



AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ DELS PROGRAMES PISL I PROPER

Versió definitiva

Març 2015

Equip de treball: Jordi Sanz
Lorena Pardo



Índex general

Resum executiu

1.	Introducció.....	1
2.	Els programes PISL i PROPER: les seves principals característiques.	3
3.	Avaluació del disseny de PISL i PROPER: una revisió de la literatura internacional.	7
3.1	La relació públic-privada: retribuir en base a resultats.....	8
3.2	PISL i PROPER: el seu grau d'alineament amb d'altres programes internacionals	19
4.	De la teoria a la pràctica: una avaluació de la implementació de PISL i PROPER.....	26
4.1	La Cobertura de PISL i PROPER.....	27
4.2	La població diana i l'accés als programes	31
4.3	Els objectius de PISL i PROPER.....	51
4.4	Les activitats del programa.....	56
4.5	Aspectes organitzatius rellevants per la prestació del servei.....	74
5.	Conclusions: reflexions per una futura avaluació d'impacte de PISL i PROPER	79
5.1	La cobertura del programa	79
5.2	La població diana i accés al programa	80
5.3	Els objectius: què entenem per 'èxit'?	82
5.4	Les activitats del programa.....	83
5.5	Aspectes organitzatius	86
5.6	Avaluar l'impacte de PISL i PROPER.....	88
6.	Bibliografia	90
	Annex I. Annex metodològic dels mètodes quantitativs	93
	Annex II: Annex metodològic del treball de camp qualitatiu	98



Índex d'il·lustracions

Il·lustració 1: Itinerari dels participants del programes PISL i PROPER	6
Il·lustració 2: Esquema d'incentius del programa WeCare de la ciutat de Nova York.....	16
Il·lustració 3: Fitxa de derivació del programa PISL-PROPER	50
Il·lustració 4: Ubicació dels objectius en funció del l'autonomia del participant i dosatge de la intervenció	53
Il·lustració 5: representació sobre com els informants veuen el tipus d'atenció que es dona a PISL i PROPER.....	54

Índex de gràfics

Gràfic 1: Taxes de cobertura per persones derivades dels programes PISL/PROPER	29
Gràfic 2: Taxes de cobertura per altes efectives dels programes PISL/PROPER	29
Gràfic 3: Taxes de cobertura sobre altes efectives de PISL.....	30
Gràfic 4: Taxes de cobertura sobre altes efectives de PROPER.....	30
Gràfic 5: determinants de la derivació a PISL	34
Gràfic 6: determinants de la derivació a PISL incloent el punt de derivació.....	36
Gràfic 7: Activitats dels participants del 2013 i recepció dels expedients de les derivacions per l'edició de 2014.....	38
Gràfic 8: determinants per tal que una derivació esdevingui una alta a PISL o PROPER	40
Gràfic 9: flux de derivacions als programes PISL i PROPER durant l'any 2013	46
Gràfic 10: Nombre d'hores d'assistència tècnica per programa i punt de derivació	59
Gràfic 11: Determinants del dosatge del programa (en hores)	61
Gràfic 12: Hores d'activitat en l'espai de recerca de feina per programa i punt de derivació	67
Gràfic 13: determinants de les hores de l'espai de recerca de feina.....	68

Índex de taules

Taula 1: característiques sociodemogràfiques de les persones derivades a PISL i PROPER.....	33
Taula 2: característiques sociodemogràfiques de les persones derivades a PISL/PROPER segons el punt seu punt de derivació	35
Taula 3: categories de participants per PISL i PROPER.....	37
Taula 4: categories de participants per circuit de derivació	38
Taula 5: perfil de les persones donades d'alta i les no alta	39
Taula 6: El procés de selecció de participants a PISL i PROPER en xifres.....	44
Taula 7: Percentatge de casos sense informació segons l'estatus final del programa	48
Taula 8: Característiques sociodemogràfiques de les altes a PISL i PROPER	57
Taula 9: Activitats del programa segons tipologia de programa	58
Taula 10: Comparació del perfil de participants atesos i no atesos	60



Resum executiu

Què són els programes d'Inserció Sociolaboral de l'Ajuntament de Barcelona?

El programa d'Inserció laboral (PISL) s'inicia a l'any 2000 com una iniciativa conjunta de l'Àrea de Qualitat de Vida, Barcelona Activa i l'Institut Municipal de Serveis Socials. Aquesta iniciativa es dirigeix a persones en risc d'exclusió social ateses a la xarxa de Serveis Socials Bàsics de l'Ajuntament de Barcelona. Més concretament, a persones en situació d'atur i amb problemàtiques socials 'afegides', com per exemple ex-toxicòmans, responsables de famílies monoparentals, persones amb un PIRMI, persones amb atur de llarga durada i majors de 45 anys, immigrants extra-comunitaris, persones que han patit violència de gènere o, finalment, persones ex-recluses. Al seu torn, el programa personalitzat de recerca de feina (PROPER) és un nou programa creat l'any 2013 amb el qual el consistori vol fer front a una demanda creixent per un nou perfil d'usuaris de serveis socials severament afectat per la crisi econòmica. Es tracta de persones en una situació menys vulnerable que el col·lectiu atès per PISL, però que mereixen d'una atenció de caire més preventiva. És un col·lectiu amb nivells professionals i formatius baixos, majors de 40 anys, poc coneixement de les TIC i en molts casos en situació d'atur de llarga durada.

Els objectius d'ambdós programes són la millora de l'ocupabilitat dels participants així com l'increment de l'autonomia en els processos de cerca de feina. Els programes s'articulen en itineraris individualitzats mitjançant formació a través de tallers d'orientació i estratègies de cerca de feina, adquisició d'habilitats transversals i competències TIC. Així mateix, s'ofereix assessorament i orientació de forma individualitzada i continuada al llarg de tot el programa.

La característica més rellevant pel que fa a la seva gestió és que la implementació del programa s'ha externalitzat de forma completa a una unió temporal d'empreses (Daleph-Intermèdia) – una agrupació d'empreses formada per dues agències de col·locació amb àmplia experiència en l'assessorament de persones i empreses. Després d'haver guanyat una licitació pública, les empreses que implementen els programes reben una quantitat econòmica fixa, però una part important esdevé variable conforme als objectius assolits.

