 2013

Àrea	2012	%	2013	%	Total	%
Atenció a les Persones	20.772.454	49,1	19.949.694	49,9	40.722.149	49,4
Desenvolupament Econòmic Local	13.746.075	32,5	11.930.463	29,8	25.676.538	31,2
Presidència	3.921.518	9,3	3.164.164	7,9	7.085.682	8,6
Territori i Sostenibilitat	3.901.064	9,2	4.969.509	12,4	8.870.573	10,8
	42.341.111	100,0	40.013.829	100,0	82.354.943	100,0

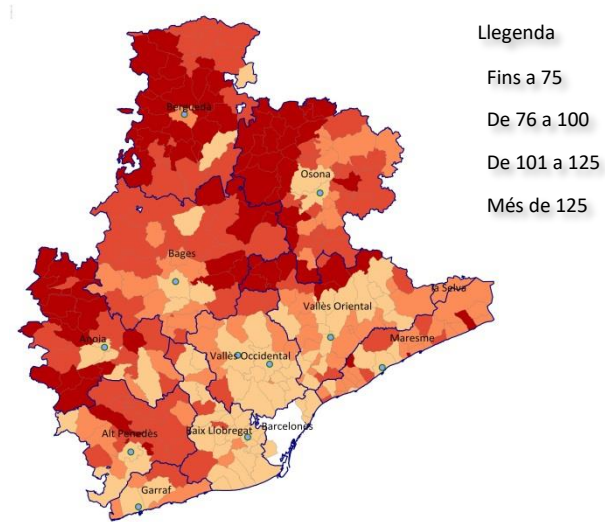
Tanmateix, abans de fer aquest "zoom" d'ambdós programes, convé mantenir la visió de conjunt i valorar en la seva globalitat la distribució de recursos que fa el Catàleg. De nou, tal i com posa de manifest el mapa 10, la distribució entre els diversos municipis dels recursos del Catàleg s'allunya força d'un criteri capitatiu estricte. Així, respecte el valor 100 corresponent a la despesa per càpita a nivell provincial, s'observa que bona part dels municipis menys poblats, especialment els de les comarques centrals, tenen una despesa per càpita que supera en un 25% aquesta quantitat; per contra, una part substancial dels municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona registra despeses per càpita un 25% inferiors en aquest mateix valor. Aquesta tendència, com palesen els mapes 11,12, 13 i 14, es manté força estable quan s'analitza la distribució territorial dels recursos del Catàleg atorgats per cadascuna de les 4 àrees de la DIBA participants.

MAPA 10: AJUTS ATORGATS MITJANÇANT EL CATÀLEG. INDEXAT PER LA PROVÍNCIA DE BARCELONA = 100

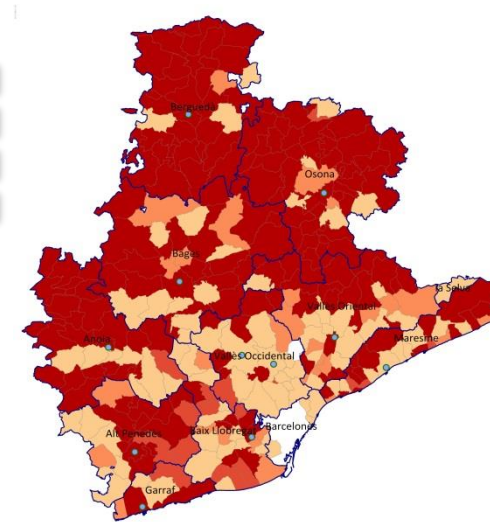


Ajuts atorgats a través del CATÀLEG per ÀREES. La dada representada és la despesa per càpita anualitzada i indexada en relació al conjunt de la província de Barcelona = 100.

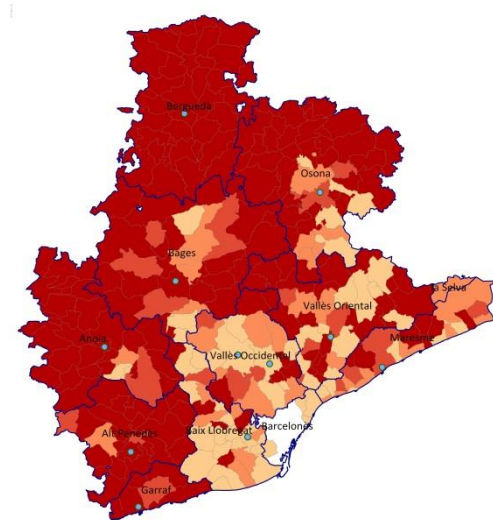
MAPA 11: ATENCIÓ A LES PERSONES



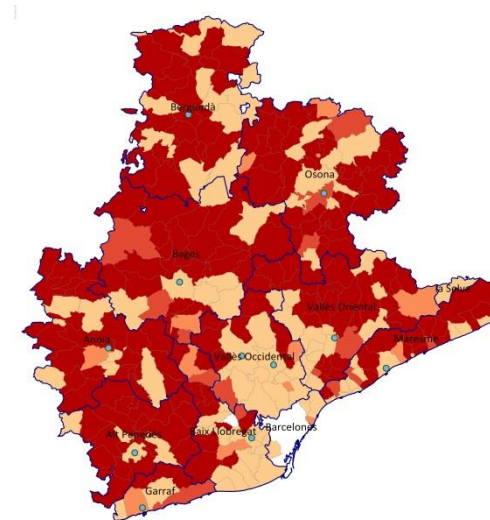
MAPA 13: PRESIDÈNCIA



MAPA 12: DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC LOCAL



MAPA 14: TERRITORI I SOSTENIBILITAT

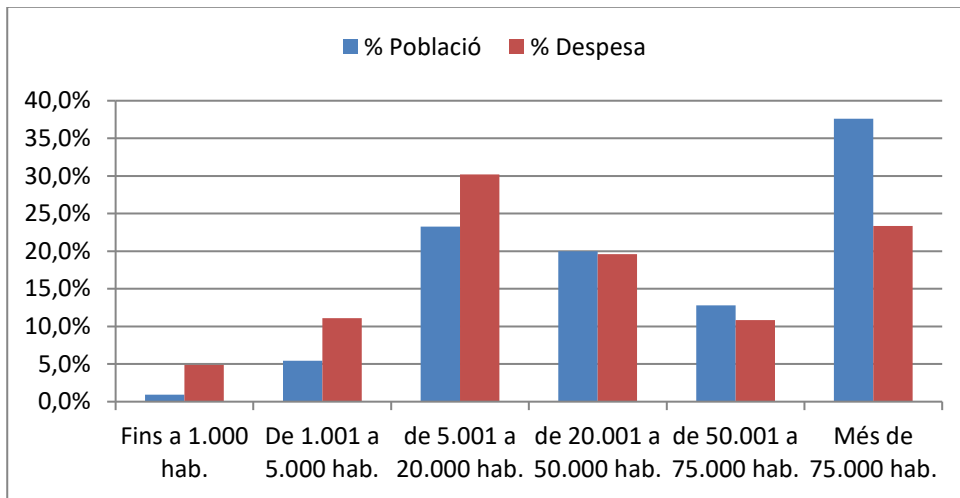


En qualsevol cas, si volem tenir una idea més precisa de les pautes de distribució de la despesa del Catàleg entre els diversos municipis, cal portar a terme una anàlisi de la incidència distributiva d'aquesta despesa d'acord a les tres variables que venim considerant (grandària de la població, RFBD i atur), quelcom que es fa en els gràfics 18, 19 i 20, respectivament.

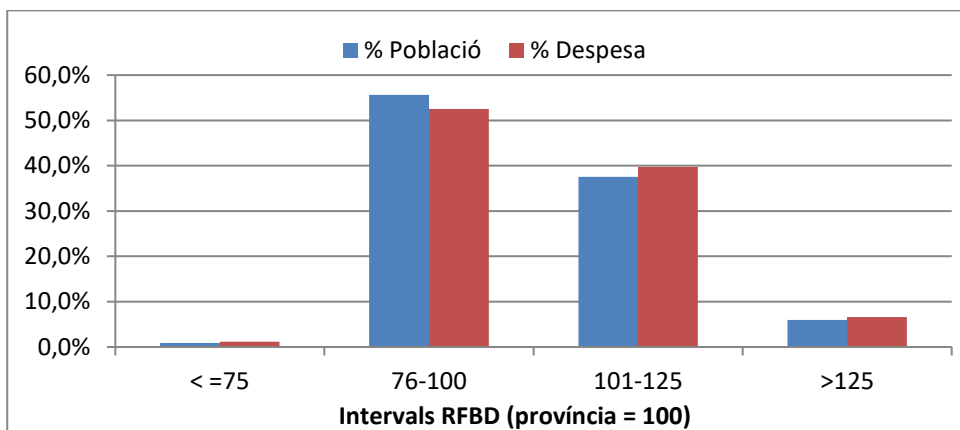
El primer fet a destacar és que, tot i beneficiar relativament més als municipis menys poblats, la despesa del Catàleg no segueix una pauta tan accentuada en aquest sentit com la que s'observava en analitzar la XGL en el seu conjunt. Així doncs, tal i com pot apreciar-se en el gràfic 18, és cert que els municipis de menys de 5.000 habitants tenen una alíquota força superior (16%) a la del seu pes poblacional (6,2%), però no s'arriba al 21,7% que s'observa pel conjunt de la XGL. De fet, els municipis d'entre 20.000 i 75.000 habitants tenen un pes sobre la despesa total del Catàleg (30,4) força similar al seu pes poblacional (32,8), quelcom que no succeïa en analitzar la despesa global de la XGL. Els municipis de més de 75.000 habitants, en canvi, segueixen tenint una participació sobre la despesa notablement inferior al seu pes poblacional, amb magnitud similars a les observades pel conjunt de la XGL.

D'altra banda, com a conseqüència de l'anterior, però probablement també de l'existència de criteris específics per alguns dels programes, la incidència distributiva en termes de RFBD i atur exhibeix una regressivitat atenuada respecte els valors que observàvem pel conjunt de la XGL. Així doncs, tot i que els municipis amb una renda inferior al valor de referència tenen una alíquota del 53,7% de la despesa per comptes del 49%, aquest percentatge segueix estant per sota del seu pes poblacional (56,5%). Al seu torn, pel que fa a la incidència distributiva d'acord a les taxes d'atur, els municipis amb més atur veuen incrementada la seva alíquota sobre el total de recursos del Catàleg fins el 48,3%, encara per sota del seu pes poblacional (55,3%), però a menor distància que el que s'observava en el cas de la XGL (42,8%).

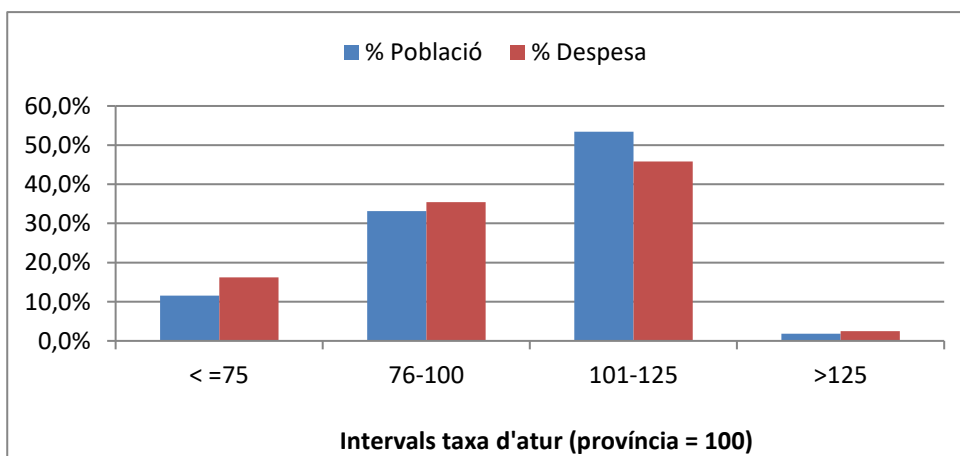
Gràfic 18. Pes poblacional (%) i recursos del Catàleg (%), per trams de població



Gràfic 19. Pes poblacional (%) i recursos del Catàleg (%), per categories de RFBD (província=100)



Gràfic 20. Pes poblacional (%) i recursos del Catàleg (%), per categories d'atur (província=100)

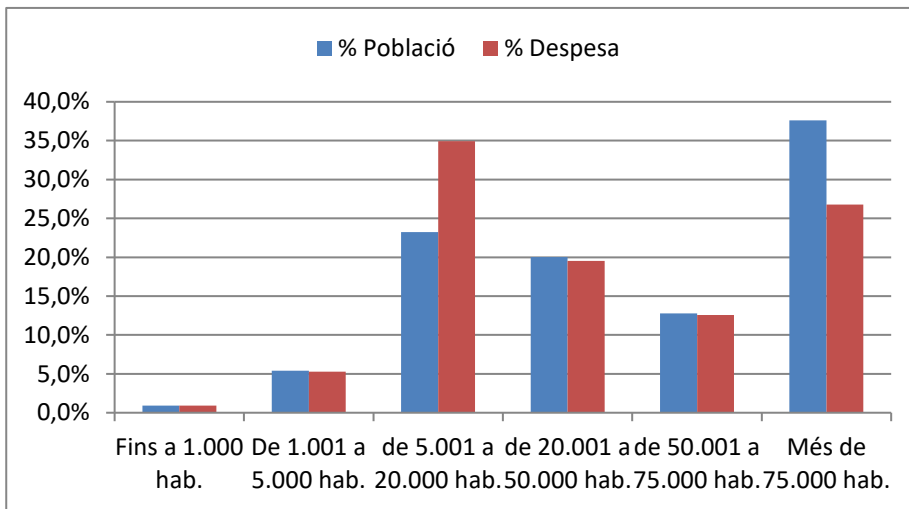


A més de valorar en el seu conjunt la incidència distributiva de la despesa del Catàleg, hem analitzat, com ja hem esmentat, els dos programes que tenen una relació més estreta amb la creació d'ocupació: les polítiques de mercat de treball i les polítiques de teixit productiu. L'anàlisi de la incidència distributiva d'un i altre programa es mostra, respectivament, en els gràfics 21 a 23 i 24 a 26.

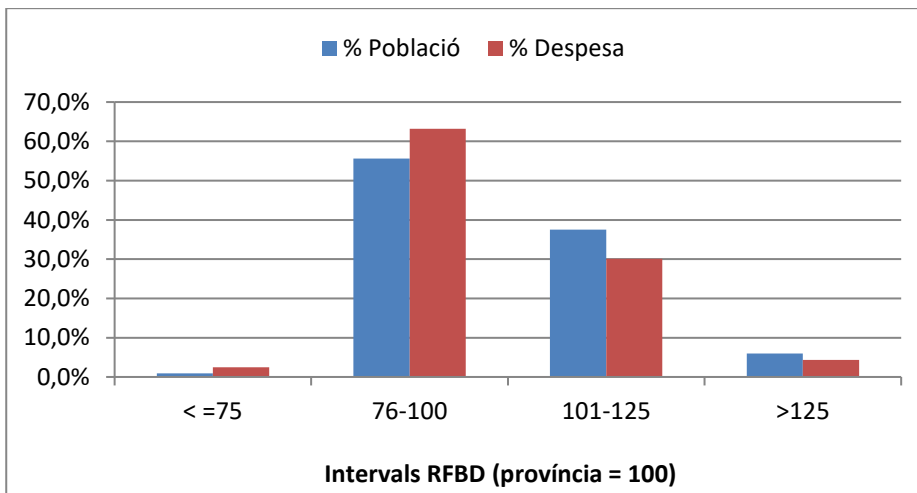
Un primer fet a constatar és que, en tots dos casos, la distribució dels recursos es troba molt més propera al pes poblacional dels diversos municipis, especialment en el cas de les polítiques de teixit productiu. De fet, a excepció dels municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants, i els de més de 75.000, la resta exhibeix alíquotas de participació sobre la despesa en polítiques del mercat de treball molt similars al seu pes poblacional.

D'altra banda, malgrat l'existència de diferències entre una i altra política en termes d'incidència distributiva per trams de població municipal, totes dues presenten una distribució progressiva de la despesa quan es classifica als municipis d'acord a la seva RFBD per càpita i a les seves taxes d'atur. En concret, pel que fa a la RFBD, les polítiques de mercat de treball destinen el 65,6% dels recursos als municipis amb una renda inferior al valor de referència provincial, tot i que el seu pes poblacional és tant sols del 65,6% del 56,6%; en el cas de les polítiques de teixit productiu, tot i que amb un percentatge menor (61,5%), l'alíquota continua per sobre del pes poblacional. Al seu torn, pel que fa a la incidència distributiva respecte les taxes d'atur, les alíquotas de despesa de les polítiques tant de mercat de treball (58,5%) com especialment de teixit productiu (65,9%) es situen, en els municipis amb més atur, per sobre del seu pes poblacional (3%).