Objectius de l'avaluació

L'avaluació dels programes PISL i PROPER esdevé escaient com a element de suport a l'actual situació que pateixen els col·lectius més vulnerables de la ciutat amb l'objectiu de facilitar-ne la transició cap el món laboral. Concretament, aporta evidència sobre aquells aspectes que millor han funcionat dels programes, així com d'aquelles dimensions en les quals encara és possible millorar. En definitiva, permet tenir més elements per escatir si l'externalització completa d'un programa de recerca de feina i retribució conforme a objectius permet assolir de millor manera la inserció laboral d'aquells col·lectius exclosos socialment.

L'avaluació dels programes PISL i PROPER inclou tres aspectes principals: avaluar el seu disseny situant les iniciatives en un escenari internacional, avaluar la seva implementació i, finalment, concloure amb una sèrie de recomanacions per avaluar-ne el seu impacte en futures edicions.

Mètodes

La **metodologia** emprada per intentar donar resposta a les qüestions anteriors descansa sobre tres aproximacions complementàries: 1) una **revisió de la literatura internacional**



amb el doble propòsit de conèixer com s'ha implementat aquest servei en els països del nostre entorn, així com els resultats de les avaluacions existents; 2) una **anàlisi qualitativa**, amb entrevistes a informants clau del programa (polítics, gestors, treballadors socials, etc.), que pretenen copsar la visió d'aquestes persones sobre el funcionament del servei en la pràctica; i 3) mitjançant l'explotació de les bases de dades disponibles, una **anàlisi quantitativa** que explora qüestions relacionades amb la implementació del programa (cobertura, condicions d'accés, realització d'activitats etc.).

Conclusions i recomanacions

La cobertura del programa

- La distribució territorial no sembla haver seguit un procés previ de diagnosi de necessitats ni identificació de la població diana d'aquests programes (aturats de llarga duració de districtes amb una renda familiar més baixa). La hipòtesi de treball seria que els districtes amb més aturats de llarga duració i amb una renda familiar disponible disposessin d'una taxa de cobertura major
- Tanmateix, els districtes amb més aturats de llarga duració i amb una renda familiar disponible més baixa no tenen les taxes de cobertura més elevades. Aquesta apreciació no varia en cap dels quatre supòsits – a partir de la població derivada, a partir de les altes efectives en els programes o si tenim en compte els dos programes de manera separada.
- Hi ha un districte amb la taxa de cobertura més alta en tots els quatre gràfics de cobertura realitzats. Tanmateix, es tracta d'un districte (les Corts) amb un nombre relativament baix d'aturats de llarga duració i amb una renda familiar disponible per sobre la mitjana de Barcelona.

Recomanacions

- Si atenem a més o menys persones és una qüestió irrellevant si la intervenció que s'ofereix no ha estat avaluada de forma rigorosa i, per tant, no se sap amb certesa si és efectiva. Actualment, per tant, la qüestió principal no és establir una cobertura a la qual s'ha d'arribar segons la naturalesa de la població diana. Més aviat, es tracta d'escatir si els programes PISL o PROPER mitiguen o no la problemàtica inicial de les persones aturades de llarga duració amb un perfil vulnerable.
- En qualsevol cas, a parer nostre, el càlcul d'un índex de cobertura, si es que volen contribuir a millorar l'efectivitat d'un servei, s'ha de dur a terme utilitzant com a denominador la població necessitada del servei. En aquest sentit, tal i com s'argumentarà més endavant, la població diana rellevant es troba constituïda per un subconjunt de persones aturades que tenen uns atributs particulars (baixos ingressos econòmics, càrregues familiars, baix nivell educatiu o poca experiència laboral recent).
- La pregunta rellevant, en termes de cobertura, és analitzar quantes d'aquestes persones reben un servei que necessiten i, més important encara, quantes d'aquestes persones no el reben (necessitats no cobertes). Les ràtios de cobertura incloses les d'aquest estudi són un primer exercici en aquesta direcció. Tanmateix, disposant d'una millor informació relativa a les característiques sociodemogràfiques, es poden construir taxes de cobertura específiques per a



diferents col·lectius d'interès – per exemple, homes aturats de llarga duració amb una edat superior a 55 anys, famílies monoparentals en situació d'atur de llarga durada o aturats de llarga durada perceptors de la renda mínima d'inserció.

La població diana i accés al programa

- La memòria dels programes PISL i PROPER assegura que la majoria de les derivacions per PISL es produeixen des de la Xarxa de serveis socials bàsics. En el cas de PROPER la majoria de les derivacions venen des dels centres de serveis socials i, de manera addicional, persones derivades per Barcelona Activa (Barcelona Activa 2013). A la pràctica però, existeix una divisió tàcita entre programes i punt de derivació: mentre que serveis socials deriva a PISL, Barcelona Activa ho fa a PROPER.
- De fet, com a segona derivada important, les característiques sociodemogràfiques juguen un paper secundari en aquest procés. Només el fet de ser estranger fora de la unió europea i de manera molt ínfima l'edat, són aspectes significatius que incrementen la probabilitat de ser derivat a PISL.
- El procés de valoració de la idoneïtat dels candidats posterior a l'entrevista implica que, de totes les derivacions, tinguin més probabilitat convertir-se participants d'alguns dels dos programes aquelles persones amb més nivell d'estudis (primaris, secundaris o universitaris respecte les persones sense estudis), les persones estrangeres extracomunitàries i les persones derivades des de Barcelona Activa.
- No existeix un procés formalitzat de diagnosi de necessitats previ a la derivació de la població elegible a PISL o a PROPER. L'avaluació de necessitats es realitza de manera idiosincràtica i com a instrument per fer l'avaluació de la idoneïtat de les persones derivades i seleccionar els participants.
- El sistema actual de derivació i avaluació prioritza arribar a un líndar de persones ateses. Independentment de quina sigui la seva situació inicial, la captació tàcita d'un participant valora molt positivament quina pot ser la seva l'adherència al programa.
- Els actuals criteris de derivació oferts per Barcelona Activa es consideren a la pràctica guies generals per ajudar en la derivació, fet que mena a que el criteri del professional que deriva sigui el que en determina la derivació.
- Es detecta un procés de *creaming* en la selecció i avaluació de la idoneïtat de les persones derivades des de serveis socials i Barcelona Activa.
- El nombre mensual de derivacions ha estat completament irregular, fet que a ulls dels informants ha repercutit negativament en la prestació del servei per aquells participants més vulnerables.
- Existeix una manca d'informació estandarditzada de les característiques sociodemogràfiques de les persones derivades, especialment per aquelles persones que no s'arriben a contactar per la primera entrevista inicial o no s'acaben donant d'alta.



Recomanacions

- Perfilar la població diana a partir d'una avaluació de necessitats realitzada amb registres administratius. Les bases de dades administratives de l'Ajuntament de Barcelona són prou riques com per realitzar una diagnosi de necessitats a nivell de districte i, fins i tot, a nivell de barri. L'objectiu d'aquesta avaluació de necessitats serà detallar quants aturats de llarga duració hi ha en les diferents demarcacions territorials escollides i quines característiques tenen. Així mateix, caldrà prioritzar la població diana i ajustar el disseny del programa a les seves característiques. Per exemple, no és el mateix un aturat de llarga duració amb escassos recursos econòmics de 40 anys que un de 55, o no és el mateix un aturat de llarga durada de 40 anys amb escassos recursos econòmics que una aturada de 40 anys amb escassos recursos econòmics amb fills.
- Caldrà aleshores dissenyar un sistema de triatge que categoritzi els participants elegibles segons la seva probabilitat d'inserció laboral previ a qualsevol assignació a serveis o programes concrets i, paral·lelament, assignar-hi incentius diferenciats segons la consecució dels diferents outcomes establerts ex-ante (per exemple, insercions laborals o finestra temporal en la que un participant conserva aquest lloc de treball). En l'actualitat, no hi ha evidència sobre quin és el millor sistema de triatge. El que sí que és bastant clar és que quan més temps porta una persona sense feina més complicat és tornar-la a reintroduir en el mercat laboral.
- Dissenyar un sistema de captació de persones elegibles que sigui actiu i no pas d'espera, a partir de registres administratius i dirigit a nivell de barri a partir del centre de serveis socials de la zona.
- Atès que el nombre de places de participants serà superior al nombre de persones que necessiten la intervenció, caldria assignar la participació per atzar per tal de garantir que totes les persones elegibles tenen les mateixes probabilitats de participar. En qualsevol cas, aquest procés s'hauria de realitzar internament a l'ajuntament de Barcelona i serà el consistori qui facilitarà el llistat de persones a atendre a l'entitat externa que implementarà el programa. D'aquesta manera, s'eviten processos com el creaming i el parking en els processos de selecció, atès que l'entitat que implementa el programa no podrà escollir aquells participants més propers al mercat laboral.
- Per tal que aquesta proposta sigui viable, caldrà establir el període en el qual poden entrar usuaris nous als programes atès que la prioritat ja no serà arribar a una quota d'atesos sinó prestar un servei amb qualitat a les persones que han estat assignades aleatòriament a PISL i/o PROPER.
- Tal i com mostra la literatura especialitzada, l'efecte de la subcontractació pot ser negatiu per una aturat recent, però amb un impacte positiu a mig i llarg termini per aquelles trajectòries més dilatades d'aturats vulnerables. Tanmateix, actualment PISL i PROPER no compta amb cap mecanisme que assegurï que aquests programes siguin únicament per aturats de llarga duració i amb càrregues socials afegides. Només esmenta que preferentment s'adreça a aquests col·lectius, però no ho ha consolidat com a criteri d'exclusió per aturats recents.



Els objectius: què entenem per 'èxit'?

- A la pràctica, els informants han identificat quatre objectius diferents de PISL i PROPER: un de compensatori, un d'activació o reorientació professional, un d'increment de l'ocupabilitat i, finalment, un d'inserció laboral.
- La població donada d'alta és heterogènia en la seva situació inicial, fet que ulls dels participants implica que no totes podran assolir el mateix objectiu.
- La percepció dels tècnics és que l'atenció que fan en el dia a dia té un component compensatori tant important com la d'orientació, fet que justifiquen en què un gran nombre de participants tenen problemàtiques afegides prèvies que s'han de resoldre per tal de poder realitzar una tasca efectiva d'orientació i millora de l'ocupabilitat.
- L'objectiu de la inserció laboral no és prioritari per la majoria dels entrevistats. Per una banda, perquè que la inserció laboral es conceptualitza com a quelcom que depèn d'elements externs del programa (context socioeconòmic, disponibilitat d'ofertes laborals...). Per altra banda, perquè les activitats s'encaren a l'acompanyament i millora de l'ocupabilitat.
- La majoria d'informants pensen que una part important de persones derivades des de serveis socials no són inseribles al mercat laboral obert, al menys en l'actual disseny i objectius dels programes PISL i PROPER
- L'actual sistema de contractació pública basada parcialment en la retribució del nombre de persones ateses fa que aquest sigui un objectiu tàcit igual o més important que l'increment de l'ocupabilitat o que la inserció laboral dels participants.

Recomanacions

- A partir dels resultats obtinguts en l'avaluació de necessitats ja esmentat, caldrà ara definir quins són els objectius que han de tenir cada un dels programes. A la pràctica s'han detectat objectius compensatoris, d'activació, de millora de l'ocupabilitat o d'inserció laboral. Una proposta en aquesta direcció seria assignar els objectius més compensatoris i d'activació al programa PISL i els d'incrementar l'ocupabilitat i la inserció laboral a PROPER.
- El que no s'aconsella de cap manera és que els dos programes tinguin les dues tipologies d'objectius, atès que aleshores les diferències internes de la població atesa seran molt grans i això menarà a una mala consecució d'objectius. Una possibilitat addicional, tal i com ens mostrava l'anàlisi qualitativa és considerar aquests objectius com a itineraris en forma d'escala. Així, a partir d'una diagnosi acurada de les necessitats personals, caldrà situar al participant en aquesta escala en la que haurà de millorar progressivament. D'aquesta manera PISL i PROPER ja no serien programes sincrònics sinó successius – només un participant amb una situació personal i familiar relativament estabilitzada 'activat i motivat', passarà a treballar objectius relatius a incrementar l'ocupabilitat i la inserció laboral.
- Pel que fa a la mesura d'outcomes dels programes, la primera recomanació seria treure com a objectiu al fet d'arribar a un llindar de persones ateses. En segon lloc, si es decideix seguir optant per incrementar l'ocupabilitat dels participants caldria transformar aquest aspecte en un outcome mesurable a partir d'algun instrument de diagnòstic reconegut – per exemple, el servei



d'ocupació de Catalunya disposa d'un instrument que anomenen classificació Q per diagnosticar el nivell d'ocupabilitat dels aturats. En tercer lloc, si es decideix optar per un programa encarat a la inserció laboral, aleshores s'hauria d'incloure com a outcome la quantitat de mesos transcorreguts després d'una inserció laboral.