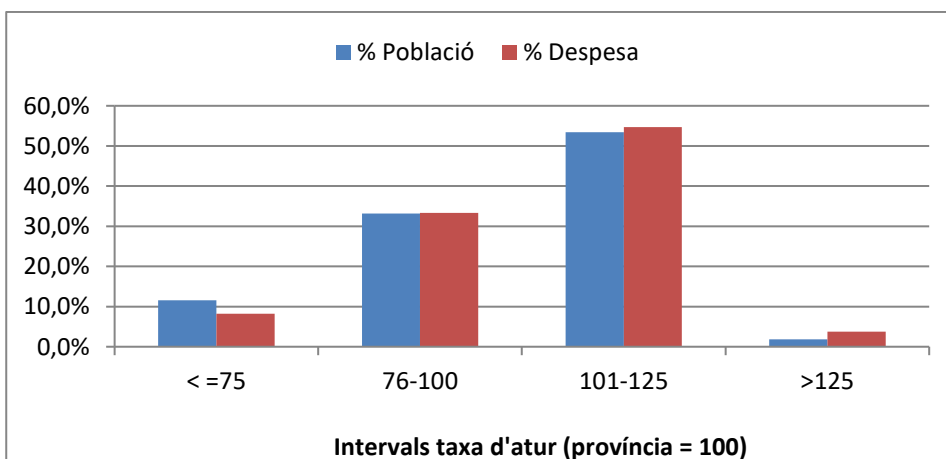
Gràfic 21. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques del mercat de treball (%), per trams de població



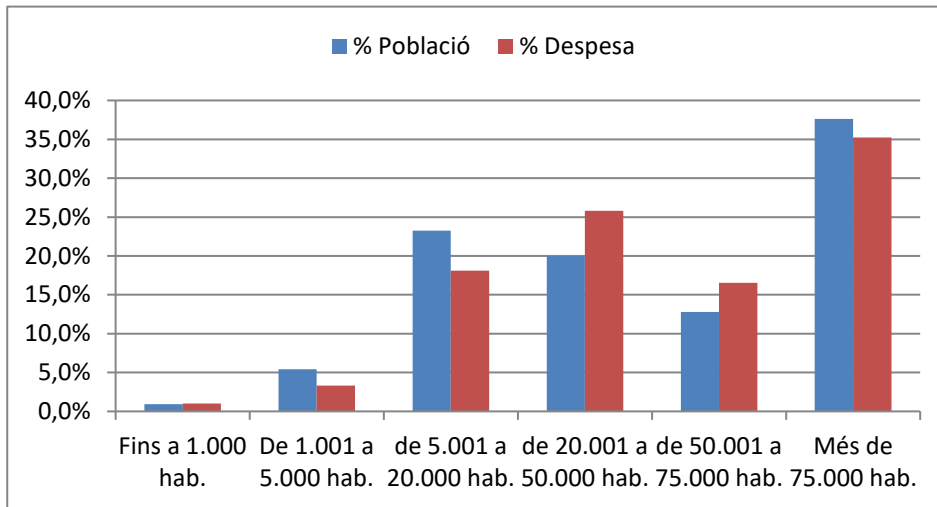
Gràfic 22. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques del mercat de treball (%), per categories de RFBD (província=100)



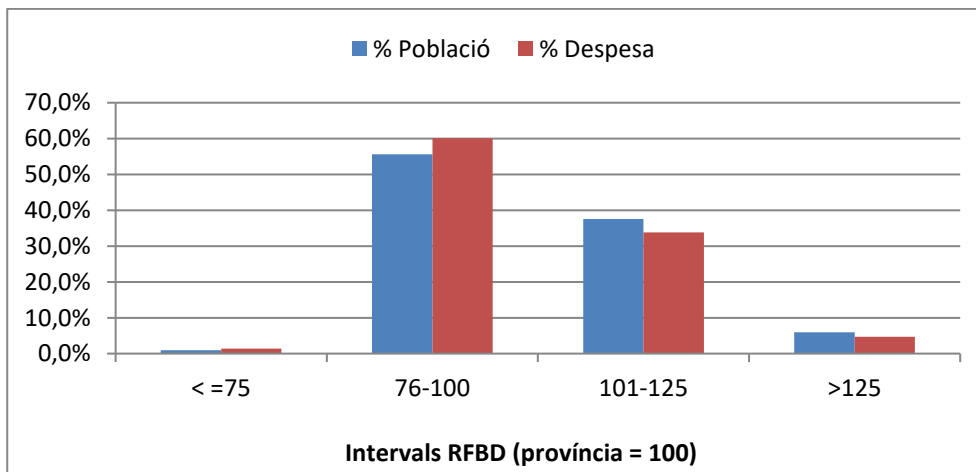
Gràfic 23. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques del mercat de treball (%), per categories d'atur (província=100)



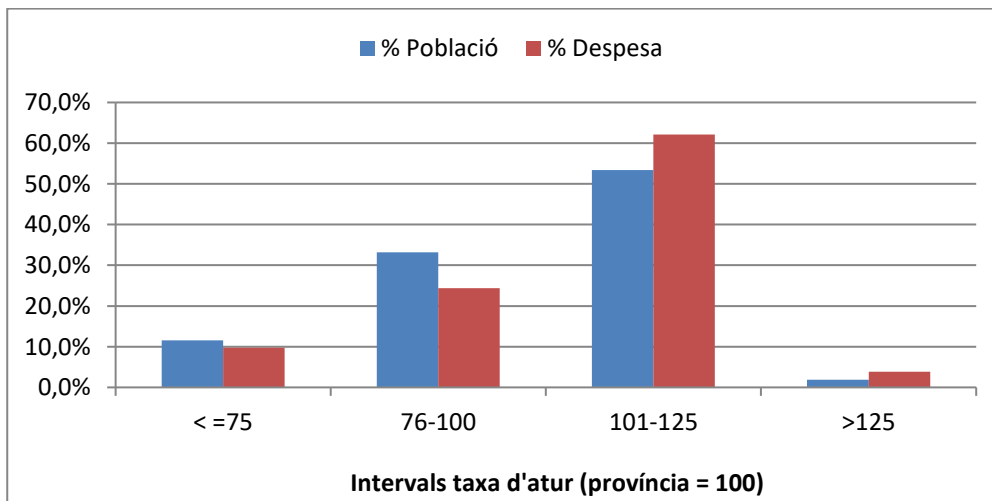
Gràfic 24. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques de teixit productiu (%), per trams de població



Gràfic 25. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques de teixit productiu (%), per categories de RFBD (província=100)



Gràfic 26. Pes poblacional (%) i despesa en polítiques de teixit productiu (%), per categories d'atur (província=100)



3.6 Programes complementaris

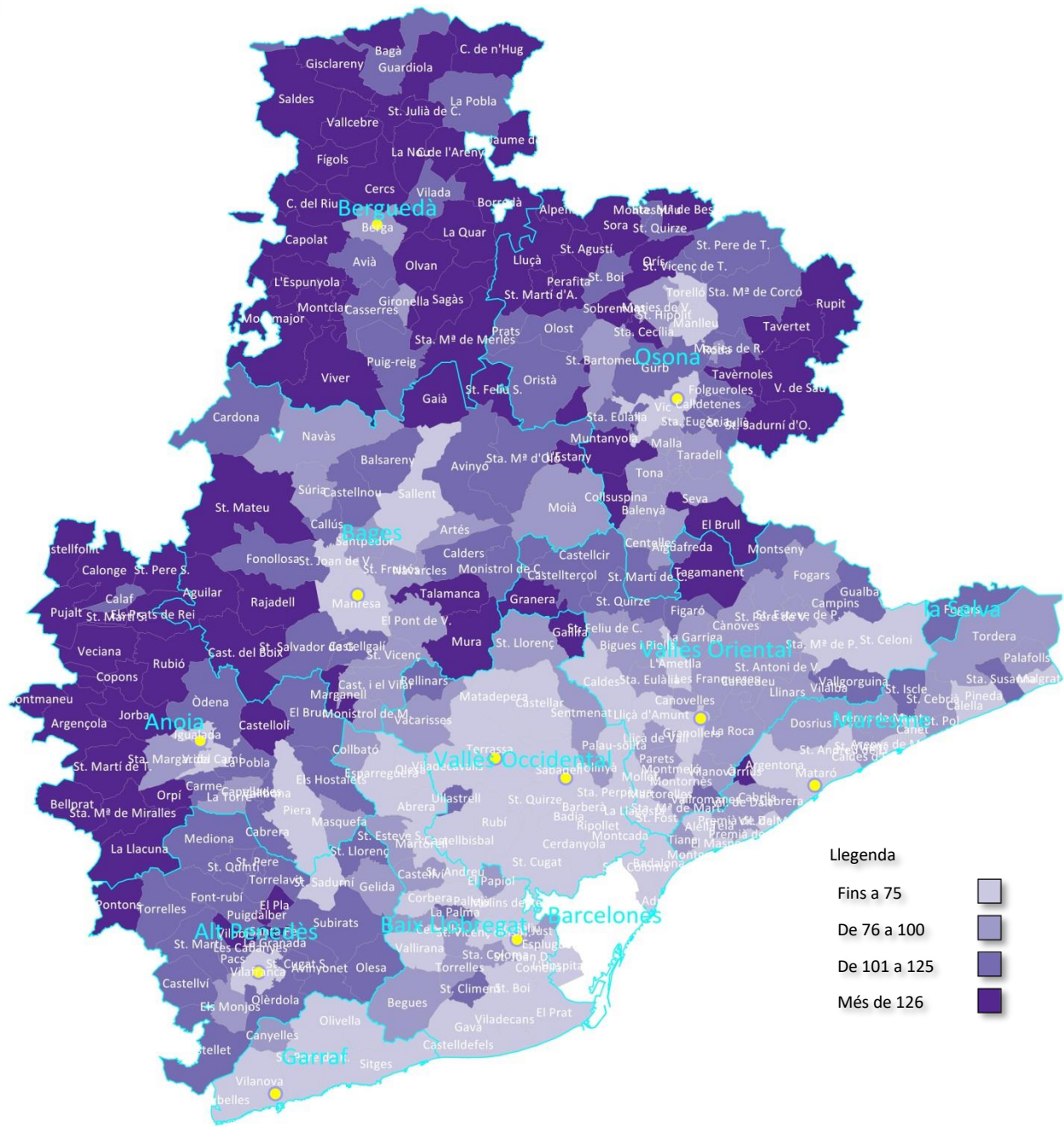
Els programes complementaris, tal i com mostra la taula 5, no tants sols són de naturalesa diversa sinó que mobilitzen quantitats de recursos força diferents. El programa de reforç de la solvència és clarament el més important en termes econòmics, ja que té una dotació de recursos que representa més del 36% de la despesa total dels plans i duplica la del segon programa en importància (Plans d'Ocupació).

Taula 5. Despesa dels programes complementaris, per tipus de programa: 2012-2014

Programa	Despesa	%
Camins locals	9.591	8,8
Patrimoni	10.000	9,2
Plans d'ocupació	19.785	18,1
Serveis socials	9.999	9,2
Atenció als infants	12.000	11,0
Atenció domiciliària	7.987	7,3
Solvència	39.675	36,4
Total	109.036	100,0

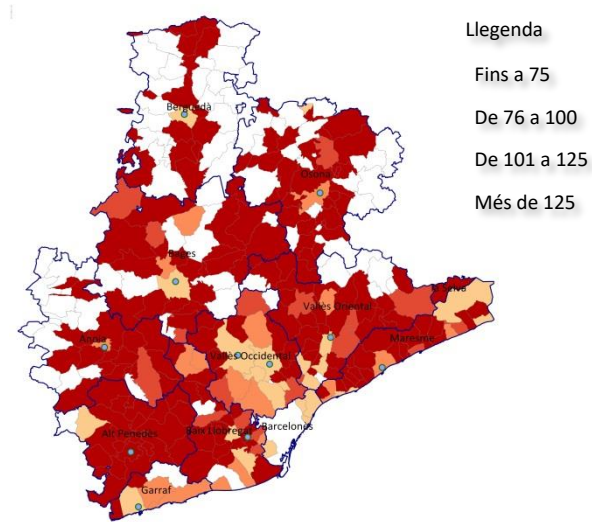
Una primera observació de la distribució de la despesa per càpita dels programes complementaris, considerats en el seu conjunt (mapa 15), posa de manifest una pauta de concentració que, de nou, sembla beneficiar en termes relatius els municipis menys poblats de la província, tot i que amb una intensitat que sembla inferior a la detectada pel que fa als dos altres instruments de la XGL (Meses i Catàleg). Tanmateix, com pot apreciar-se en analitzar la distribució territorial dels recursos de cadascun dels programes per separat (mapes 16 a 21), es detecten ja algunes diferències que convé tenir presents. En primer lloc, alguns dels programes, com ara els de “camins locals”, “patrimoni” i “atenció als infants”, no atorguen recursos a la totalitat dels municipis de la província. D'altra banda, tant pel que fa al programa d'atenció domiciliària com al de serveis socials, la distribució de la despesa per càpita sembla molt més homogènia territorialment que en la resta de programes. Així mateix, en el cas dels Plans d'Ocupació, la pauta sembla similar a l'observada en considerar la distribució dels recursos de la XGL en el seu conjunt, ja que la divisòria entre municipis de les comarques centrals, d'una banda, i els municipis de l'àrea metropolitana, de l'altra, s'intueix amb força claredat. Finalment, pel que fa al programa de solvència, que recordem és el que absorbeix una major quantitat de recursos, la distribució sembla una versió encara més exacerbada de la pauta que acabem d'esmentar.

MAPA 15: AJUTS ATORGATS PEL PROGRAMES COMPLEMENTARIS. INDEXAT PER LA PROVÍNCIA DE BARCELONA = 100

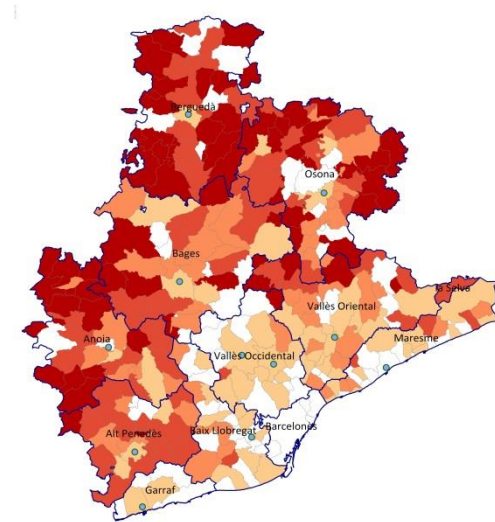


Ajuts atorgats pels diferents PROGRAMES COMPLEMENTARIS. La dada representada és la despesa per càpita anualitzada i indexada en relació al conjunt de la província de Barcelona = 100.