- Tanmateix, partint de la literatura revisada en el punt 3, es recomana que el programa PISL faci un tomb cap al model work-first atès que a nivell internacional els programes amb aquest enfocament són els que s'han mostrat més efectius per a col·lectius d'aturats vulnerables. Els programes que fomenten la cerca immediata de llocs de treball són més efectius que aquells que implementen qualsevol mena de formació abans del procés de cerca de feina. Els proveïdors que motiven als participants a buscar feina des del primer moment enloc de formar-los obtenen millors taxes d'inserció i de retenció del lloc de treball. L'adaptació d'aquest model a la ciutat de Barcelona podria incloure una primera vinculació transitòria amb el mercat laboral a partir del mercat protegit (clàusules socials de l'Ajuntament, en les empreses, programes específics com Incorpora de la Fundació La Caixa...).

Les activitats del programa

- La majoria d'entrevistats coincideixen a afirmar que a la pràctica no hi ha molta diferència entre el perfil dels participants de PISL vs els de PROPER, malgrat que la teoria del programa establia que el grau de vulnerabilitat dels respectius participants era més elevat en PISL i que PROPER.
- El percentatge de persones ateses en el programa ha estat molt bo tant a PISL com a PROPER, tot i que existeix un percentatge de participants que no han arribat al llindar de 25 hores mínimes d'intervenció tècnica. El nombre d'hores d'intervenció per participant va molt relacionat amb el fet de ser home, la tipologia de programa (PISL vs PROPER), el punt d'atenció i, finalment, amb les hores de tutories rebudes i el nombre de mòduls grupals. En aquest sentit, les hores de tutoria i els mòduls grupals clarament reforcen l'adherència al programa. Per tant, caldrà que els participants de PISL en facin un ús més intensiu que no pas els de PROPER, així com aquells participants que siguin atesos en els punts d'atenció de La Pau i el Centre Cívic les Basses.

Mòduls grupals

- Tots els participants han coincidit a afirmar que els continguts dels mòduls grupals estan molt ben dissenyats. Es valora molt positivament que hi hagin uns cursos obligatoris pels participants de PISL enfocats a habilitats mínimes per encarar qualsevol feina.
- Per la majoria dels informants els mòduls grupals ajuden augmentar l'autoestima i la motivació, principalment a través de mètodes pedagògics innovadors i també perquè es construeix un sentiment col·lectiu de grup.
- Els tècnics del programa entrevistats coincideixen a afirmar que alguns participants de PISL no tenen prou nivell com per seguir satisfactòriament el bloc específic de millora en el procés de recerca de feina.



El Tutor

- La figura del tutor professional es valora molt positivament per tots els informants entrevistats, tant per la seva aportació en l'activació dels participants com orientació i millora de l'ocupabilitat
- Tanmateix, a la pràctica és perceput que el tutor és una figura amb masses funcions i molt diferent entre elles. S'identifiquen quatre amenaces que posen en perill la tasca realitzada per la figura del tutor: l'excessiva burocràcia, el nombre de persones ateses com a objectiu addicional, l'elevat nombre de participants amb un perfil compensatori i, finalment, els sis mesos efectius dels que es disposen per implementar el programa

La formació professionalitzadora externa

- La formació externa subvencionada es valora molt positivament per tots els entrevistats, atès que té un valor afegit d'activació i canvi actitudinal.
- La majoria d'entrevistats afirmen que en general la formació externa té un valor de senyalització curricular, més que no pas d'incrementar realment l'ocupabilitat del participant
- Una part important dels tècnics del programa entrevistats recomanen que s'incorpori a la formació externa un període de pràctiques en entorns d'empreses reals.

Espai recerca de feina

- El lliardar diferent d'hores mínimes de l'espai de recerca de feina s'ajusta prou bé per la majoria dels participants de PISL derivats per Serveis Socials i pels de PROPER derivats per BCN activa. Tanmateix, hi ha una proporció important de participants que no arriben al límit establert, fet que podria indicar que es tracta d'un col·lectiu que demostra certes dificultats per poder assolir els mínims que pretén el disseny inicial dels programes.
- El número d'hores de l'espai de recerca de feina està relacionat principalment amb el fet de ser participant de PROPER i no ser atès en el punt d'atenció de les Basses i La Pau.
- Per una part important dels participants a l'espai de recerca de feina, el que en teoria el que havia de ser un procés autònom de recerca de feina, a la pràctica és un procés assistit de recerca de feina.

Prospecció laboral

- L'exhaustiva recollida d'informació sobre les activitats dels programes PISL i PROPER contrasta amb la manca d'informació sistemàtica sobre la prospecció laboral realitzada.
- L'actual sistema d'incentius en un context de limitat temps per realitzar el programa mena a prioritzar aquelles activitats de PISL o PROPER que estant remunerades (tutories i formació) versus aquelles que no ho estan (prospecció laboral).
- A la pràctica la prospecció realitzada en el marc dels programes PISL i PROPER ha estat de baixa intensitat, atès que el temps previst per fer-ho s'ha vist eclipsat per altres funcions assignades al prospector laboral.



- La majoria d'entrevistats consideren que el procés d'aparellament entre empreses i participants de PISL i PROPER no s'ha pogut fer amb prou qualitat com per assolir les insercions laborals desitjades.
- El procés de prospecció laboral ha prioritzat aquells participants amb una actitud i motivació prelaboral mínima. Es considera que no hi hagut prou temps per treballar de manera més intensa aquesta actitud i motivació pels participants que no assolien aquest llinar.
- En aquest context, la prioritat ha estat fidelitzar les empreses que es prestaren a ofertar llocs de treball. A la pràctica, això va fer que s'enviessin només els participants més propers al mercat de treball als processos de selecció.