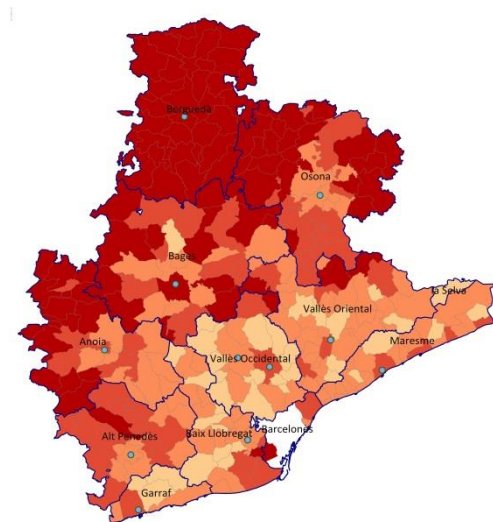
MAPA 16: ATENCIÓ ALS INFANTS



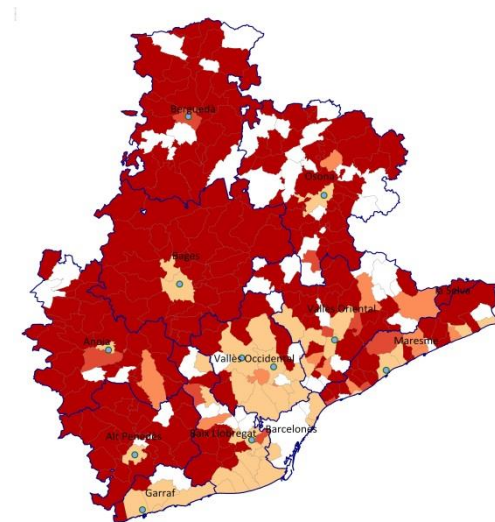
MAPA 18: CAMINS LOCALS



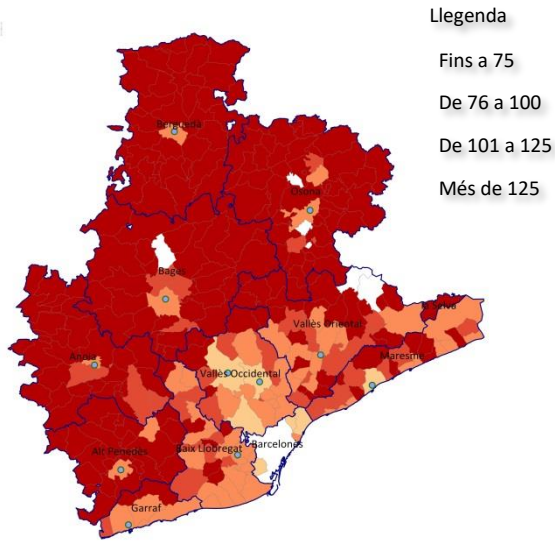
MAPA 17: ATENCIÓ DOMICILIÀRIA



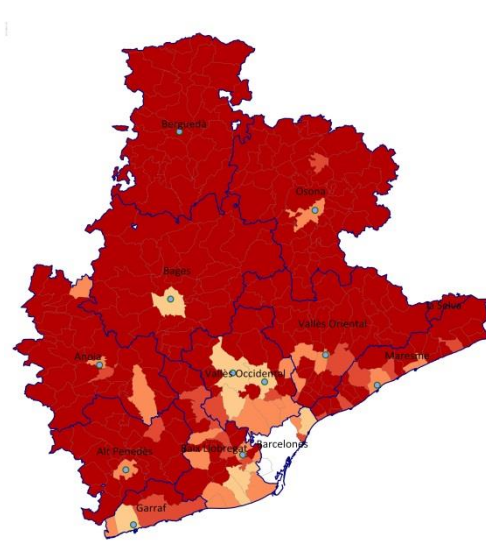
MAPA 19: PATRIMONI



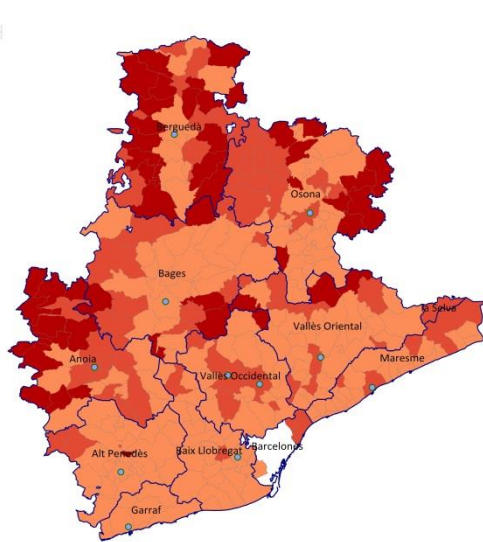
MAPA 20: PLANS D'OCUPACIÓ



MAPA 22: SOLVÈNCIA



MAPA 21: SERVEIS SOCIALS



Això no obstant, més enllà de les pautes que revelen els mapes anteriors, si hom vol tenir una idea més exacte de la incidència distributiva dels recursos que atorguen els programes complementaris, cal fer una anàlisi com la que es porta a terme en els gràfics 27 a 29 (per al conjunt dels programes) i en els gràfics de l'annex A13 a A33 (per a cadascun dels programes per separat).

Així doncs, començant per l'anàlisi global, la primera constatació és que els programes complementaris distribueixen els recursos entre els municipis, d'acord a la seva grandària poblacional (gràfic 27), seguint una pauta molt similar a l'observada quan analitzàvem la despesa total de la XGL. En concret, si llavors els municipis de menys de 5.000 habitants, malgrat representar el 6,2% de la població concentraven el 21,7% de la despesa, la xifra corresponent per als Programes complementaris és del 22,2%; en l'altre extrem, pel que fa als municipis de més de 50.000 habitants (un 51% de la població), si la seva alíquota sobre la despesa total de la XGL es situa en el 31,3%, la xifra corresponent per als programes complementaris és del 30,5%. Addicionalment, si es compara la incidència distributiva en termes de RFBD (gràfic 28) i taxa atur (gràfic 29), d'una banda, amb les anàlisis corresponents pel que fa a la despesa total de la XGL (gràfics 9 i 10), de l'altra, les similituds entre els resultats obtinguts són sorprenents.

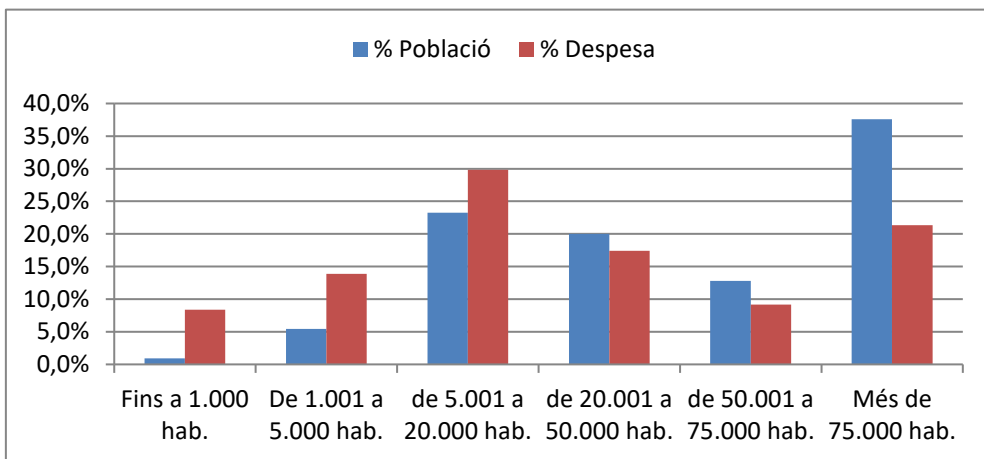
Tanmateix, quan s'analitza la incidència distributiva dels diversos programes per separat, apareixen un seguit de peculiaritats força interessants:

- Els programes complementaris d'atenció domiciliària (gràfics A16 a A18) i serveis socials (A25 a A27) exhibeixen una incidència distributiva que denota l'ús d'un criteri d'assignació fonamentalment per càpita, ja que les alíquotes de participació sobre la despesa i els pesos poblacionals coincideixen amb independència de la variable de classificació dels municipis que s'empri (trams poblacionals, RFBD o taxa d'atur).
- Per contra, en considerar el programa d'atenció a infants, orientat a cofinançar places d'escola bressol, aquesta pauta no s'observa (gràfics A13 a A15): d'una banda, els municipis d'entre 1.000 i 20.000 habitants tenen alíquotes de participació molt superiors al seu pes poblacional, quelcom que no passa amb la resta de trams de població (especialment en els municipis de més de 75.000 habitants, on l'alíquota de despesa és la meitat del pes poblacional); i, d'altra banda, la incidència distributiva en termes de RFBD i taxa d'atur és més aviat

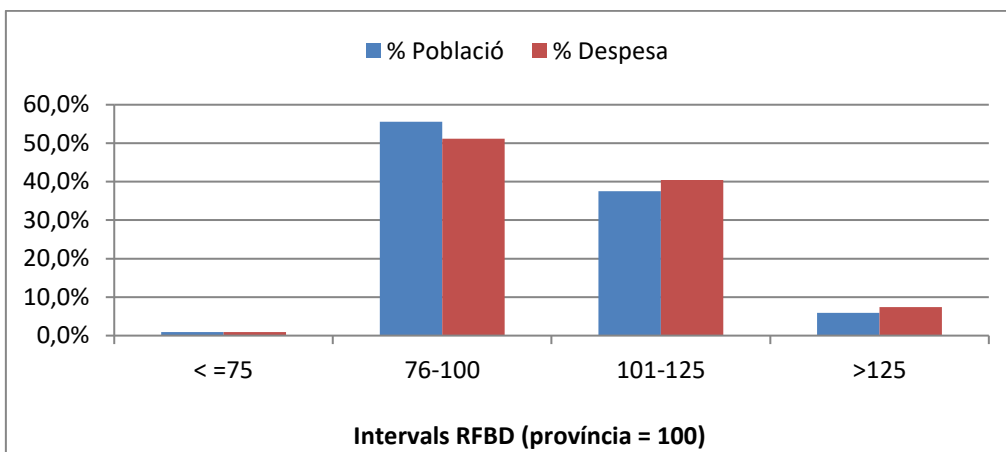
regressiva, ja que els municipis amb més renda i menys atur tenen participacions sobre la despesa superiors al seu pes poblacional.

- Els programes de “camins locals” (A19-A21) i “patrimoni” (A22-A24) tenen una incidència distributiva que, com era d’esperar, beneficia clarament els municipis menys poblats: així, els municipis de menys de 5.000 habitants concentren, respectivament, el 63,4% i el 51,3% de la despesa d’un i altra programa. Al seu torn, degut al fet que els municipis més petits no són, en general, ni els que tenen menys RFBD ni més atur, la incidència distributiva respecte ambdues variables és també regressiva.
- Els Plans d’Ocupació, al seu torn, exhibeixen una incidència distributiva que privilegia els municipis de menys de 20.000 habitants respecte la resta de municipis més poblats, especialment els de més de 75.000 habitants (Gràfic A31). Fruit d’això, i en contraposició a la situació observada en el cas dels serveis del Catàleg de “mercat de treball” i “teixit productiu”, la incidència distributiva dels Plans d’Ocupació no resulta progressiva, sinó regressiva, ja que en termes relatius els municipis amb més renda i menor taxa d’atur reben percentatges de recursos superiors als que els hi correspondrien d’acord al seu pes poblacional (gràfics A32 i A33).
- Finalment, pel que fa al programa de major quantia econòmica, el de reforç de la solvència (gràfics A28 a A30), exhibeix una pauta d’incidència distributiva d’acord a la grandària municipal que beneficia als municipis menys poblats, si bé no tant als més petits (menys de 5.000 habitants) com als que tenen entre 5.000 i 20.000 habitants; els municipis de més de 75.000 habitants, al seu torn, es caracteritzen de nou per rebre una alíquota de despesa que equival a la meitat del seu pes poblacional. D’altra banda, pel que fa a la incidència distributiva en termes de RFBD i taxes d’atur, el programa de reforç de la solvència exhibeix una regressivitat similar a la detectada en el cas dels Plans d’Ocupació.

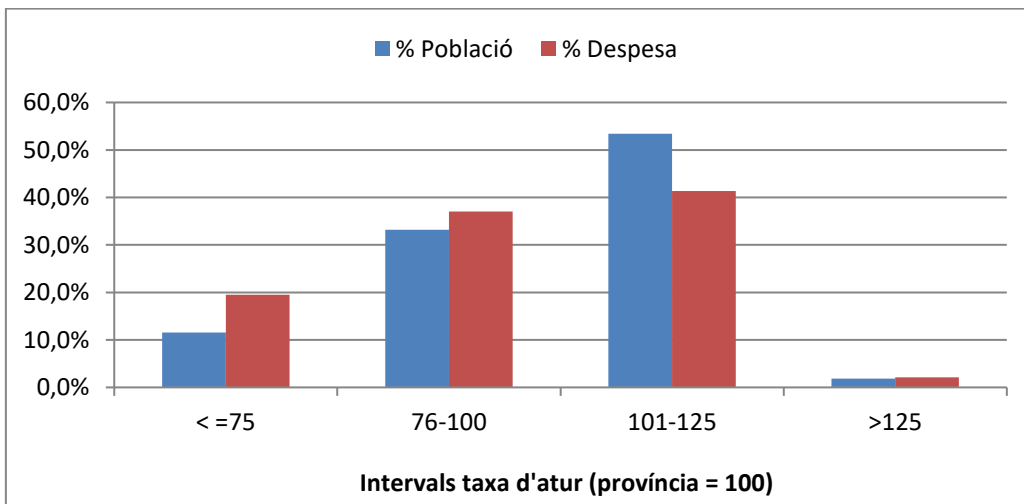
Gràfic 27. Pes poblacional (%) i despesa en Programes complementaris (%), per trams de població



Gràfic 28. Pes poblacional (%) i despesa en Programes complementaris (%), per categories de RFBD (província=100)



Gràfic 29. Pes poblacional (%) i despesa en Programes complementaris (%), per categories d'atur (província=100)



3.7 Conclusions i recomanacions

El principal propòsit dels apartats anteriors ha estat analitzar la distribució dels recursos de la Xarxa de Governos Locals, durant el període 2012-2014, entre els diversos municipis que conformen la província de Barcelona. Les principals conclusions que es deriven d'aquesta anàlisi poden resumir-se com segueix:

- Globalment, quan es consideren en el seu conjunt la totalitat dels recursos mobilitzats per la XGL, la fotografia resultant revela que els municipis menys poblats obtenen relativament més fons que la resta: en concret, les alíquotes de participació d'aquests municipis sobre la despesa total són clarament superiors als seu pes poblacional i, per tant, també la quantia dels recursos per càpita que els pertocuen. Així mateix, atès que aquests municipis no són els que disposen d'una menor RFBD per càpita, ni tampoc els que tenen taxes d'atur més elevades, l'anàlisi de la incidència distributiva ens mostra una situació en la que, en termes relatius, els municipis menys rics i amb més atur tenen alíquotes de participació sobre la despesa inferiors al seu pes poblacional. Des d'una perspectiva territorial, les tendències anteriors es corresponen, a grans trets, amb beneficis relatius pels municipis rurals de les comarques centrals en detriment dels municipis urbans de l'àrea metropolitana de Barcelona. En qualsevol cas, la prioritització dels municipis més petits contitueix un dels principis que ha informat l'actuació de la DIBA tradicionalment, i també en el cas de la XGL s'ha intentat compensar les menors capacitat tècniques i fiscals d'aquesta tipologia de municipis. Els resultats obtinguts no han fet més que confirmar quantitativament la notable importància d'aquest principi d'equilibri territorial.
- Tanmateix, l'anàlisi pormenoritzat del repartiment de recursos per a cadascun dels tres instruments que empra la XGL, així com de les grans tipologies d'actuacions en que es despleguen cadascun d'ells, revelen matisos importants respecte la fotografia de conjunt que acabem de descriure:
 - En primer lloc, pel que fa a les Meses, que constitueix l'instrument que absorbeix una major proporció dels recursos de la XGL (43%), la pauta que acabem de descriure pel conjunt de la XGL es mostra d'una manera encara més acusada: això és, els municipis menys poblats tenen alíquotes de participació sobre els recursos destinats a la creació i manteniment d'equipaments i infraestructures, així com a la línia de reforçament de la

solvència, molt superiors al seu pes poblacional; a més, la incidència distributiva de la despesa té un caràcter encara més regressiu que la despesa de la XGL analitzada en el seu conjunt.

- Al seu torn, tot i que comparteix el biaix envers els municipis menys poblats, i la incidència distributiva respecte la RFBD i les taxes d'atur segueix sent regressiva, la despesa del Catàleg exhibeix aquestes pautes de forma molt més apaivagada. De fet, en el cas dels dos programes analitzats de forma detallada, el de mercat de treball i el de teixit productiu, que conjuntament concentren el 18% de la despesa del Catàleg, els resultats ens mostren una situació en la qual la distribució d'acord a la grandària poblacional és molt més equilibrada i, fins i tot, s'observa una certa progressivitat de la despesa quan es classifica als municipis en base a la RFBD per càpita i la taxa d'atur.
- Finalment, pel que fa als programes complementaris, l'anàlisi quan se'ls considera globalment revela una realitat situada a mig camí entre les Meses i el Catàleg, tot i que existeixen diferències acusades quan s'analitzen cadascun dels programes per separat. El programa de reforçament de la solvència, la dotació econòmica del qual representa el 36% de la despesa total en programes complementaris, es caracteritza per concentrar bona part dels recursos en municipis de fins a 20.000 habitants; en canvi, la distribució de recursos tant del programa de serveis socials com del d'atenció domiciliària, segueix una pauta molt ajustada al pes poblacional dels diferents municipis. Al seu torn, com era de preveure per la naturalesa de les actuacions que contemplen, el programa de camins locals i el de patrimoni es caracteritzen per concentrar, de manera molt acusada, un percentatge important dels recursos en els municipis menys poblats.

En resum, la principal conclusió de l'anàlisi és que la variable "municipis petits" juga un paper crucial en el repartiment de recursos, però que també hi ha intervencions on la grandària poblacional (criteri per càpita estricte), o d'altres factors com la renda o la taxa d'atur, influeixen sobre la distribució. En qualsevol cas, la gran qüestió a respondre és fins a quin punt el fet de tenir pocs habitants determina, stricto sensu, una major prevalença de les necessitats socials que les diverses intervencions pretenen cobrir, especialment en aquells casos, com ara les meses, en els quals no s'explicita una fórmula d'assignació dels recursos. De fet, no són pocs els casos en què l'assignació resultant denota la

utilització de criteris que pretenen vincular necessitat i recursos, com passa per exemple amb les polítiques del Catàleg de mercat de treball i teixit productiu; tanmateix, no sembla que l'ús d'aquests criteris sigui homogeni, com palesa el fet que la incidència distributiva dels Plans d'Ocupació sigui molt diferent de la de les polítiques de mercat de treball quan, en principi, les necessitats socials que ambdós pretenen abordar sembla que haurien de ser força similars.