Beques

- Tots els entrevistats han coincidit a afirmar que les beques d'assistència per participants sense cap ingrés econòmic comporten un valor afegit molt gran en termes d'adherència al programa.

Recomanacions

- Caldria incrementar l'adherència al programa dels participants més vulnerables, incrementant el número d'hores de tutoria i de mòduls grupals.
- Caldria garantir que tots els participants que inicien els mòduls grupals orientats a la recerca de feina tinguessin el nivell mínim per realitzar-les. Per alguns participants més vulnerables que porten un ritme més de lent d'aprenentatge, caldria incrementar el número d'hores de competències i habilitats prelaborals i, de manera opcional, oferir activitats complementàries que reforcessin aquesta pretesa.
- S'aconsella reforçar la figura del tutor del programa manllevant-lo de les funcions més burocràtiques, eliminant l'objectiu d'arribar a un nombre de persones ateses, limitant els participants amb un perfil compensatori per tutor i, finalment, allargant el període en el qual s'implementen les activitats.
- Pel que fa a l'espai de recerca de feina, caldria limitar el nombre de persones de perfil compensatori en una mateixa aula, dividir aquesta activitat en diferents nivells de TIC i, finalment, oferir un mòdul formatiu bàsic de TIC per aquells que no assoleixen els mínims.
- Caldria reforçar el servei de prospecció laboral d'ambdós programes (en tècnics i aportació econòmica) i alinear-lo amb les característiques d'un programa work-first. Això és, maximitzar el nombre d'ofertes laborals disponibles en el moment (per no dir abans) que un participant sigui donat d'alta.
- Es recomana adoptar mecanismes per prevenir que es produeixin processos de creaming o parking en l'aparellament dels participants i les ofertes laborals. Una possible solució passaria per garantir que cada participant ha estat derivat a un nombre mínim de processos selectius. Així mateix caldrà garantir un temps mínim per treballar l'aspecte motivacional i actitudinal previ a aquests processos.



Aspectes organitzatius

La relació amb els serveis socials bàsics

- Tots els entrevistats han reconegut que la relació amb els serveis socials ha estat de baixa intensitat, malgrat que tothom considera que revertir aquesta situació milloraria la qualitat en la prestació dels programes.
- Aquest desconeixement s'ha palesat en el fet que alguns treballadors socials han fet derivacions sistemàtiques amb una alta component compensatòria, atès que els criteris vigents d'entrada al programa no s'adeqüen a la població amb la qual treballen.
- Des de serveis socials proposen repensar el rol del treballador social en el programa a partir de dues propostes. Per una banda, que la captació de persones elegibles sigui un servei actiu de cerca. Per altra banda, que l'adherència del participant del programa es faci de forma compartida entre el treballador social i el tècnic de referència del programa.

El model de col·laboració públic-privada

- La durada actual de base anual en l'esquema de contractació externa de PISL i PROPER es considera insuficient per saber si el programa millora o no la situació inicial dels aturats de llarga duració.
- Alguns informants demanen que la cooperació públic-privada vagi més enllà de la pura signatura d'un conveni en el qual s'externalitza la implementació d'un programa.
- Alguns informants creuen que seria positiu atorgar més llibertat i confiança a les entitats que implementen el programa per dissenyar les activitats que considerin més idònies per assolir els objectius marcats.
- La majoria dels informants han expressat la seva incomoditat amb el fet que un dels objectius de la contractació externa sigui l'atenció d'un nombre determinat de persones. Prestar un bon servei implica que les activitats realitzades serveixen per mitigar la problemàtica inicial, fet que no implica necessàriament atendre a més o menys persones.
- De fet, una gran part de les entrevistes posen de manifest que atendre a més participants implica disminuir la qualitat de prestació del servei.
- L'esquema actual de contractació externa no permet l'estabilització ni la retenció de tècnics professionals amb experiència suficient per atendre la població vulnerable.
- La majoria d'entrevistats afirmen que el nombre d'insercions laborals han estat molt satisfactòries en l'actual situació econòmica i per les característiques de la població atesa (aturats de llarga durada en una situació vulnerable). Tanmateix, consideren que caldria vetllar d'alguna manera per tal que les persones inserides conservin el seu lloc de treball.



Recomanacions

- Es recomana replantejar el paper del treballador social en el programa a partir de dues propostes. Per una banda, que la captació de persones elegibles sigui un servei actiu de cerca. Per altra banda, que l'adherència del participant del programa es faci de forma compartida entre el treballador social i el tècnic de referència del programa.
- S'aconsella que el contracte per la implementació del programa no sigui menor a dos anys, de tal manera que l'entitat que realitza les activitats es pugui acomodar a la seva població diana, pugui introduir innovacions i, finalment, pugui treballar prou temps i de manera més intensa amb els participants més vulnerables. El model anglès o el de la ciutat de Nova York són dos bons exemples que es podrien tenir en compte en el moment de replantejar l'actual finestra temporal de contractació.
- L'esquema de retribucions en base a resultats no s'hauria de basar en el nombre de persones ateses (outputs), sinó en el nombre de participants inserits i en quant de temps aquestes romanen en el lloc de treball (outcomes). A més, una part important d'aquests incentius haurien de reforçar el fet que les persones inserides conservin el lloc de treball. I aquests incentius haurien de premiar el fet que l'entitat prestadora del servei fos capaç de mantenir en el lloc de treball aquells perfils més vulnerables (aturats de llarga duració, treballadors d'edat avançada...). Finalment, l'esquema d'incentius hauria de premiar de manera substancial la inserció laboral en el mercat no protegit, atès que aquest fet incentiva que els proveïdors mostrin interès en invertir més recursos durant més temps en aquells aturats més allunyats del mercat de treball.
- Una de les solucions que es proposa a nivell teòric és l'assignació aleatòria **d'una cohort de participants** a una entitat externa per tal que se'n faci responsable durant un període no inferior a tres anys. L'esquema d'incentius no aniria només en persones ateses, sinó que computaria per inserció laboral. A més, aquelles insercions dels perfils més vulnerables tindrien un incentiu econòmic major. Finalment, es remuneraria pel temps que una persona conserva el seu lloc de treball. En aquest context, l'entitat prestadora de serveis s'afanyarà a identificar aquells participants que es poden inserir més ràpidament, al mateix temps que dedicarà més esforços a aquells col·lectius més vulnerables per tal d'accelerar-ne la seva inserció laboral.
- L'ampliació de la finestra temporal del contracte per la implementació externa del programa hauria de permetre l'estabilització dels professionals contractats com a tècnics de PISL i PROPER.
- Es recomana que els tutors acomodin als participants inserits en el seu lloc de treball per assegurar-ne la seva retenció. Aquesta proposta és d'especial rellevància per aquells participants amb un perfil més vulnerable.