Així doncs, a partir dels resultats obtinguts, suggerim algunes línies d'actuació que considerem podrien resultar d'interès:

- Pel que fa a les meses, atès que més del 80% de la despesa va destinada a la creació i manteniment d'equipaments i infraestructures, convindria explorar la possibilitat de desenvolupar un índex que mesurés les dotacions municipals al respecte, amb la pretensió de vincular una part dels recursos obtinguts als valors de l'índex en qüestió. Tanmateix, en la construcció d'aquest índex, caldria intentar tenir presents unitats d'anàlisi superiors al municipi, ja que una part dels equipaments i les infraestructures poden generar efectes positius sobre diversos municipis simultàniament. A més, per a determinades inversions, l'existència de possibles economies d'escala pot reforçar encara més la necessitat d'adoptar aquesta perspectiva supramunicipal.
- En un sentit més ampli, considerem que seria convenient desenvolupar una bateria d'indicadors de necessitats socials que, en funció del tipus d'intervenció, permetessin realitzar una anàlisi de la incidència distributiva més acurada. De fet, aquests indicadors no tant sols haurien de contemplar variables socio-econòmiques com ara la taxa d'atur o la RFBD, sinó que podrien incloure informació sobre les capacitats tècniques o la base fiscal dels municipis, a la vista de la importància que aquests factors tenen a l'hora de promoure l'equilibri territorial. Els resultats d'aquesta anàlisi podrien emprar-se per desenvolupar fórmules de repartiment dels recursos més clares, transparents i alineades amb les necessitats socials que cada tipus d'intervenció pretén adreçar. Per exemple, a títol purament il·lustratiu, el percentatge de persones dependents a nivell municipal, o la prevalença de persones amb baixos ingressos (perceptors de PNC, RMI, etc.), poden constituir una base per a l'assignació de recursos molt més adequada de bona part de les intervencions que tinguin a veure amb els serveis socials, ja que ambdues problemàtiques absorbeixen una part molt substancial dels esforços que es realitzen des d'aquest àmbit.

- D'altra banda, en el decurs de l'anàlisi portada a terme per a la realització d'aquest informe, hem desenvolupat un aplicatiu que permet analitzar, de forma flexible i interactiva, el repartiment de fons de tots els instruments i actuacions desenvolupades per la XGL, tot relacionant-la amb les principals característiques dels municipis. Aquest aplicatiu, amb un esforç d'adaptació addicional per part d'Ivàlua, potser podria constituir una eina útil per a que la DIBA analitzés l'evolució futura del repartiment dels recursos que preveu la XGL.
- Finalment, si es vol profunditzar en l'anàlisi del possible impacte sobre la creació d'ocupació de les actuacions de la XGL, suggerim centrar-nos en aquells programes que tinguin una connexió més directa amb aquest objectiu, com seria el cas de les polítiques del Catàleg de mercat de treball i teixit productiu. El tipus d'anàlisi que podria realitzar-se, a l'espera de disposar de les fonts d'informació adequades i d'un horitzó temporal prou dilatat, podria ser una avaluació del disseny com la que presentem en el proper apartat amb relació als Plans d'Ocupació del Programa Complementari de Suport a l'Economia Productiva.

4. Els plans d'ocupació de la DIBA: reptes, limitacions i possibles impactes

En aquest apartat presentem l'avaluació del disseny dels Plans Locals d'Ocupació de la Diputació de Barcelona, que s'emmarquen dins la categoria dels programes de creació directa d'ocupació en el sector públic. Els plans d'ocupació són una política activa d'objectius diversos: en primer lloc, són una política "de demanda", que intenta induir la creació de nous llocs de treball al sector públic, i la corresponent reducció de l'atur, per la via de reduir els costos laborals. En segon lloc, són una política de capital humà, ja que pretenen proveir a les persones participants d'una experiència laboral en la que puguin adquirir coneixements i habilitats rellevants per trobar, un cop finalitzi el període subvencionat, una feina en el mercat laboral obert, ja sigui al mateix ajuntament o en una empresa del sector privat. En tercer lloc, són també una política social, en tant que solen adreçar-se a perfils de molt baixa ocupabilitat amb l'objectiu, durant el període de feina subvencionada, de garantir-los una renda i induir-ne l'activació social. Finalment, són un instrument de subvencions en forma de mà d'obra de projectes d'interès públic, per la qual cosa la consecució de cadascun dels objectius específics dels projectes objecte de subvenció constitueix també un dels objectius del programa.

La metodologia de l'avaluació ha consistit a contrastar el disseny del programa de plans d'ocupació de la Diputació amb els resultats obtinguts per avaluacions internacionals de programes similars detectades en una revisió exhaustiva de literatura, a fi de detectar-ne les seves potencialitats i mancances per assolir els diversos objectius plantejats. A la Secció 4.1 descrivim els principals trets i components del disseny del programa de la Diputació. A la Secció 4.2 analitzem la racionalitat i objectius del programa. A la Secció 4.3 preveiem com serà la implementació dels plans d'ocupació a la província de Barcelona, basant-nos en l'avaluació dels plans d'ocupació del SOC de 2009. A la Secció 4.4, discutim els principals punts febles i incerteses dels plans d'ocupació de la Diputació de Barcelona per assolir els objectius pretesos, sobre la base dels resultats obtinguts en avaluacions i revisions de literatura internacionals. La identificació de punts febles i incerteses pretén assenyalar els elements del programa sobre els quals creiem que té més sentit concentrar l'atenció, tant en la gestió com en la posterior avaluació del programa. Finalment, la Secció 4.5 sintetitza les principals conclusions obtingudes i recull un seguit de recomanacions a incorporar en el disseny dels plans d'ocupació.

4.1 El disseny dels plans locals d'ocupació promoguts per la Diputació

La Diputació de Barcelona va aprovar, en el marc del Programa Complementari de Suport a l'Economia Productiva Local de 27 de desembre de 2013, una línia de suport al finançament de plans locals d'ocupació amb una dotació de 20 milions d'euros, a desenvolupar entre els anys 2013 i 2014. El preàmbul del text defineix els Plans d'Ocupació com a "instruments de promoció de la contractació laboral o nomenament interí de persones aturades per a la realització d'actuacions d'interès general, social i econòmic", en la línia dels plans d'ocupació, de llarga tradició a Catalunya, promoguts pel Servei d'Ocupació de Catalunya i, anteriorment, per l'Institut Nacional de Empleo des de la dècada de 1980.

El Programa Complementari de Suport és molt inespecífic quant a la definició dels plans d'ocupació susceptibles de ser finançats, la qual cosa deixa als ajuntaments beneficiaris un ample marge de discrecionalitat i flexibilitat per dissenyar-los d'acord amb els seus criteris i interessos:

- La població objectiu del programa cobreix qualsevol persona aturada, amb independència de les dificultats que tingui per accedir al mercat laboral. Així, l'Article 2 del Capítol 1 preveu la "contractació o nomenament de nous treballadors i treballadores que prèviament es trobaven en situació legal de desocupació i que, preferentment, estiguessin inscrits en un Servei Local d'Ocupació", si bé en el preàmbul del Programa s'esmenta, de forma genèrica, que l'objectiu últim és "procurar una feina a les persones que compten amb dificultats per accedir-hi". Aquest és un tret diferencial respecte a programes similars tant a Catalunya com en l'àmbit internacional, que solen circumscriure la participació en aquest tipus de política activa als aturats de més baixa ocupabilitat.
- L'únic requeriment sobre les contractacions subvencionables és que el contracte o nomenament s'estengui per a un període mínim de 3 mesos. No hi ha especificacions sobre el període màxim de contractació subvencionada, ni sobre el tipus d'activitat que poden realitzar aquests treballadors en el marc del pla d'ocupació.

- No existeix cap condició relativa a l'absència d'una relació laboral prèvia entre el treballador i l'ajuntament beneficiari de l'ajut, ni a la possibilitat de participar més d'una vegada en un pla local d'ocupació.
- No es defineix quina és la proporció màxima subvencionable dels costos laborals del treballador, ni el salari mínim o màxim que poden percebre els participants.
- El Programa preveu, però no prescriu, activitats de formació i capacitació complementàries per als treballadors que participin en el pla d'ocupació, ja que inclou entre les "despeses directes elegibles", a més dels costos laborals, "les despeses relatives a la realització de cursos de formació i capacitació que es desenvolupin en el marc dels plans d'ocupació".
- A diferència dels plans locals d'ocupació del SOC, que en la gran majoria dels casos han pres la forma d'una convocatòria de subvencions per concurrència competitiva adreçada a ajuntaments i entitats sense ànim de lucre, el Programa Complementari de Suport a l'Economia Productiva Local assigna els ajuts per concessió directa, sobre la base d'un criteri de necessitat definit per tres variables: la població del municipi, la taxa d'atur municipal i la renda bruta familiar disponible. El procés d'assignació garanteix un mínim de 6.274,92 euros per cada municipi, i distribueix la resta emprant una fórmula que el redactat del Programa explica de forma força confusa en l'Article 3 del Capítol 2: "a l'assignació bàsica igual per a tots els ajuntaments, se li suma el que correspon a la variable població corregida per l'invers de la renda disponible per habitant, d'una banda, i a l'índex de desocupació, de l'altra (...). De la dotació pressupostària restant se'n fa una distribució proporcional segons l'índex de desocupació".

4.2 Els objectius i racionalitat dels plans locals d'ocupació

Els Plans Locals d'Ocupació s'emmarquen dins la categoria dels programes de creació directa d'ocupació en el sector públic. Aquest tipus de programes estan adreçats, habitualment, a persones en atur de llarga durada que acumulen diversos desavantatges per reintegrar-se al mercat laboral, i consisteixen en la seva contractació temporal en el sector públic per a la realització d'activitats que generin un bé públic, de vegades complementada amb activitats de formació o capacitació. Els programes de creació directa d'ocupació solen prendre la forma d'una convocatòria de subvencions oberta a les administracions locals (i, de vegades, a entitats sense ànim de lucre), que poden cobrir des d'una part fins al 100% dels costos laborals del treballador contractat.

Aquest tipus de programa sol perseguir objectius diversos, amb diferències d'èmfasi entre uns i altres, segons el disseny concret del programa:

1. En primer lloc, els plans d'ocupació poden ser concebuts com una política activa de "demanda", és a dir, que intenta induir la **creació neta de nous llocs de treball**, els quals, en absència de l'ajut econòmic, no s'haguessin creat. Per tant, són un instrument per a la reducció de l'atur. En aquest sentit, l'increment de la demanda de treballadors per part de les administracions locals es produeix per la via de reduir-ne els costos laborals de forma significativa. El principal repte per al disseny del programa és, en primer lloc, evitar subvencionar llocs de treball preexistents o que s'haurien creat igualment (això és, evitar l'efecte "pes mort"), i en segon lloc, aconseguir que els llocs de treball es mantinguin més enllà del període subvencionat.
2. Igualment, els plans d'ocupació tenen un vessant de política activa de "capital humà". Es tracta, des d'aquest punt de vista, de proveir a les persones aturades beneficiàries d'una experiència laboral que menin a l'**adquisició de coneixement i habilitats laborals** rellevants per al mercat laboral, juntament amb altres beneficis col·laterals, com ara la recuperació de la motivació i de l'hàbit de treball, o la incorporació d'una línia recent i rellevant al currículum. Això hauria d'incrementar tant la productivitat objectiva com el senyal al mercat laboral d'aquesta

productivitat i, per tant, millorar l'ocupabilitat del treballador, és a dir, incrementar la probabilitat que la persona trobi feina un cop acabat el període subvencionat, ja sigui en el mateix ajuntament en què ha participat en un pla d'ocupació o en el sector privat. El repte per al disseny del programa, des d'aquest punt de vista, és doble: primer, aconseguir que es contractin persones que, en absència del programa, haurien tingut difícil adquirir aquesta experiència i habilitats pel seu compte; i, segon, que l'experiència i habilitats adquirides durant el període de contractació subvencionada siguin realment rellevants i valorades pel mercat laboral.

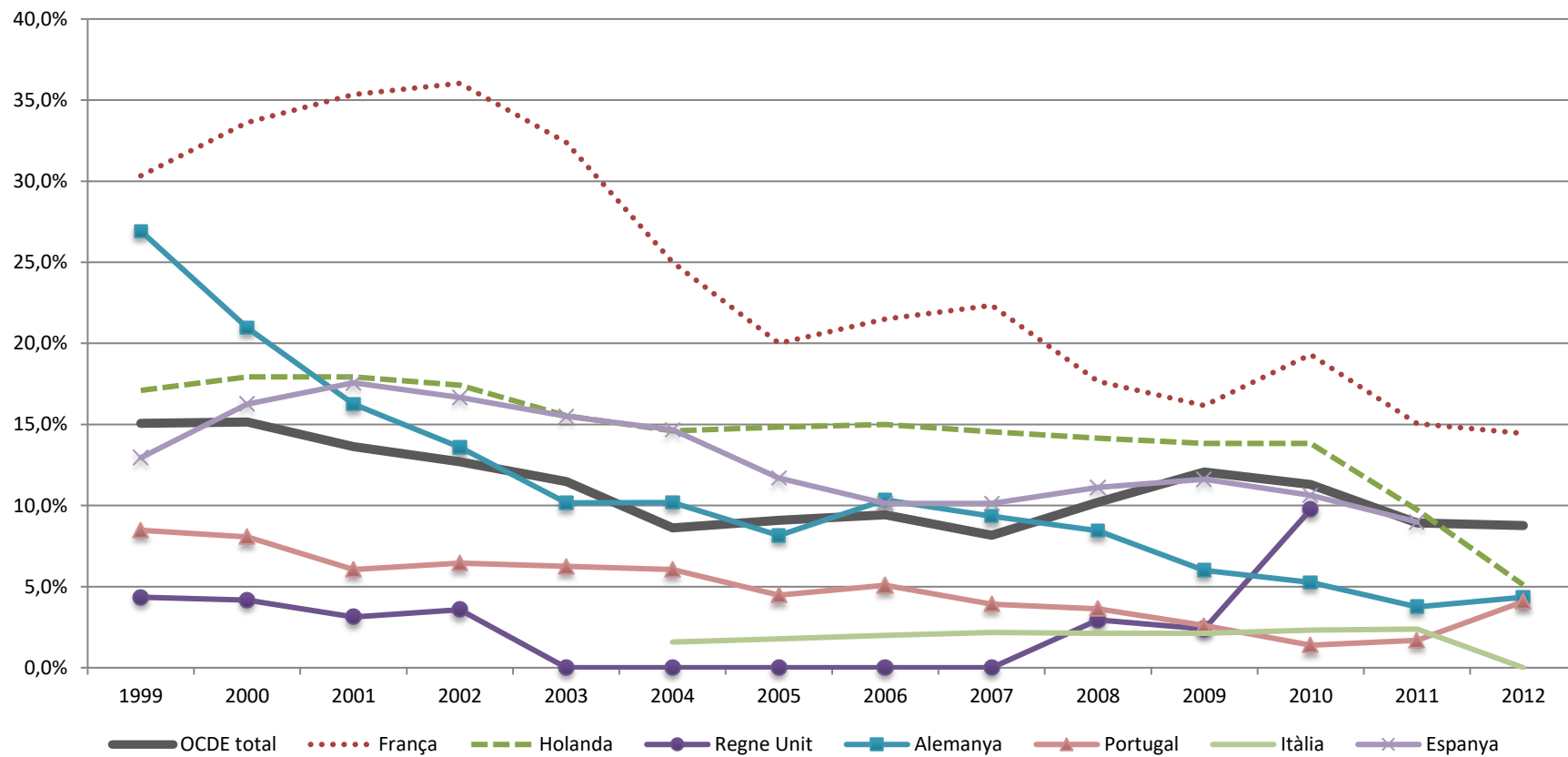
3. En tercer lloc, els plans d'ocupació poden complir una funció de garantia de rendes i **promoció de la inclusió social dels participants**. Aquest objectiu s'assoleix si els plans aconseguixen afavorir la contractació de treballadors en risc d'exclusió laboral i/o social, que en absència de la subvenció s'haguessin desconnectat progressivament, i potser definitivament, del mercat laboral. La teoria rau en què la feina, la participació social i la renda que se'n deriva, permeten millorar la situació i satisfacció vital dels beneficiaris, encara que només sigui durant el temps en què la feina subvencionada és vigent, i en el millor dels casos, suposaran un primer pas necessari vers la integració plena en el mercat laboral obert (no subvencionat). En determinats països, els programes de creació directa d'ocupació poden formar part de programes d'últim recurs de la xarxa de protecció (això és, de funció similar al PIRMI), en què la participació al programa és condició per a rebre el subsidi o renda mínima. Per a l'acompliment d'aquesta funció social, el factor més determinant és que les persones contractades en els plans d'ocupació pateixin, efectivament, risc d'exclusió i presentin atributs de molt baixa ocupabilitat.
4. Més enllà de la seva funció com a política d'ocupació o social, en què el beneficiari és el treballador participant, els plans d'ocupació pretenen generar també un benefici en el municipi en què es realitza l'activitat subvencionada, la qual ha d'estar orientada a produir un bé públic. En aquest sentit, un dels objectius dels plans d'ocupació és la consecució dels **objectius específics dels projectes objecte de subvenció**, això és, els propis dels projectes de dinamització o mediació intercultural, medi ambient, atenció social, etc., dels ens locals

beneficiaris. Aquest objectiu és especialment rellevant en municipis petits en què els treballadors contractats i els projectes subvencionats mitjançant plans d'ocupació constitueixen una proporció important de l'activitat de l'administració local.

5. Finalment, en alguns països els programes de creació directa d'ocupació formen part d'una política de "workfare", en què les polítiques actives i passives d'ocupació estan vinculades i les persones que reben un subsidi no contributiu condicionat a la renda han de treballar per percebre'l. En aquests contextos, el programa serveix per **demostrar la voluntat de treballar** i fer una aportació en un projecte d'interès social en reciprocitat per la percepció del subsidi. A més, la obligatorietat de la participació funciona d'incentiu negatiu per romandre permanentment com a receptor d'ajudes socials i, per tant, d'incentiu positiu per a l'anomenada "activació" de la persona aturada.

En l'àmbit internacional, els programes de creació directa d'ocupació han perdut pes, en els darrers anys, respecte el conjunt de polítiques actives d'ocupació, si bé amb una breu repuntada en els primers anys de la crisi econòmica. En el conjunt de la OCDE la proporció de la despesa en polítiques actives dedicada als programes de creació directa d'ocupació ha decaigut des d'un 15,2% l'any 2000 fins al 8,8% l'any 2012 (vegeu el Gràfic 30). Aquesta reducció s'explica pel fet que, de forma molt generalitzada, aquests programes estan virant vers una cobertura cada cop més reduïda i concentrada en els subgrups de treballadors amb majors desavantatges i barreres per accedir al mercat laboral, i per als quals es considera que la resta de polítiques actives (com ara l'orientació en la recerca de feina, la formació ocupacional o els incentius per a la contractació en el sector privat) tenen molt baixa probabilitat d'èxit. En altres paraules, l'èmfasi se centra en l'objectiu d'inclusió social dels beneficiaris durant el període subvencionat i, de forma secundària, en la millora de l'ocupabilitat, és a dir, té un component mixt de política passiva i activa d'ocupació. D'altra banda, en alguns països europeus, com ara Dinamarca o Suècia, els programes de creació directa d'ocupació han desaparegut completament.

Gràfic 30. Percentatge de la despesa en polítiques actives dedicada als programes de creació directa d'ocupació al sector públic o no lucratiu



Font: Elaboració pròpia a partir de OECD.StatExtracts

4.3 Com són, a la pràctica, els plans locals d'ocupació?

Els plans d'ocupació als municipis de la província de Barcelona compten amb una llarga tradició, ja que han constituït una de les principals polítiques actives d'ocupació subvencionades pel Servei d'Ocupació de Catalunya i, anteriorment, per l'Institut Nacional de Empleo. Atès que els ajuts del Programa Complementari de Suport a l'Economia Productiva Local de la Diputació de Barcelona no introdueixen elements rellevants nous en el disseny del programa, és previsible que la concreció dels plans d'ocupació en els municipis es correspongui amb l'escenari descrit per l'avaluació dels plans d'ocupació del SOC que l'avalua va realitzar l'any 2009 (Blasco i Casado, 2009). Així, aquesta avaluació destacava que:

1. En absència d'uns objectius explícits del programa, **la implementació dels plans d'ocupació es regia per un conjunt múltiple d'objectius**, coincidents amb els descrits a la secció anterior: la consecució dels objectius específics dels projectes, la millora de l'ocupabilitat dels participants i l'increment temporal de la renda i millora de la situació vital dels aturats amb majors problemes econòmics i socials. L'èmfasi en un o altre objectiu variava entre ajuntaments i, fins i tot, entre projectes desenvolupats per un mateix ajuntament. Un representant dels serveis centrals del SOC il·lustrava aquesta situació dient que “és un programa plàstic, amb objectius diversos que es prioritzen segons els diferents moments del mercat laboral. En general, es tracta de fer de trampolí vers la inserció laboral, però en temps de crisi et permet baixar una mica l'atur i aconseguir una renda per a les persones amb majors dificultats econòmiques”; i que “la concepció del pla d'ocupació depèn sobretot de l'entitat beneficiària: alguns ho perceben molt assistencial, altres busquen resoldre una necessitat [de l'ajuntament]... els plans fan de tot i aconsegueixen de tot una mica”.
2. **Els diferents objectius dels plans d'ocupació esdevenien sovint antagònics**, amb la qual cosa la prioritització d'un d'ells se solia aconseguir a expenses dels altres. Aquesta tensió es reflectia, sobretot, en la selecció dels participants, ja que el perfil de persona a qui la participació en un pla d'ocupació més podia ajudar a reincorporar-se al mercat laboral no coincidia amb el perfil que millor podia

realitzar la feina, ni amb la que patia una pitjor situació social i econòmica. En paraules d'un representant del SOC, "els plans d'ocupació assoleixen el seu objectiu si la persona té més fàcil trobar feina després que abans del pla d'ocupació. El que passa és que massa sovint ens ho demanen com a subsidi per a persones amb un nivell cultural molt baix, o per cobrir places estructurals a les entitats i ajuntaments, així que acabem per donar un cop de mà a l'entitat o ajuntament, i no a l'aturat".

- **L'èmfasi en un o altre objectiu variava segons la tipologia d'ajuntament i de projecte.** Els ajuntaments de l'àrea metropolitana de Barcelona sovint mencionaven dos tipus de plans d'ocupació: uns amb objectius estrictes de millora ocupacional i, de vegades, de contenció de problemes socials, adreçats a aturats de baixa qualificació i amb major risc d'exclusió social; i d'altres associats a projectes d'interès general, adreçats a perfils de treballadors més tècnics, en què l'objectiu principal era el propi del projecte. Els ajuntaments petits, per contra, solien definir l'objectiu, únicament, en termes de la prestació d'un servei que no podrien sostenir sense la "subvenció en forma de mà d'obra" dels plans d'ocupació, i sovint fins i tot ignoraven que els plans d'ocupació fossin, pròpiament, una política activa d'ocupació.
- **El criteri dominant en la selecció de participants es basava en l'adequació dels candidats als requeriments tècnics del projecte i del lloc de treball,** i no tant en la lògica pròpia d'una política activa d'ocupació. En aquest sentit, coincidien els testimonis de diversos tècnics dels serveis locals d'ocupació entrevistats ("qui vol fer una paret, vol que la paret s'aguanti"; "el que es prioritza és pensar que ho farà bé, que té l'experiència i la qualificació") amb els resultats de l'anàlisi quantitativa de la base de dades SICAS: entre els participants als plans d'ocupació del període 2005-2007 hi havia una proporció menor d'extracomunitaris, de persones majors de 45 anys, persones amb un nivell formatiu màxim de primària o inferior i aturats de llarga durada –més de 12 mesos d'atur registrat-, que entre el conjunt d'aturats registrats en aquell mateix període. Aquests resultats, si bé no són sorprenents atenent els incentius de les entitats beneficiàries per a poder desenvolupar amb eficàcia els seus projectes, resulten problemàtics, ja que des d'abans de començar el pla d'ocupació els aturats

seleccionats per participar-hi eren, de mitjana i per a la majoria de variables, persones amb més probabilitats d'accedir a una feina que la resta d'aturats registrats (i no amb menys, com farien pensar els objectius d'una política activa d'ocupació). D'entre els determinants per a la participació dominants als serveis territorials corresponents a la província de Barcelona, destaquen aspectes relacionats amb la motivació per a la feina. Així, tenien major probabilitat de participar els qui no estaven percebent una prestació i, en alguns serveis territorials, els qui havien declarat a l'entrevista amb l'Oficina de Treball que estaven disposats a treballar a temps complet (vegeu la Taula 6).

- **Els plans d'ocupació eren un instrument rellevant però ineficient per fomentar els projectes d'interès general i social dels ens locals**, donat que imposaven excessives condicions en el perfil d'aturat a contractar, els terminis per realitzar el projecte eren excessivament curts, els sectors prioritaris de les convocatòries (identificats segons el potencial per generar ocupació) no es corresponien necessàriament amb els interessos i prioritats dels ens locals, i els cicles de tramitació i resolució de les subvencions no es corresponien amb els de planificació dels projectes i activitats de l'ajuntament. Això no obstant, per als ajuntaments més petits, els plans d'ocupació eren una font de finançament de primer ordre per al desenvolupament de les activitats i serveis municipals en àmbits com la promoció turística o el medi ambient.
- **El conflicte entre objectius no s'havia modificat substancialment per la crisi econòmica.** Alguns ajuntaments referien, per un costat, que la crisi havia fet créixer substancialment el nombre de persones desocupades amb dificultats per retornar al mercat laboral, i el de persones en risc d'exclusió social, la qual cosa significava un canvi substancial respecte el període anterior en què "pràcticament calia demanar als aturats que participessin". Però, al mateix temps, l'increment dels problemes de finançament dels ajuntaments i la pressió per proveir determinats serveis, havia incrementat també els incentius per emprar els plans d'ocupació com a "subvenció en forma de mà d'obra".
- **La participació repetida en plans d'ocupació en anys successius era una pràctica relativament freqüent.** Entre els participants de la cohort de 2006, el

30,1% havien participat en els plans d'ocupació de l'any anterior, mentre que entre els participants de la cohort de 2007, un 11,8% havien participat en els plans de 2006, un 4,5% als de 2005, i un 6,4% tant a 2005 com a 2006 (això és, un 22,7% eren repetidors d'almenys un dels dos anys anteriors). Els motius adduïts per les organitzacions beneficiàries per justificar-ho eren, fonamentalment, dos: les garanties de productivitat associades a un treballador conegut i experimentat, i la necessitat de contenir de forma continuada la situació socioeconòmica dels aturats d'ocupabilitat tan baixa que difícilment trobarien una feina en el mercat laboral obert. Part d'aquestes participacions repetides formaven part de l'anomenat "efecte carrusel", pel qual les persones participen uns mesos en un pla d'ocupació, en el qual a més de cobrar un salari generen drets de prestació contributiva per desocupació, que passen a percebre un cop finalitzat el pla d'ocupació, i un cop l'han exhaurit tornen a sol·licitar participar en un pla d'ocupació. Aquest procés es repeteix any rere any, sense que mai intentin fer el salt al mercat laboral no subvencionat.

- **Alguns ens locals contractaven, mitjançant un pla d'ocupació, una persona amb qui havien tingut una relació laboral prèvia.** En aquest cas semblava que l'entitat tingués contractada la persona de forma continuada emprant diferents fórmules de contractació temporal, entre elles la que es derivava del pla d'ocupació, o fins i tot era possible que l'entitat acomiadés un treballador per tornar-lo a contractar amb càrrec a la subvenció del pla d'ocupació durant uns mesos. En ambdós casos el fenomen resultava preocupant, en tant que els plans d'ocupació estarien contribuint a formes de contractació precària que desvirtuaven completament la raó de ser del programa. Comptant només aquells casos en què la relació laboral prèvia al pla d'ocupació no es devia a un altre pla d'ocupació, el percentatge era sorprenentment alt: entre els participants de la cohort de 2006, un 6,5% eren persones que l'any anterior havien treballat a l'entitat beneficiària. Entre els de la de 2007, un 9,5% hi havien treballat en almenys un dels dos anys anteriors.

Taula 6. Principals determinants de la probabilitat de ser seleccionat per a un pla d'ocupació (2007) als serveis territorials del SOC de la província de Barcelona

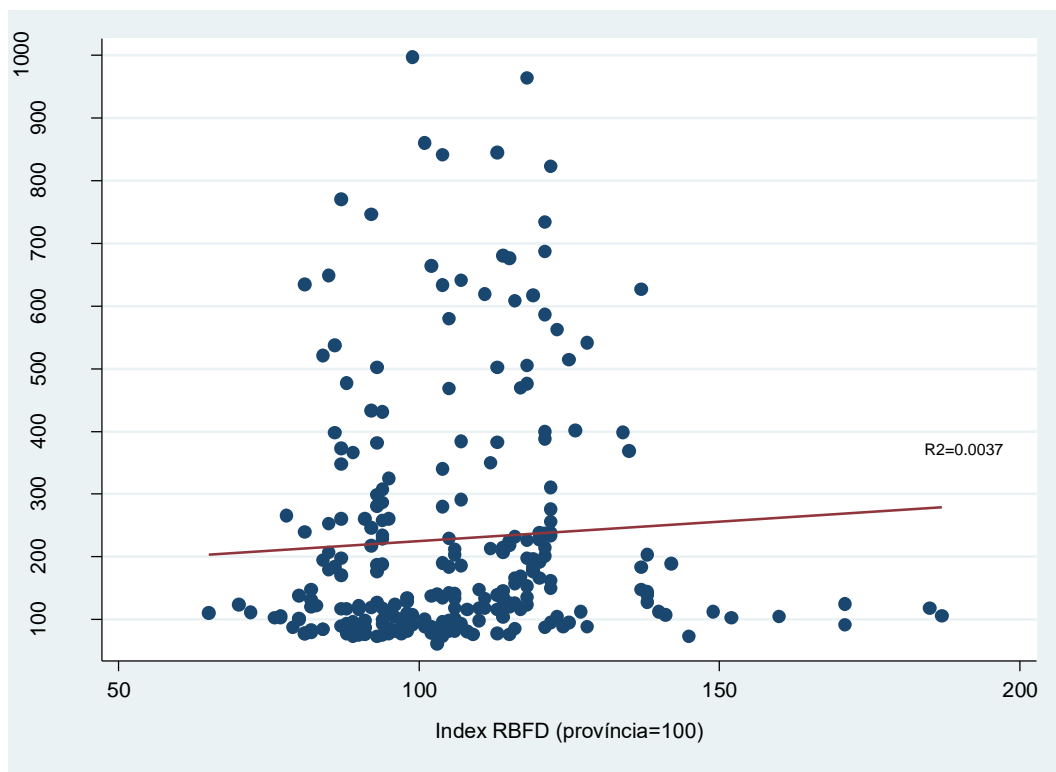
	Importància del determinant (segons magnitud de l'efecte mitjà)				
	1	2	3	4	5
Baix Llobregat	Experiència recent al sector públic	No percebre la prestació d'atur	Haver treballat almenys un trimestre l'any anterior	Formació universitària	Predisposició a treballar a temps complet
Barcelona Ciutat	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	No percebre la prestació d'atur	Experiència recent al sector públic	Experiència recent al sector no lucratiu	Sector de la darrera ocupació = Construcció
Vallès Occidental	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	No percebre la prestació d'atur	Habitar a un poble de menys de 5.000 habitants	Experiència recent al sector no lucratiu	Formació universitària
Vallès Oriental	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	Formació universitària	No percebre la prestació d'atur	Tenir una discapacitat declarada	Experiència al sector públic

Font: Blasco i Casado, 2009

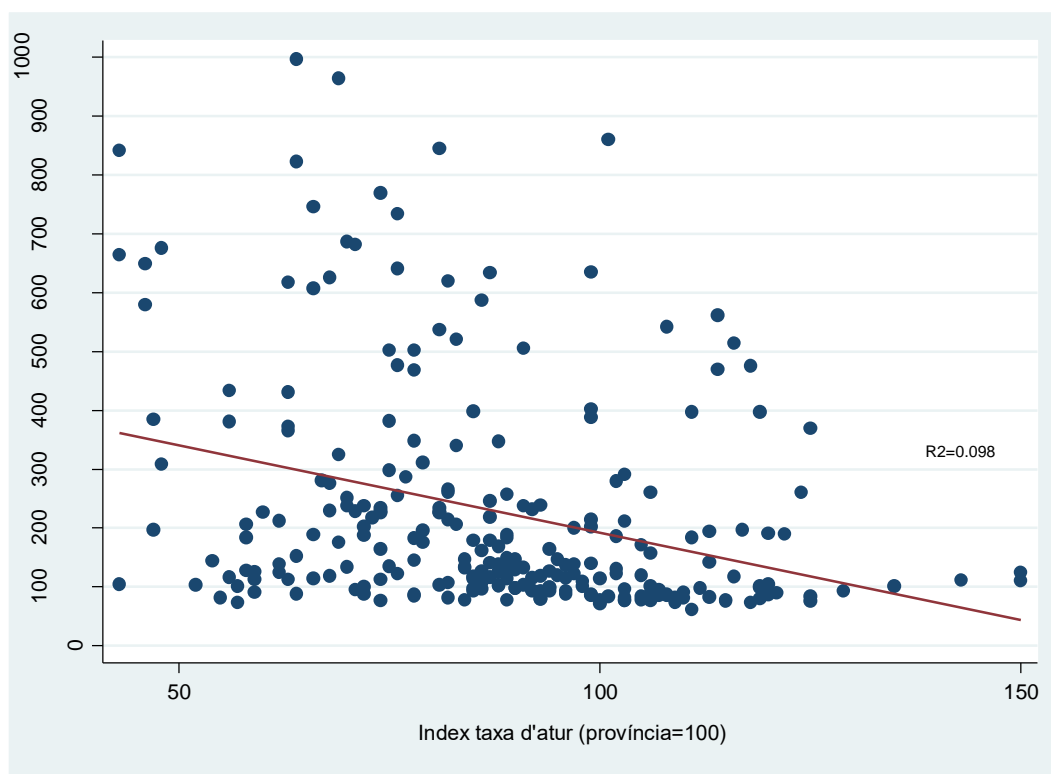
Un darrer aspecte rellevant sobre la implementació dels plans d'ocupació de la Diputació fa referència a la distribució del pressupost entre municipis. Com hem dit en la descripció del programa, la fórmula està explicada de forma força confusa i, per tant, el criteri de distribució no és plenament transparent, si bé ho són les quantitats assignades a cada ajuntament, que estan publicades en l'anunci d'aprovació del Programa Complementari.