Avaluar l'impacte de PISL i PROPER

L'avaluació de l'impacte d'una política pública o programa consisteix no només a saber si un problema millora o empitjora, sinó si la intervenció pública hi ha tingut alguna cosa a veure. Es tracta, en resum, d'establir si es pot atribuir o no (i en quina mesura) la causa de possibles canvis en la problemàtica de partida a la intervenció pública.

Els programes PISL i PROPER es troben en una posició immillorable per avaluar l'impacte de la gestió externalitzada i finançament per objectius en la inserció sociolaboral de persones excloses socialment. En primer lloc, perquè les iniciatives són programes propis i el grau d'autonomia en el seu disseny és màxima. En segon lloc, perquè les seves dimensions acotades a la ciutat de Barcelona permet que l'avaluació sigui molt intensiva i polifacètica. Finalment, perquè hi ha molta més demanda que el nombre de persones que finalment es pot arribar a atendre, fet que permetria aleatoritzar l'entrada de la població elegible com a el mecanisme que garanteix les mateixes probabilitats d'accés a tots aquells que potencialment se'n poden beneficiar.

Són diversos els canvis que hem anat suggerint pel que fa al disseny del PISL i PROPER, alguns d'ells mencionats per les persones entrevistades durant el treball de camp qualitatiu, com ara per exemple millorar el procés de captació de la població diana, definir l'objectiu prioritari PISL o PROPER més enllà del nombre d'atesos, allargar el temps de vida del programa com a mínim per aquells participants més vulnerables o, finalment, reforçar el paper de la prospecció laboral a l'inici mateix dels programes. Tanmateix, com acostuma a passar amb qualsevol proposta de redisseny d'una política pública, no es tracta més que de potencials bones idees; així doncs, si es vol estar realment segur que alguns d'aquests instruments poden millorar l'efectivitat des programes d'inserció sociolaboral PISL i PROPER, no queda més remei que portar a terme avaluacions d'impacte de cadascun d'ells. En aquest sentit, caldria tenir en compte els elements següents:

Recomanacions

- Introduir l'avaluació des de l'inici del disseny de les innovacions i dotar-les d'un caràcter prospectiu. Les avaluacions que aporten evidències més rigoroses sobre els impactes d'una política acostumen a ser aquelles que es planifiquen *ex-ante*, és a dir, abans que s'implementi la nova política. Hi ha diverses raons que ho expliquen però en destacaríem dues: 1) la possibilitat d'influir sobre com la innovació es porta a terme i, d'aquesta manera, apostar per fórmules d'implementació que generin grups de tractament i de comparació (per exemple, optar per una implementació gradual, de manera que no tots districtes tenen accés a la innovació en un primer moment o fer aquest exercici per cohorts de participants); i 2) definir des del començament les peces d'informació que faran falta per portar a terme l'avaluació i posar els mitjans per a generar-les.
- Optar per proves pilot amb caràcter experimental. El disseny més robust per avaluar l'impacte d'una política es portar a terme un experiment on s'aleatoritza qui rep i qui no rep la intervenció que s'estigui avaluant. El fet de privar algunes persones de la recepció del programa no hauria de plantejar impediments ètics si l'avaluació està justificada, ja que aquesta es porta a terme, precisament, perquè es desconeix l'efectivitat de la intervenció. De fet, les proves pilot en els serveis públics, que no són alienes a la nostra tradició, acostumen a justificar-se emprant uns termes similars: apliquem la innovació en determinats territoris, veiem què passa i, si funciona, ho estenem a la resta de poblacions. Dotar de "caràcter experimental" a una prova pilot només exigeix un pas més: deixar que



l'atzar decideixi quins territoris/individus hi participen i quins no.

- L'ajuntament de Barcelona es troba en una posició immillorable per estimular la realització d'avaluacions d'impacte dels programes PISL i PROPER. La realització d'avaluacions amb proves pilot i aleatorització, exigeix que la institució que la promou tingui recursos propis com per influir en el disseny de la intervenció, la forma d'entrada de participants, la concreció dels outcomes del programa i en la idoneïtat d'avaluar-la. L'esquema pay-per-performance permet totes aquestes característiques en quant s'externalitza la implementació del programa. El concurs públic hauria d'incloure tots aquests requisits que acabem d'esmentar, així com reforçar aquests preceptes amb un bon disseny d'un esquema d'incentius basats en els outcomes aconseguits (insercions laborals i retenció del lloc de treball)
- Les avaluacions d'impacte no serveixen només per saber si un programa és efectiu o no. També permeten millorar *la forma com es presta el servei* però, ara sí, a partir d'una metodologia rigorosa. Per exemple, permetria saber quines de les entitats prestadores del servei amb activitats pròpies i diferents entre si aconseguen millors resultats. O també per saber si es pot prescindir d'alguna de les activitats del programa (per exemple la formació externa professionalitzadora). Finalment, també pot permetre testar canvis o novetats del mateix programa com per exemple, saber si la introducció d'un tutor que treballi per acomodar a les persones inserides en el lloc de treball és efectiva per tal que aquests participants conservin el lloc de treball.
- Millorar les bases de dades i fer avaluacions d'impacte tenen un elevat retorn. En l'actual context de restriccions de recursos, la despesa associada a la millora de les fonts de dades existents i a la realització de les avaluacions suggerides s'hauria de considerar com una inversió amb un elevat retorn, atesos els guanys en efectivitat i eficiència del programa que puguin derivar-se de l'aplicació del coneixement generat.



1. Introducció

El programa d'Inserció laboral (PISL) s'inicia a l'any 2000 com una iniciativa conjunta de l'Àrea de Qualitat de Vida, Barcelona Activa i l'Institut Municipal de Serveis Socials. Aquesta iniciativa es dirigeix a persones en risc d'exclusió social ateses a la xarxa de Serveis Socials Bàsics de l'Ajuntament de Barcelona. Més concretament, a persones en situació d'atur i amb problemàtiques socials 'afegides', com per exemple ex-toxicòmans, responsables de famílies monoparentals, persones amb un PIRMI, persones amb atur de llarga durada i majors de 45 anys, immigrants extra-comunitaris, persones que han patit violència de gènere o, finalment, persones ex-recluses.