En aquest sentit, resulta pertinent preguntar-se en quin grau l'actual distribució de recursos reflecteix els mateixos criteris de distribució determinats pel Programa Complementari, això és la població, la taxa d'atur i la renda bruta familiar disponible. Els Gràfics 31 i 32 mostren la feble correlació entre el pressupost assignat al municipi en el Programa Complementari i l'índex d'atur i de renda bruta familiar disponible (indexats en ambdós casos respecte el valor provincial). La correlació respecte la renda disponible no és significativa. Ho és en el cas de l'atur, però amb un coeficient de regressió molt baix, indicant que el pes d'ambdues variables en la distribució del pressupost és força reduït. A més, la direcció de l'associació és la contrària a la prevista, ja que la quantitat assignada creix amb la renda disponible i decreix amb l'índex d'atur.

Gràfic 31 Correlació entre la renda bruta familiar disponible i l'assignació de recursos al municipi



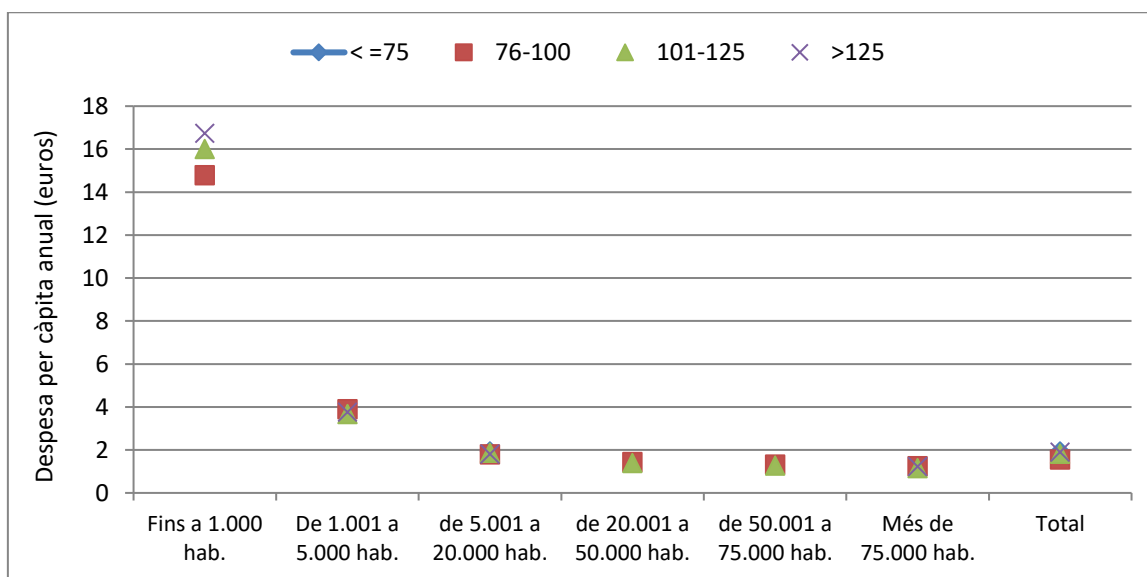
Gràfic 32 Correlació entre la taxa d'atur i l'assignació de recursos al municipi



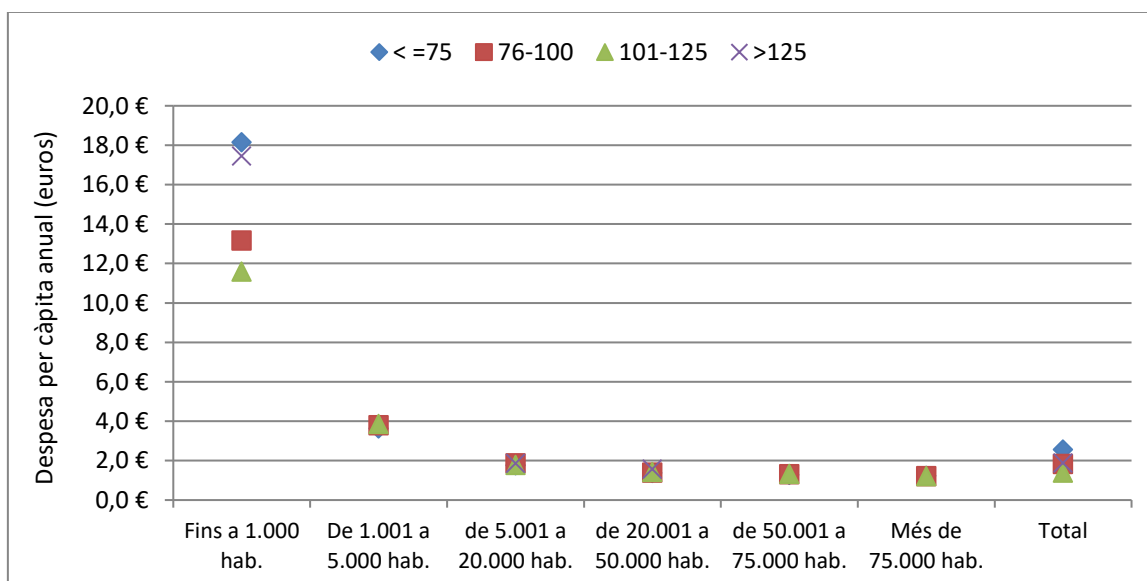
Els Gràfics 33 i 34, a continuació, mostren que el criteri que explica la distribució de recursos és, fonamentalment, la població del municipi, essent l'assignació per càpita substancialment més alta en els municipis de menys de 1.000 habitants (degut a l'existència d'una assignació mínima per municipi), i pràcticament invariable en els municipis de més de 5.000 habitants. A més, el Gràfic 33 mostra, per cada rang de mida de població, com la renda disponible no fa variar l'assignació per càpita, excepte per als municipis més petits, en què la relació es la inversa a l'esperada: l'assignació per càpita creix quan la renda disponible municipal és més alta. El Gràfic 34 mostra la mateixa anàlisi per a l'índex d'atur municipal, i de nou la conclusió és que el criteri és irrellevant per a la distribució de recursos, excepte per als municipis de menys de 1.000 habitants, en què s'observen diferències però no en un sentit progressiu (això és, un major índex d'atur no està associat a una major assignació).

En síntesi, dos dels tres criteris d'assignació acaben resultant irrellevants, excepte per als municipis petits, en què la influència que semblen tenir és contrària a la que s'esperaria si el mètode de repartiment fos progressiu.

Gràfic 33 Associació entre la renda disponible familiar per càpita i l'assignació de recursos per càpita, per trams de població municipal



Gràfic 34 Associació entre la taxa d'atur i l'assignació de recursos per càpita, per trams de població municipal



Més enllà d'aquesta anàlisi, caldria considerar si els tres criteris escollits són els més adients per a la distribució dels recursos entre municipis. Això depèn de l'objectiu prioritari del projecte: si el programa es vol adreçar als aturats de més baixa ocupabilitat o als de major risc d'exclusió social, seria més adequat que els criteris d'assignació responguessin a la prevalença relativa d'aquests dos problemes entre els municipis de la província.

4.4 L'actual disseny dels plans d'ocupació és adequat per assolir els objectius?

Els plans d'ocupació poden contribuir a la creació neta d'ocupació?

L'objectiu de creació neta d'ocupació s'acompleix si el programa té un impacte agregat sobre el conjunt de la societat (en termes d'increment del llocs de treball i reducció de l'atur), més enllà del que pugui tenir sobre les persones concretes que participen en el programa com a beneficiaris.

Tanmateix, tots els programes d'estímul a la contractació s'enfronten, en aquest sentit, al problema dels efectes "pes mort", això és, que els llocs de treball subvencionat s'haguessin creat igualment en absència del programa; "substitució" –que la contractació dels participants s'hagi produït a expenses d'altres treballadors no subvencionats-; o "desplaçament", que s'hagi compensat amb pèrdues de llocs de treball en algun altre lloc de l'economia. Aquests efectes d'equilibri general poden fer que l'impacte del programa en termes de creació neta d'ocupació sigui nul, encara que l'impacte sobre els participants sigui positiu.

Generalment, els programes de creació directa d'ocupació incorporen alguns elements en el seu disseny que estan adreçats específicament a intentar minimitzar aquests efectes:

- Establir criteris de selecció que restringeixin la participació **a persones amb un nivell d'ocupabilitat baix**, i que per tant, obliguin a modificar les funcions del lloc de treball i l'estratègia de selecció de treballadors que seria habitual per a un lloc de treball no subvencionat.
- **Impedir la contractació, a través dels plans d'ocupació, de persones que ja es troben treballant en l'entitat beneficiària de l'ajut**, o que hi hagin tingut una relació laboral en els mesos precedents. Aquest tipus de mesura no només busca reduir el pes mort sinó les males practiques pròpies dels programes de subvenció a la contractació, com l'efecte substitució directe (que es produeix quan les empreses contracten nous treballadors subvencionats per substituir treballadors

no subvencionats preexistents), el qual portat a l'extrem mena al "worker churning" o rotació de treballadors, consistent a contractar treballadors amb la subvenció, acomiadar-los un cop acabat el període subvencionat, i contractar-ne de nous, un altre cop amb la subvenció, a fi de reduir de forma permanent els costos laborals. Una altra mala pràctica que s'intenta combatre, aquest cop en connivència amb el treballador, és el "carruselisme" o participació repetida i alternada amb períodes de desocupació amb dret a prestació. El "carruselisme", detectat, com hem esmentat, als plans locals d'ocupació del SOC, consisteix en un cercle viciós pel qual s'empren les subvencions per contractar treballadors que, un cop acabat el pla, passen a percebre la prestació d'atur contributiva per a la qual han estat generant drets. Amb el pas del temps tornen a ser elegibles per participar al programa, i llavors se'ls torna a contractar als mateixos ajuntaments per fer la mateixa feina que ja havien realitzat, arribant a repetir el cicle durant diversos anys.

- **Establir l'obligatorietat que les activitats subvencionades siguin "de naturalesa addicional"** respecte les activitats estructurals i pròpies de l'administració local, per evitar que els beneficiaris dels plans d'ocupació substituïxin altres treballadors. Aquest era el problema, per exemple, dels vigilants de piscines, la presència dels quals és obligada per llei, i que durant molt anys van ser contractats amb càrrec als plans d'ocupació d'estiu que convocava el SOC.
- **Emprar els programes en moments d'estancament econòmic i atur elevat i retirar-los quan l'economia torna a créixer.** La capacitat dels programes de subvencions a la contractació per crear ocupació neta creix quan l'economia està en crisi i la creació de llocs de treball és molt baixa, i decreix quan l'economia millora i hi ha una tendència del mercat laboral –incloent les administracions públiques- a crear llocs de treball espontàniament.

Els plans locals d'ocupació promoguts per la Diputació de Barcelona no contemplen cap d'aquests mecanismes, a diferència dels del Servei d'Ocupació de Catalunya, per la qual cosa és previsible que es pugui produir un efecte pes mort i substitució, de magnitud incerta, probablement amortit per l'actual context de crisi econòmica.

Això no obstant, cal tenir en compte que fins i tot en absència de pes mort, i assumint, per tant, que tots els llocs de treball creats fossin realment causats pel plans d'ocupació, l'impacte en termes de creació neta d'ocupació seria relativament modest: considerant que el cost salarial mitjà per a un treballador durant tres mesos és de 6.274,92 euros – segons la informació continguda al Capítol II del Programa Complementari de Suport a l'Economia Productiva Local- i suposant que els 10 milions d'euros anuals es dediquessin íntegrament a costos laborals, els plans d'ocupació de la Diputació podrien arribar a crear 1.592 llocs de treball. Aquestes contractacions reduirien la taxa d'atur de la província de Barcelona –durant un període de 3 mesos-, del 19,23% al 19,17%, d'acord amb les dades de l'Enquesta de Població Activa del segon trimestre de 2014. Això és, **l'impacte màxim consistiria en una reducció de 0,06 punts percentuals en la taxa d'atur provincial.** Per aquest motiu, cal considerar que la creació neta d'ocupació, essent rellevant, no pot considerar-se l'objectiu principal dels plans locals d'ocupació.

Els plans d'ocupació poden incrementar la ocupabilitat i la inserció laboral posterior dels participants?

L'objectiu fonamental dels plans d'ocupació com a política activa d'ocupació "de millora del capital humà" rau en què, un cop finalitzat el període de contractació subvencionada, el treballador trobi una feina i la mantingui en el mercat laboral obert, ja sigui al mateix ajuntament en què ha realitzat el pla d'ocupació, o en una altra entitat o empresa diferent. Per tant, no es tracta tant de crear ocupació, de forma agregada, ni de mantenir algú ocupat durant el temps que dura el programa, sinó de millorar les habilitats i expectatives laborals (o "ocupabilitat") de les persones aturades a través de l'experiència que suposa treballar en un pla d'ocupació.

Aquesta funció parteix del supòsit que les persones participants tenen un dèficit d'ocupabilitat inicial, és a dir, que per elles soles trobarien dificultats per incorporar-se o reincorporar-se al mercat laboral obert. Això es deu a la presència o acumulació de desavantatges com l'edat, dèficits formatius, poca experiència laboral, atur de llarga durada o problemes socials, que menen a una productivitat laboral menor que la d'altres treballadors que competeixen pels mateixos llocs de treball, o almenys generen aquesta percepció sobre els potencials contractants. En aquest sentit, s'espera que el període d'experiència laboral subvencionada aconseguixi pal·liar aquest dèficit i, en conseqüència, que els participants surtin del programa com a treballadors amb prou habilitats laborals com per poder accedir a un lloc de treball al mercat laboral obert, ja sigui en el mateix ajuntament en què han adquirit aquestes habilitats (la qual cosa resulta difícil en l'actual context econòmic), o en una altra entitat o empresa que aprecii aquesta experiència laboral com a senyal positiu de productivitat.

Per a que això succeeixi hi ha, tanmateix, dos condicions prèvies. En primer lloc, que la feina que els participants realitzin en el període subvencionat sigui rellevant, és a dir, que s'assembli el màxim possible a una feina pròpia del mercat laboral obert. I aquest és, precisament, un dels principals inconvenients dels plans d'ocupació: els participants tendeixen a realitzar tasques a l'administració pública que no s'assemblen gaire a les que haurien de realitzar en el sector privat (que és on es genera el major nombre d'oportunitats laborals) i que, a més, solen ser "de naturalesa addicional", això és, activitats que l'administració no realitzaria en absència de la subvenció rebuda, la qual cosa tendeix a incrementar la marginalitat de l'activitat i a reduir la capacitat per re-qualificar el treballador per al mercat laboral obert.

El segon requeriment per a què la participació al programa millori l'ocupabilitat dels participants fa referència a la magnitud dels dèficits d'ocupabilitat del treballador en el moment d'iniciar la seva participació al programa. Si, en acabar el període subvencionat, la baixa productivitat del treballador no només es confirma sinó que no s'ha pogut compensar amb l'experiència i formació rebuda durant el període subvencionat, el més previsible es que perdi la feina i que continuï sense trobar-ne cap altra en el sector privat. Aquest problema s'agreuja quan els plans d'ocupació reforcen la seva funció social i s'adrecen als perfils de més baixa ocupabilitat. Si els problemes que limiten la productivitat dels participants són greus i estructurals, l'objectiu que el pla d'ocupació sigui un trampolí vers l'ocupació no subvencionada és molt difícil d'assolir. Per a aquesta població diana, l'objectiu principal hauria de ser l'activació, la participació social, o l'increment de la renda i el benestar derivats de tenir una feina i, a més, limitat al període subvencionat. La participació laboral continuada, per contra, hauria de passar per fórmules de "sheltered work" o treball protegit continuat que compensessin de forma permanent les limitacions a la productivitat que no tenen solució a curt o mig termini.

Aquests dos requeriments il·lustren les contradiccions entre els diversos objectius dels plans locals d'ocupació. Per a limitar el pes mort dels plans d'ocupació i que el programa contribueixi a la creació neta d'ocupació, encara que sigui de forma temporal, és preferible que les activitats realitzades pels treballadors siguin de naturalesa addicional respecte l'activitat estructural de l'ajuntament. Tanmateix, com més marginal sigui l'activitat realitzada, menys re-qualificadora resulta l'experiència per al participant i pitjor funciona el programa com a política activa de millora del capital humà. En segon lloc, seleccionar les persones de menor ocupabilitat serveix l'objectiu d'inclusió social del programa, però en limita la seva efectivitat com a política activa d'ocupació, que passa per seleccionar persones amb barreres per accedir a una feina, però no excessivament allunyades del mercat laboral (vegeu la Taula 7)

Taula 7. Població diana i tipus d'activitat segons l'objectiu dels plans d'ocupació

		Ocupabilitat dels participants		
		Molt baixa	Baixa	Alta
Feines "reals" i rellevants	Si	POLÍTICA SOCIAL	POLÍTICA ACTIVA D'OCUPACIÓ	FINANÇAMENT DE PROJECTES
	No		CREACIÓ NETA D'OCUPACIÓ	

L'efectivitat dels programes de creació directa d'ocupació per millorar l'ocupabilitat, i en conseqüència, les probabilitats que els participants trobin feina un cop acabat el període subvencionat ha estat l'objectiu més amplament avaluat en la literatura empírica, que ha estat particularment prolífica a Alemanya, on els programes de creació directa d'ocupació han romàs com un programa rellevant dins el conjunt de polítiques actives d'ocupació, tant abans com després de les reformes Hartz de la dècada dels 2000. En síntesi, aquesta literatura indica el següent:

- Les metanàlisis internacionals de diferents estudis d'avaluació mostren que els programes de creació directa d'ocupació al sector públic i no lucratiu solen tenir **efectes nuls o fins i tot negatius** a l'hora d'incrementar la probabilitat d'ocupació dels participants i, en tot cas, són els programes que produeixen pitjors resultats si es comparen amb la resta de polítiques actives d'ocupació (formació ocupacional, orientació en la cerca de feina, incentius al sector privat, i programes de serveis i sancions) (Kluve, 2010; Card, Kluve i Weber, 2010; Martin i Grubb, 2001; vegeu la Taula 8). Aquest també és el resultat d'una anàlisi d'efectivitat relativa de diverses polítiques actives a Suècia (Sianesi, 2008). Cal tenir en compte, a més, que els programes de creació directa d'ocupació són relativament cars comparats amb altres polítiques actives (Kluve, 2014).

Taula 8. Estimacions de l'impacte en les avaluacions de programes de creació directa d'ocupació al sector públic o no lucratiu revisades a Kluge (2010)

País	Estudi	Període	Col.lectiu	Impacte
Dinamarca	Graversen (2004)	1994-1998		Negatiu
Dinamarca	Rosholm (1999)	1983-1990		Insignificat
Dinamarca	Rosholm i Svarer (2004)	1998-2002		Negatiu
Finlàndia	Aho et al. (2000)	1990-1995		Negatiu
França	Bonnal et al. (1997)	1986-1988	Joves	Insignificat
França	Brody et al.(2002)	1986-1988	Joves	Positiu
França	Brody et al.(2002)	1995-1998	Joves	Negatiu
Alemanya	Bergemann et al. (2000)	1990-1998		Negatiu
Alemanya	Bergemann (2005)	1990-1999		Positiu
Alemanya	Caliendo et al. (2004)	2000-2002		Negatiu
Alemanya	Eichler and Lechner (2002)	1992-1997		Positiu
Alemanya	Hujer et al. (2004)	1995-1999		Insignificat
Irlanda	O'Connell i McGinnity (1997)	Primers 90s	Joves	Insignificat
Holanda	Ridder (1986)	Primers 80s		Positiu
Noruega	Hardoy (2001)	1989-1993	Joves	Insignificat
Noruega	Lorentzen i Dahl (2005)	1992-1999		Insignificat
Noruega	Zhang (2003)	1990-2000		Insignificat
Polònia	Kluge et al. (1999)	1992-1996		Negatiu
Eslovàquia	Van Ours (2001)	1993-1998		Insignificat
Suècia	Fredriksson i Johansson (2003)	1993-1997		Negatiu
Suècia	Sacklén (2002)	1991-1997		Positiu
Suïssa	Gerfin i Lechner (2000)	1997-1999		Negatiu
Regne Unit	Payne et al. (1996)	Primers 90s		Insignificat

* Per articles, el 39% detecta un efecte no significatiu, el 39% negatiu, i el 22% positiu. Per països, la evidència és bé negativa o no significativa a 8, només positiva a 1, i mixta a 4.

- Aquests mals resultats s'expliquen, generalment, per un efecte negatiu substancial en la probabilitat de trobar feina durant els primers mesos posteriors a la participació (conegut com a **efecte lock-in**), degut a què es redueix el temps disponible i els incentius per cercar activament una feina no subvencionada mentre s'és al programa, que tendeix a esvair-se i esdevenir no significatiu a mig i llarg termini, però que no arriba a ser mai positiu. En alguns casos, fins i tot es manté negatiu a llarg termini, i això tenint en compte que alguns estudis allarguen el període de seguiment fins als 42 mesos. (Hujer i Thomsen, 2006; Caliendo et al., 2004, 2008a, 2008b; Lechner i Wunsch, 2009; Stephan i Panke, 2011 a Alemanya; Gerfin Lechner i Steiger, 2002 a Suïssa; Jespersen et al., 2008 a Dinamarca)
- El motiu més freqüentment adduït per a aquests resultats decebedors és que la participació al programa **no reproduceix una experiència de feina real**, ja que es tracta de feines de naturalesa addicional -és a dir, que no s'haurien realitzat en absència de la subvenció, i per tant relativament marginals- en el sector públic i no lucratiu –per tant poc rellevants per al mercat laboral privat-, la qual cosa en limita la capacitat re-qualificadora. D'altra banda, la participació al programa es pot utilitzar en alguns casos per renovar els drets de prestació, induint els desocupats a un període d'atur de llarga durada amb participacions intermitents al programa. Per aquest motiu, en diversos països la participació en aquests programes no genera drets a prestació d'atur. En tercer lloc, en diversos països els programes s'adrecen a persones de molt baixa ocupabilitat, per la qual cosa haver participat en el programa es pot percebre com un senyal de baixa productivitat per part dels empresaris, donant lloc a un "efecte estigma". Finalment, alguns estudis descriuen el problema de les "carreres professionals en programes" mitjançant les quals les persones que accedeixen a un política activa entren en el sistema i comencen a enllaçar participacions en diferents programes sense arribar a fer el salt al mercat laboral no subvencionat (Gerfin, Lechner i Steiger, 2002; Sianesi 2008; Wolff i Stephan, 2013; Kluge, 2014; Hohmeyer, 2014)

- **L'impacte sol variar segons el tipus de participant.** A l'Alemanya prèvia a les reformes Hartz, malgrat que els impactes del programa eren, de mitjana, negatius en un primer període i després nuls, hi havia diversos perfils d'aturat per als quals l'impacte era lleugerament positiu: els aturats de llarga durada i les dones de més de 50 anys a l'Alemanya de l'Oest, i les dones en atur de llarga durada i les persones amb problemes de salut en ambdues regions del país. Igualment, els impactes positius tendien a créixer a major nombre de desavantatges laborals acumulés la persona aturada. Per contra, l'impacte del programa era intensament negatiu per aquells que hi prenen part dins dels primers tres mesos de desocupació, la qual cosa sembla lògica, atès que els aturats recents tenen millors expectatives de trobar feina ràpidament en el mercat laboral obert que els aturats de llarga durada (Caliendo et al., 2004 i 2008a i 2008b). Les avaluacions dels programes nascuts després de la reforma també detecten efectes especialment negatius per als menors de 25 anys i els aturats de menys d'un any de durada, i especialment positius per als aturats de major edat i els de més llarga durada. (Hohmeyer i Wolff, 2010; i Hohmeyer, 2012)
- Les avaluacions que comparen programes de creació directa al sector públic i al sector privat tendeixen a trobar **efectes més positius en els subsidis a la contractació en el sector privat**, els quals s'atribueixen a la major capacitat re-qualificadora i al major senyal positiu per al mercat laboral que es deriva d'un lloc de treball més similar a un de no subvencionat (Hujer i Thomsen, 2006; Gerfin, Lechner i Steiger, 2002; Sianesi, 2008; Kluve, 2010)
- Una darrera generació d'**avaluacions recents tendeix a estimar impactes positius, però moderats, en els programes de creació directa d'ocupació** en el sector públic i no lucratiu. És el cas, per exemple de diverses variacions del programa a Alemanya, nascudes arran de les reformes Hartz, o del programa de creació directa d'ocupació d'Àustria. Per als dos programes alemanys, Hohmeyer i Wolff (2010) i Hohmeyer (2012) detecten un efecte lock-in breu i moderat, que es compensa amb efectes positius, també moderats, que poden començar ja a partir dels 6 mesos des de l'inici de la participació al programa. Cal dir, tanmateix, que el disseny d'aquests programes ha patit una notable transformació en els darrers anys, fonamentalment per la seva integració en un marc de polítiques d'activació,

que vincula la percepció de subsidis per desocupació i pobresa amb la participació en polítiques actives d'ocupació. A Alemanya hi ha actualment diversos programes similars als "plans d'ocupació": els "one-euro-jobs", en els quals només hi poden participar aturats de molt baixa ocupabilitat (que es consideri que no es poden reintegrar al mercat laboral immediatament, ni tan sols amb l'ajut d'un subsidi a la contractació) i que hagin exhaurit la prestació per desocupació.

La participació consisteix a realitzar feines de naturalesa addicional al sector públic o no lucratiu, per les quals els participants perceben el subsidi d'atur més un o dos euros per hora treballada. Per tant, té un component de "workfare", ja que la participació és obligatòria i els participants treballen fonamentalment per mantenir el dret al subsidi. Econòmicament, la participació no resulta particularment atractiva, ja que una feina a temps parcial al mercat laboral obert sol generar un salari superior al de participar a temps complet en el programa. Per aquest motiu, el programa constitueix una forma d'inclusió social per la via de la participació laboral per a qui no té oportunitats per treballar en el mercat laboral obert, i un incentiu per sortir del sistema de protecció i trobar una feina per a qui tingui suficients qualificacions. De fet, s'espera que el programa generi un "efecte amenaça" fins i tot per als qui encara no en són participants, induint la cerca activa de feina abans que no se'ls imposi la obligació de participar-hi.

Una segona versió del "plans d'ocupació", amb un nombre de participants molt menor, és el "programa d'oportunitats de treball amb salari", en què els participants, també de molt baixa ocupabilitat, poden percebre un salari ordinari per a la realització d'una tasca que no ha de ser necessàriament de naturalesa addicional ni d'interès públic. El programa pren la forma d'un pagament fix a l'entitat contractant per compensar la previsible menor productivitat del treballador.

Les avaluacions detecten un efecte més intens i ràpid (ja a partir dels sis mesos) per a aquest segon programa, especialment alt per a les dones d'Alemanya de l'Est i particularment baix per als homes de la mateixa regió. Per als one-euro-jobs, els efectes positius no es manifesten fins passat un any, són més modestos, i tendeixen a ser més alts per als perfils més desavantatjats: les dones d'Alemanya de l'Oest, les persones de major edat, i els aturats de llarga durada. Per contra, són negatius per als homes de Alemanya de l'Est, per a tots els

menors de 25 anys, i per a tots els aturats que duen menys d'un any a l'atur. A més, els efectes són més positius per a les contractacions en el marc del programa que hagin durat menys de 4 mesos, en oposició a les que s'allarguen de 4 a 8, o de 8 a 12.

En el cas d'Àustria, l'equivalent als "plans d'ocupació" s'adreça igualment a les persones que acumulen majors desavantatges i per a les quals les expectatives de trobar una feina són molt baixes. Les ocupacions ofertes són, generalment, de baixa qualificació i en activitats d'interès social en entitats públiques o sense ànim de lucre, la participació s'acompanya d'altres mesures de suport a la cerca de feina, i les contractacions poden durar fins a 12 mesos. Una avaluació recent estima que els participants aconseguirien treballar en el mercat laboral obert 2 mesos més, de mitjana, en un període de seguiment de 36 mesos, la qual cosa constitueix un efecte positiu però força moderat, indicant que les insercions laborals són breus i inestables. Això es pot atribuir a que les dificultats laborals de les persones de menor ocupabilitat sovint són estructurals i difícilment es poden revertir amb una experiència laboral de menys d'un any (Eppel, 2014).

Si comparem aquestes evidències internacionals amb el cas dels plans locals d'ocupació de la Diputació de Barcelona, trobem que, atesa la flexibilitat del disseny i els precedents dels plans d'ocupació del SOC descrits a la Secció 4.3, el més previsible és que la selecció afavoreixi persones d'ocupabilitat relativament alta (incloent una proporció notable de joves i aturats recents, que tindrien opcions comparativament elevades d'accedir a una feina no subvencionada), és a dir, als perfils que menys es beneficien del programa com a política activa, i per a qui, fins i tot, pot tenir efectes negatius intenses en termes d'inserció al mercat laboral futura. Per contra, la mateixa flexibilitat del disseny dels plans d'ocupació de la Diputació (que no imposa condicions ni força a la naturalesa addicional de les activitats objecte del pla) pot incrementar la capacitat re-qualificadora dels plans d'ocupació, ja que és probable que el tipus de tasques realitzades pels participants siguin més rellevants i properes al mercat laboral obert, si bé tenint present les limitacions derivades del fet que es desenvolupen en l'administració pública. Si això és efectivament així, cal recordar que l'increment de la capacitat re-qualificadora es produeix a costa d'un intens efecte substitució, això és, que els participants del programa ocupin llocs de treball que existirien igualment, i que en absència del programa ocuparien altres persones.

Els plans d'ocupació poden ser un instrument eficaç contra l'exclusió social?

La funció d'inclusió social dels plans d'ocupació passa per contractar persones en risc d'exclusió, per als quals realitzar una feina remunerada durant el temps que dura el programa té la funció prioritària de fomentar-ne la participació social, incrementar la satisfacció vital, i contribuir a la superació de problemes socials concrets (per ex., la reinserció de persones que han estat internes en centres penitenciaris, persones en rehabilitació d'addicions, ex-prostitutes, etc.).

En aquest sentit, hi ha tres aspectes del disseny del programa que resulten rellevants:

- Primer, que la selecció de participants s'orienti efectivament a persones en risc d'exclusió. En aquest sentit, com hem dit, el precedent dels plans d'ocupació del SOC indica que, en absència de regles estrictes, i fins i tot quan els "criteris prioritaris" de selecció indiquen el contrari, la selecció tendeix a orientar-se majoritàriament cap a perfils d'ocupabilitat relativament alta (joves, aturats recents, i persones amb un nivell educatiu alt), si bé amb excepcions en alguns ajuntaments urbans, en què almenys alguns plans s'adrecen als "usuaris dels serveis socials" municipals. Per tant, és de preveure que, en el cas dels plans locals de la Diputació, la funció d'inclusió se circumscriu a una minoria de municipis i projectes.
- En segon lloc, és necessari que la participació als plans esdevingui, efectivament, una via a la participació i la inclusió social de les persones que hi prenen part. Això depèn, en primera instància, de què el participant completi el programa, la qual cosa no es pot donar per garantida, ja que els abandonaments de les persones de baixa ocupabilitat en les primeres setmanes no són rars (EEPOR, 2014). Per aquest motiu, alguns programes disposen de la figura d'un company al lloc de treball que exerceix de tutor. A més, per als qui completen tot el període previst, el repte rau en què la feina remunerada en el programa sigui un instrument eficaç d'inclusió. L'única referència que hem trobat al respecte, a Alemanya, indica que la participació als one-euro-jobs incrementa, efectivament, la satisfacció vital (Wulfgramm, 2011). No n'hem trobat cap sobre la capacitat de la feina subvencionada al sector públic com a component d'estratègies individualitzades per a la superació de problemes socials concrets.

- Finalment, la contribució dels plans d'ocupació a la inclusió social passa pel que s'esdevingui amb posterioritat a la participació en el mateix pla. Com hem dit, per a les persones de menor ocupabilitat i amb problemes de caràcter estructural és molt probable que el programa resulti insuficient per facilitar, a mig i llarg termini, l'accés al mercat laboral obert, ja que aquests desavantatges difícilment es poden compensar amb una participació laboral relativament breu. La limitació és similar per als problemes socials i econòmics dels participants, per la qual cosa és necessari que el programa s'imbriqui amb polítiques de inclusió amb vocació de llarga durada o permanent. Això no obstant, els plans locals d'ocupació de la Diputació es plantegen, per ara i tant, aïllats d'altres formules de suport a les persones en risc d'exclusió, i en especial del Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció.

Els plans d'ocupació són un bon instrument de finançament de projectes locals?