Al seu torn, el programa personalitzat de recerca de feina (PROPER) és un nou programa creat l'any 2013 amb el qual el consistori vol fer front a una demanda creixent per un nou perfil d'usuaris de serveis socials severament afectat per la crisi econòmica. Es tracta de persones en una situació menys vulnerable que el col·lectiu atès per PISL, però que mereixen d'una atenció de caire més preventiva. És un col·lectiu amb nivells professionals i formatius baixos, majors de 40 anys, poc coneixement de les TIC i en molts casos en situació d'atur de llarga durada.

Els objectius d'ambdós programes són la millora de l'ocupabilitat dels participants així com l'increment de l'autonomia en els processos de cerca de feina. Els programes s'articulen en itineraris individualitzats mitjançant formació a través de tallers d'orientació i estratègies de cerca de feina, adquisició d'habilitats transversals i competències TIC. Així mateix, s'ofereix assessorament i orientació de forma individualitzada i continuada al llarg de tots dos programes.

La característica més rellevant pel que fa a la seva gestió és que la implementació del programa s'ha externalitzat de forma completa a una unió temporal d'empreses (Daleph- Intermèdia) – una agrupació d'empreses formada per dues agències de col·locació amb àmplia experiència en l'assessorament de persones i empreses. Després d'haver guanyat una licitació pública, les empreses que implementen els programes reben una quantitat econòmica fixa, però una part important esdevé variable conforme al grau d'assoliment dels objectius assolits.

L'avaluació dels programes PISL i PROPER esdevé escaient com a element de suport a l'actual situació que pateixen els col·lectius més vulnerables amb l'objectiu de facilitar-ne la transició cap el món laboral. Concretament, aportarà evidència sobre aquells aspectes que millor han funcionat dels programes, així com d'aquelles dimensions en les quals encara és possible millorar. En definitiva, permetrà tenir més elements per escatir si l'externalització completa d'un programa de recerca de feina i retribució conforme a objectius pot permetre assolir de millor manera la inserció laboral d'aquells col·lectius exclosos socialment.

L'avaluació dels programes PISL i PROPER inclou tres parts ben diferenciades:

A) Avaluar el disseny de PISL i PROPER respecte les diferents estratègies internacionals d'inserció sociolaboral de col·lectius exclosos socialment

Un dels primers passos per plantejar l'avaluació d'un programa o política pública és conèixer si es tracta d'una intervenció ja realitzada abans, en el nostre o en altres entorns, i quin grau d'efectivitat ha demostrat. En el cas que ens ocupa, és segur que altres països han optat per l'externalització dels programes i remunerar per objectius i han aplicat solucions que poden haver estat més o menys efectives.



Avaluar el disseny de PISL i PROPER permetrà (1) esbrinar el grau d'alineament respecte el què es fa en d'altres països i (2) contrastar aquest encaix amb els diferents actors implicats (gestors del programa de Barcelona Activa, empreses prestadores del servei, treballadors socials o beneficiaris dels programes...).

B) La Implementació del programa PISL i PROPER

L'avaluació de la implementació consisteix a veure fins a quin punt la teoria del programa s'ha desenvolupat tal i com estava prevista. L'avaluació de la implementació analitza, entre d'altres, com el programa opera a la pràctica, quina mena de servei es dona, quines funcions es porten a terme, quins factors imprevistos ha hagut de fer front el programa i com s'hi ha acomodat. En definitiva, es tracta de recollir de manera sistemàtica aquells aprenentatges (positius i negatius) derivats de la seva implementació, tenint en compte la percepció dels actors que han estat implicats de manera més directa en la seva implementació.

C) Reflexions per a una futura avaluació de l'impacte dels programes

L'avaluació de l'impacte d'una política pública o programa consisteix no només a saber si un problema millora o empitjora, sinó si la intervenció pública hi ha tingut alguna cosa a veure. Es tracta, en resum, d'establir si es pot atribuir o no (i en quina mesura) la causa de possibles canvis en la problemàtica de partida a la intervenció pública.

Els programes PISL i PROPER es troben en una posició immillorable per avaluar l'impacte de la gestió externalitzada i finançament per objectius en la inserció sociolaboral de persones excloses socialment. Per una banda, perquè les iniciatives són programes propis i el grau d'autonomia en el seu disseny és màxima. Per altra banda, perquè les seves dimensions acotades a la ciutat de Barcelona permet que l'avaluació sigui molt intensiva i polifacètica.

En conseqüència, l'avaluació del programa PISL i PROPER finalitza amb un seguit de recomanacions sobre què i com avaluar l'impacte de la gestió externalitzada i finançament per objectius en la inserció sociolaboral de persones excloses socialment.



2. Els programes PISL i PROPER: les seves principals característiques.

El programa d'Inserció laboral (PISL) s'inicia a l'any 2000 com una iniciativa conjunta de l'Àrea de Qualitat de Vida, Barcelona Activa i l'Institut Municipal de Serveis Socials. Aquesta iniciativa es dirigeix a persones en risc d'exclusió social ateses a la xarxa de Serveis Socials Bàsics de l'Ajuntament de Barcelona. Més concretament, a persones en situació d'atur i amb problemàtiques socials 'afegides', com per exemple ex-toxicòmans, responsables de famílies monoparentals, persones amb un PIRMI, persones amb atur de llarga durada i majors de 45 anys, immigrants extra-comunitaris, persones que han patit violència de gènere o, finalment, persones ex-recluses.

Al seu torn, el programa personalitzat de recerca de feina (PROPER) és un nou programa creat l'any 2013 amb el qual el consistori vol fer front a una demanda creixent per un nou perfil d'usuaris de serveis socials severament afectat per la crisi econòmica. Es tracta de persones en una situació menys vulnerable que el col·lectiu atès per PISL, però que mereixen d'una atenció de caire més preventiva. És un col·lectiu amb nivells professionals i formatius baixos, majors de 40 anys, poc coneixement de les TIC i en molts casos en situació d'atur de llarga durada.