En l'avaluació dels plans locals d'ocupació del SOC de 2009 es palesava que el finançament per als projectes dels ens locals era rellevant, especialment per als municipis més petits i en moments de restriccions pressupostaries, però força ineficient, tant pels costos administratius i incerteses d'un procés de concurrència competitiva, com per la durada breu dels contractes, i l'obligació de compaginar la lògica dels projectes amb la d'una política activa, que obligava a prioritzar persones amb problemes d'ocupabilitat (i per tant amb una productivitat laboral previsiblement menor) i no permetia les participacions repetides (amb la qual cosa impedia capitalitzar l'experiència adquirida pels participants en anys anteriors). En aquest sentit, els plans locals de la Diputació de Barcelona plantegen menys restriccions, costos administratius i obligacions per part dels ens locals beneficiaris que els del SOC, i per tant, poden ser emprats amb major eficiència com a "subvencions en forma de mà d'obra" per a finançar la realització de projectes o la provisió de serveis locals d'interès social. Tanmateix, aquesta funció té poc a veure amb els objectius propis d'una política activa d'ocupació o d'una política d'inclusió social.

4.5 Conclusions i recomanacions

En aquest apartat hem presentat l'avaluació del disseny dels Plans Locals d'Ocupació de la Diputació de Barcelona, que s'emmarquen dins la categoria dels programes de creació directa d'ocupació en el sector públic. Els plans d'ocupació són una política activa d'objectius diversos: en primer lloc, són una política "de demanda", que intenta induir la creació de nous llocs de treball al sector públic, i la corresponent reducció de l'atur, per la via de reduir els costos laborals. Segon, són una política activa de capital humà, ja que pretenen proveir a les persones participants d'una experiència laboral en la que puguin adquirir coneixements i habilitats rellevants per trobar, un cop finalitzi el període subvencionat, una feina en el mercat laboral obert, ja sigui al mateix ajuntament o en una empresa del sector privat. En tercer lloc, són també una política social, en tant que solen adreçar-se a perfils de molt baixa ocupabilitat amb l'objectiu, durant el període de feina subvencionada, de garantir-los una renda i induir-ne l'activació social. En quart lloc, són també un instrument de subvenció en forma de mà d'obra per a projectes locals d'interès públic, per la qual cosa la consecució de cadascun dels objectius específics dels projectes objecte de subvenció constitueix també un objectiu del programa en el seu conjunt. Finalment, en alguns països en què els plans d'ocupació s'emmarquen dins una política d'activació, els plans serveixen el propòsit de demostrar la voluntat de treballar, aportar valor social en reciprocitat pel subsidi d'atur i desincentivar la percepció de llarga durada d'ajudes socials. Aquest conjunt d'objectius no són plenament compatibles, particularment en relació amb la selecció dels participants, ja que el perfil de persona a qui la participació en un pla d'ocupació més pot ajudar a reincorporar-se al mercat laboral no coincideix amb el perfil que millor pot realitzar la feina per assolir els objectius del projecte, ni cap dels anteriors amb el perfil que té un major risc d'exclusió social. Això força a haver de prioritzar uns objectius respecte d'altres en el disseny dels programes de creació directa d'ocupació.

En aquest sentit, la tendència en els països de la Unió Europea i la OCDE ha estat a reduir la cobertura dels programes de creació directe d'ocupació al sector públic i concentrar-los en els subgrups d'aturats amb majors desavantatges i barreres per accedir o retornar al mercat laboral, i per als quals es considera que la resta de polítiques actives té molt baixa probabilitat d'èxit. En altres paraules, l'èmfasi se centra en l'objectiu

d'inclusió social dels beneficiaris durant el període subvencionat i, en segon terme, en la millora del capital humà i l'ocupabilitat dels participants.

Existeix un corpus d'avaluacions sobre els programes de creació directa d'ocupació al sector públic que indica que:

1. La capacitat d'aquest tipus de programa per crear ocupació neta és molt limitada, tant per la diferència de magnitud entre la cobertura dels programes i el nombre de desocupats, especialment en temps de crisi, com per la capacitat de les subvencions d'induir la creació genuïna de nous llocs de treball estables que sobrevisquin el període subvencionat.
2. La capacitat d'incrementar l'ocupabilitat dels participants més enllà del període subvencionat és baixa, essent l'impacte estimat de diverses avaluacions nul o fins i tot negatiu. Això s'explica principalment per la combinació de diversos factors. Primer, un efecte lock-in en els primers mesos, degut a la menor intensitat en la cerca de feina mentre s'és en un pla d'ocupació. Segon, per les dificultats per proveir en un ajuntament, mitjançant projectes que sovint són de naturalesa addicional, d'una experiència laboral que sigui rellevant i "re-qualificadora", i que per tant incrementi la productivitat del participant i actuï de senyal positiu per al sector privat, que és el que proveeix un major nombre d'oportunitats laborals. Tercer, molts programes generen incentius per retornar a l'atur, ja que la participació al pla genera drets de prestació. I, finalment, el mateix fet que la selecció s'orienta a perfils de molt baixa ocupabilitat dificulta l'assoliment de l'objectiu ocupacional, ja que és molt difícil que una experiència laboral de pocs mesos pal·liï els greus problemes estructurals que menen a una baixa productivitat laboral en les persones en risc d'exclusió social.
3. Els impactes en termes ocupacionals solen variar segons el tipus de participant, essent més alts per a les persones de major edat i en atur de llarga durada i, en general, per a les que acumulen diversos desavantatges. Per contra, els efectes són especialment negatius per als joves i per als qui porten pocs mesos a l'atur.

4. En el cas dels perfils en risc d'exclusió social i de més baixa ocupabilitat, els problemes que menen a la baixa productivitat del treballador no solen tenir solució a curt o baix termini, per la qual cosa els participants tendeixen a perdre la feina en acabar el període subvencionat i a no trobar-ne una altra. El mateix succeeix amb els problemes socials que menen al risc d'exclusió, que sovint són de caràcter estructural. Atès que és molt improbable que aquests aturats arribin a accedir mai a una feina no protegida, els objectius per a aquests perfils es limiten a la garantia de rendes i l'activació social durant el període subvencionat.

Sobre aquesta base de coneixement, podem fer les següents consideracions sobre els plans locals d'ocupació de la Diputació de Barcelona:

- El seu disseny no està en línia amb la tendència internacional a concentrar-se en els perfils de més baixa ocupabilitat, ja que no defineixen la població diana ni s'estableixen criteris de selecció prioritaris, que queden a discreció de l'ajuntament beneficiari. D'acord amb l'avaluació dels plans locals d'ocupació del SOC de 2009, és molt probable que aquesta indefinició menin a que el criteri dominant sigui la lògica del projecte i, per tant, a que la selecció de participants s'orienti a l'adequació dels candidats als requeriments tècnics del projecte, i no als criteris propis d'una política d'ocupació o social. En el cas dels plans del SOC, això es reflectia en una selecció de participants que, de mitjana, tenia atributs de major ocupabilitat (en termes de la proporció de majors de 45 anys, estrangers extracomunitaris, persones amb baix nivell educatiu o aturats de llarga durada) que el conjunt d'aturats registrats. Això resulta particularment greu per als joves i els aturats recents, per als quals hi ha evidències de que la participació al programa pot resultar contraproductiu.
- Els plans d'ocupació de la Diputació no preveuen controls sobre dos problemes que eren comuns als plans del SOC: l'efecte carrusel, pel qual alguns participants repeteixen la rotació entre la participació a un pla d'ocupació i la percepció de la prestació d'atur, sense fer mai el salt al mercat laboral obert, i la contractació de treballadors preexistents, per la qual una mateixa persona ocupava un mateix lloc de treball de forma continuada amb diferents fórmules de contractació, essent el pla d'ocupació una d'elles. En no haver modificat ni les regles ni els controls en els

plans de la Diputació respecte els del SOC, i mantenint-se la mateixa estructura d'incentius, és plausible que aquestes dinàmiques i problemes es mantinguin.

- Els plans d'ocupació de la Diputació són flexibles quant al tipus de projecte subvencionable, que no ha de ser de naturalesa addicional ni està sotmès a altres restriccions. Això probablement resulta en un increment de la capacitat re-qualificadora dels plans d'ocupació, ja que és probable que les tasques realitzades pels participants siguin més rellevants i properes a les d'una feina no subvencionada al mercat laboral obert, si bé amb les limitacions que es desenvolupin a l'administració pública, mentre que la major part de les oportunitats laborals són al sector privat. Tanmateix, aquest increment de la capacitat re-qualificadora es produeix a costa d'un alt efecte substitució, es a dir, que els participants al programa ocupen, molt probablement, llocs de treball que, en absència de la subvenció, existirien igualment i ocuparien altres persones. Aquest efecte substitució és menys intens en un context de crisi econòmica.
- Els plans d'ocupació de la Diputació redueixen els costos administratius per als ajuntaments, són més fàcils d'adaptar a la planificació –ja que l'assignació de recursos està determinada ex-ante i no depèn d'un procés de concurrència competitiva, no imposen restriccions en relació amb el tipus de beneficiari que es pot contractar, i no exclou la contractació de persones amb experiència al mateix ajuntament o en plans d'ocupació previs. Des d'aquest punt de vista, són un instrument de finançament a projectes i activitats municipals més eficient que els plans del SOC, si bé en detriment de la seva funció com a política ocupacional o social, ja que cal preveure que la lògica dels projectes acabi tendint a la contractació de perfils d'alta ocupabilitat i baix risc d'exclusió.

A la llum del contrast entre el disseny dels plans d'ocupació de la Diputació de Barcelona i els resultats de la literatura, plantegem les següents recomanacions:

1. Segmentar el programa en diferents línies d'ajuts adreçades als diferents objectius identificats, a fi que cada línia pugui guanyar coherència interna: 1) l'increment de l'ocupabilitat i la reincorporació al mercat laboral obert (política activa d'ocupació); 2) el suport a la inclusió social per la via de la feina remunerada (política social); i,

- 3) el finançament en forma de mà d'obra de projectes municipals d'interès social (política de finançament municipal). La distribució del pressupost entre línies dependrà de les prioritats de la Diputació de Barcelona.
2. En tots els casos, però molt especialment per a les línies 1 i 2, definir uns criteris de selecció estrictes, i de fàcil comprovació per part dels serveis locals d'ocupació, que excloquin els aturats joves i els de menys d'un any de durada, per als quals el programa probablement genera un perjudici en termes d'inserció laboral posterior, ja que els pot empènyer a romandre en un mercat de treball protegit realitzant activitats poc rellevants. Aquests perfils només resulten acceptables si concorren altres atributs objectius que en determinen una molt baixa ocupabilitat o el risc d'exclusió social.
 3. Incloure regles per evitar les participacions repetides en plans d'ocupació de diversos anys, a fi de reforçar la funció del programa com a graó per impulsar una carrera professional en el mercat laboral obert. Les repeticions només són excusables en la línia d'ajuts adreçada a la inclusió social, en previsió que els problemes dels beneficiaris siguin estructurals i, per tant, sigui necessari el recurs permanent a formes de treball protegit i subvencionat. Excloure, igualment, la possibilitat de contractar persones amb les que hagi existit una relació laboral recent en el mateix ajuntament, per evitar que el programa contribueixi a la precarització laboral a l'administració pública.
 4. Distribuir els recursos entre ajuntaments emprant una fórmula més clara i transparent. En el cas que el programa se segmenti, l'assignació a les línies adreçades a l'increment de la ocupabilitat i a la inclusió social s'hauria de distribuir d'acord amb la distribució d'aturats de baixa ocupabilitat (majors de 45 anys i aturats de llarga durada) i de la prevalença de problemes socials (per exemple, d'acord amb el nombre de beneficiaris de la RMI), respectivament.
 5. Modular l'assignació pressupostària i el nombre de places del programa als cicles del mercat laboral, augmentant l'oferta en moments d'atur elevat, en què la funció del programa per amortir els impactes socials i econòmics de l'atur és més rellevant, i en què els efectes desplaçament són menys intensos. En moments de

creixement econòmic, reduir l'assignació a favor d'altres polítiques actives que s'han mostrat més efectives.

6. Dins de l'objectiu d'increment de l'ocupabilitat i reincorporació al mercat laboral obert, assajar una fórmula de plans d'ocupació al sector privat, de l'estil del programa Barcelona es Compromet de Barcelona Activa. Aquestes fórmules són potencialment més eficaces per proveir una experiència laboral rellevant a aturats de baixa ocupabilitat, que pugui menar a la seva incorporació posterior al mercat laboral obert, ja sigui a la mateixa empresa o en una altra del mateix sector.
7. Combinar la participació al programa amb dues mesures complementaries: d'una banda, les tutories en el mateix lloc de treball per part de companys amb més experiència, per tal d'evitar l'abandonament prematur en els perfils en risc d'exclusió social, i, de l'altra, l'orientació i assistència intensiva en la recerca de feina per part dels qui perdin el lloc de treball en finalitzar el període subvencionat. Aquesta mesura pot ser clau per evitar que el capital humà acumulat s'esvaeixi i els participants esdevinguin, de nou, aturats de llarga durada.
8. Vincular i coordinar la part del programa adreçada a les persones en risc d'exclusió social amb el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció, a fi d'arribar a dissenyar i oferir, d'una banda, solucions de més llarga durada per a aquelles persones que presenten dèficits de productivitat permanents que no poden ser pal·liats amb una experiència laboral d'uns pocs mesos; i de l'altra, per garantir una resposta conjunta i coherent a una mateixa població objectiu. De fet, les mesures laborals del PIRMI inclouen, en ocasions, la participació en plans d'ocupació. En aquest sentit, el programa de la Diputació constitueix un recurs addicional rellevant, tant per ampliar la cobertura com per assajar fórmules alternatives d'intervenció.
9. Desenvolupar un registre administratiu per al programa, que permeti fer un seguiment del tipus d'aturat contractat, el tipus de lloc de treball creat i els projectes realitzats. Realitzar a més una avaluació d'impacte ex-post, a fi d'estimar l'impacte del programa en la participació laboral dels beneficiaris posterior al període subvencionat. Aquesta avaluació hauria de parar especial atenció a detectar els subgrups per al qual el programa és més efectiu.

Referències

- Blasco J., i Casado D. 2009. «Avaluació dels Plans d'Ocupació del Servei d'Ocupació de Catalunya», Ivàlua 2009
- Caliendo M, Hujer R, Thomsen SL. 2004. «Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland». J Labour Mark Res 37
- Caliendo, M.; Hujer R.; Thomsen S.L. 2008a «The employment effects of job creation schemes in Germany: a microeconomic evaluation». A: Advances in Econometrics: Volume 21: estimating and evaluating treatment effects in econometrics.
- Caliendo, M.; Hujer R.; Thomsen S.L. 2008b «Identifying Effect Heterogeneity to Improve Job Creation Schemes in Germany». Applied Economics, Vol. 40, Num. 9
- Card, D.; Kluve, J.; Weber A. 2010. «Active labor market policy evaluations: a meta-analysis», NBER Working Paper No. 16173
- Eppel R. 2014. «The effects of a job creation scheme: evidence from regional variation in program capacities», WIFO Working Papers, No. 489
- European Employment Policy Observation Review (EEPOR). 2014. «Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe», European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit C.1
- Gerfin, M., Lechner, M. i Steiger, H. 2005. «Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes» Labour Economics, Vol. 12(6)
- Hohmeyer K. 2014. «Direct job creation before and after the German Hartz Reforms», Presentation at the “Strategies for Improving Active Labor Market Policies and Supporting the Employability of Disadvantaged Groups for the OECD Countries” KEIS International Workshop, Seoul.
- Hohmeyer K. 2014. «Effectiveness of one-euro-jobs: do programme characteristics matter?» Appl Econ 44
- Hohmeyer K, Wolff J. 2010. «Direct job creation in Germany revisited: Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?». Institute for Employment Research, Discussion paper No. 21/2010
- Hujer, R. & Thomsen, SL., 2006. «How do employment effects of job creation schemes differ with respect to the foregoing unemployment duration?» ZEW Discussion Papers 06-47, ZEW - Center for European Economic Research.

- Jespersen S.T.; Munch, J.R. ; Skipper, L. 2008. «Costs and benefits of Danish active labour market programs», Labour Economics. Vol. 15.
- Kluve J. 2010. «The effectiveness of European Active Labor Market Policy», Labour Economics, Volume 17, Issue 6.
- Kluve J. 2014. «A review of ALMP effectiveness», Presentation at the Seminar on income suport, Workshop III: link to activation, European Commission.
- Lechner M, Wunsch C. 2009 «Active labour market policy in East Germany: waiting for the economy to take off», Econ of Transit 17
- Martin J.P.; Grubb D. 2001 «What works and for whom: a review of OECD countries: experiences with active labour market policies». Swedish Economic Policy Review. Vol. 8 Núm. 2.
- Sianesi, B. 2008. «Differential effects of active labour market programs for the unemployed», Labour Economics. Vol. 15.
- Stephan G, Pahnke A. 2011. «The relative effectiveness of selected active labor market programs. An empirical investigation for Germany». Manch Sch 79
- Wolff J., Stephan G. 2013. «Subsidized work before and after the German Hartz reforms: design of major schemes, evaluation results and lessons learnt». Journal of Labor Policy, 2:16
- Wulfgramm M. 2011. «Can activating labour market policy offset the detrimental life satisfaction effect of unemployment? » Socio-Econ Rev 9