Els objectius d'ambdós programes són la millora de l'ocupabilitat dels participants així com l'increment de l'autonomia en els processos de cerca de feina¹. Això és, el conjunt d'activitats de PISL i PROPER pretenen incrementar la propensió de les persones beneficiàries a trobar feina mitjançant l'augment de l'autonomia en el procés de recerca de feina.

Pel què fa al procés de captació dels participants, en el cas de PISL s'inicia a partir de les derivacions que es produeixen en els diferents centres de serveis socials bàsics de la ciutat de Barcelona. En el cas de PROPER, la majoria dels usuaris es deriven des dels serveis socials bàsics, encara que un nombre important arriben derivats des de Barcelona Activa i entitats col·laboradores que atenen a persones amb el perfil del programa.

Tots els usuaris derivats realitzen una primera entrevista d'acollida, la finalitat de la qual és escatir si el la persona derivada és idònia per les activitats que els programes ofereixen. Alguns dels aspectes clau als que es presta atenció en aquest primer contacte són verificar els requisits formals d'accés, esbrinar quines són les expectatives del participant, el seu interès i motivació, la seva situació personal a més de la laboral, la seva trajectòria laboral i formativa, el nivell de coneixement de les tècniques i estratègies de cerca de feina i, finalment, l'actitud vers la reorientació d'expectatives laborals que es proposa des del programa. Un cop realitzada l'entrevista, l'entrada al programa es determina conjuntament amb la persona participant.

Per aquelles persones contactades que finalment realitzaven l'entrevista, aquest primer contacte serveix per concretar el seu itinerari personal en el programa. Concretament, per poder generar una motivació pel canvi de mentalitat, això és, trencar amb la convicció que ja la seva exclusió del mercat laboral és definitiva.

¹ Informació addicional es troba disponible a la memòria dels Programes d'Inserció Socio-laboral de Barcelona Activa corresponent l'any 2013 (Barcelona Activa 2013)



Els programes s'articulen en itineraris individualitzats mitjançant la formació a través de tallers d'orientació i estratègies de cerca de feina, adquisició d'habilitats transversals i competències TIC. Així mateix, s'ofereix assessorament i orientació de forma individualitzada i continuada al llarg de tot el programa.

En primer lloc, el programa preveu la realització de tutories individualitzades amb un professional especialitzat i qui, de forma periòdica, acompanya als participants per reforçar les competències adquirides i dirigir els seus esforços cap a una millor cerca de feina. Per cada participant, s'han adaptat els següents nuclis de treball:

- Orientació i reorientació, amb la finalitat d'actualitzar els objectius laborals del participant i dirigir-los vers aquells sectors laborals amb més demanda laboral.
- Tècniques i estratègia de recerca de feina, amb l'objectiu de crear les eines per la recerca de feina.
- Acompanyament a la inserció, amb la pretesa de preparar els participants per futurs processos de selecció del mercat laboral competiu.
- Aspectes personals i millora de les competències, per tal de treballar totes aquelles competències pre-laborals necessàries per accedir al mercat de treball (imatge personal, puntualitat o actitud).

En segon lloc, pel que fa als tallers grupals d'orientació i recerca de feina, el programa preveu dinàmiques de grup a partir de les quals els participants puguin treballar competències relatives a aspectes vinculats amb l'orientació, recerca de feina i TIC. A partir d'aquest objectiu s'han dissenyat els següents mòduls grupals:

Mòduls grupals	
Mòduls específics de PISL	<ul style="list-style-type: none"> - Recuperació de recursos - Competències claus - Avaluació del Pla d'Acció Vital
Mòduls comuns a PISL i PROPER	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos de Formació - Mercat de treball - Canals i procés de recerca de feina - Eines de recerca de feina i procés de selecció - Orientació - Recerca de feina - Entrevista - Currículum - Canals

En tercer lloc, per tal de millorar el nivell d'ocupabilitat i competencial de les persones participants, el programa ha optat per subvencionar una formació tècnico-professional per cada un dels participants. A partir d'una diagnosi realitzada pels tècnics dels programes, o a partir de la demanda dels propis participants, s'ha finançat la matrícula d'accions formatives de curta durada en les següents àrees:

Mòduls grupals	
Construcció, Manteniment, Logística i Magatzem	<ul style="list-style-type: none"> - Carretoner (8, 20 i 30 h) - Prevenció de Riscos Laborals (8, 20 i 60 h) - Treballs d'Alçada (16 h) - Electricitat i Fontaneria (35h)
Hostaleria i Restauració	<ul style="list-style-type: none"> - Manipulació d'Aliments - Marmitó (30h) - Ajudant de Cuina (20 i 30h) - Ajudant de Cuina (20 i 30h) - Cambrer/a de Pisos (54h)



Comerç i Atenció al Client	<ul style="list-style-type: none">- Atenció al Client (20h)- Atenció al Client i Caixa Registradora (20h)- Anglès per Atenció al Client (20h)- Caixa registradora (10h)- Atenció al Client amb Anglès (10h)
Serveis i atenció a les persones	<ul style="list-style-type: none">- Operari/a de Neteja (20h)- Auxiliari de la Llar (40h)

Finalment, el programa ha comptat amb un equip de 5 prospectors d'empreses, els quals han tingut com a tasca fonamental cercar ofertes de treball i empreses compromeses en donar una sortida laboral als participants del programa. En un primer moment, es va realitzar una fase de diagnòstic per tal de detectar aquells sectors i/o activitats adequats al perfil específic dels participants del programa. Una selecció de premsa especialitzada en ofertes laborals, portals d'internet o associacions empresarials va menar a una selecció d'empreses a les quals es va decidir contactar posteriorment per tal concretar una visita presencial. En aquesta visita, a part de presentar el programa, es pretenia avaluar les necessitats específiques de l'empresa per tal de detectar possibles ofertes laborals requerides. Un cop realitzat el contacte, el programa oferia la possibilitat d'establir un acord de col·laboració, explicava la cartera de serveis que el programa podia oferir, descrivia el perfil d'usuaris amb els que es treballava en el programa i, finalment, donava compte de les bonificacions i avantatges d'una hipotètica contractació. Amb aquelles empreses a les que s'arribava a un acord, es van iniciar accions per tal de mantenir-ne el contacte i ampliar la seva col·laboració en el temps.

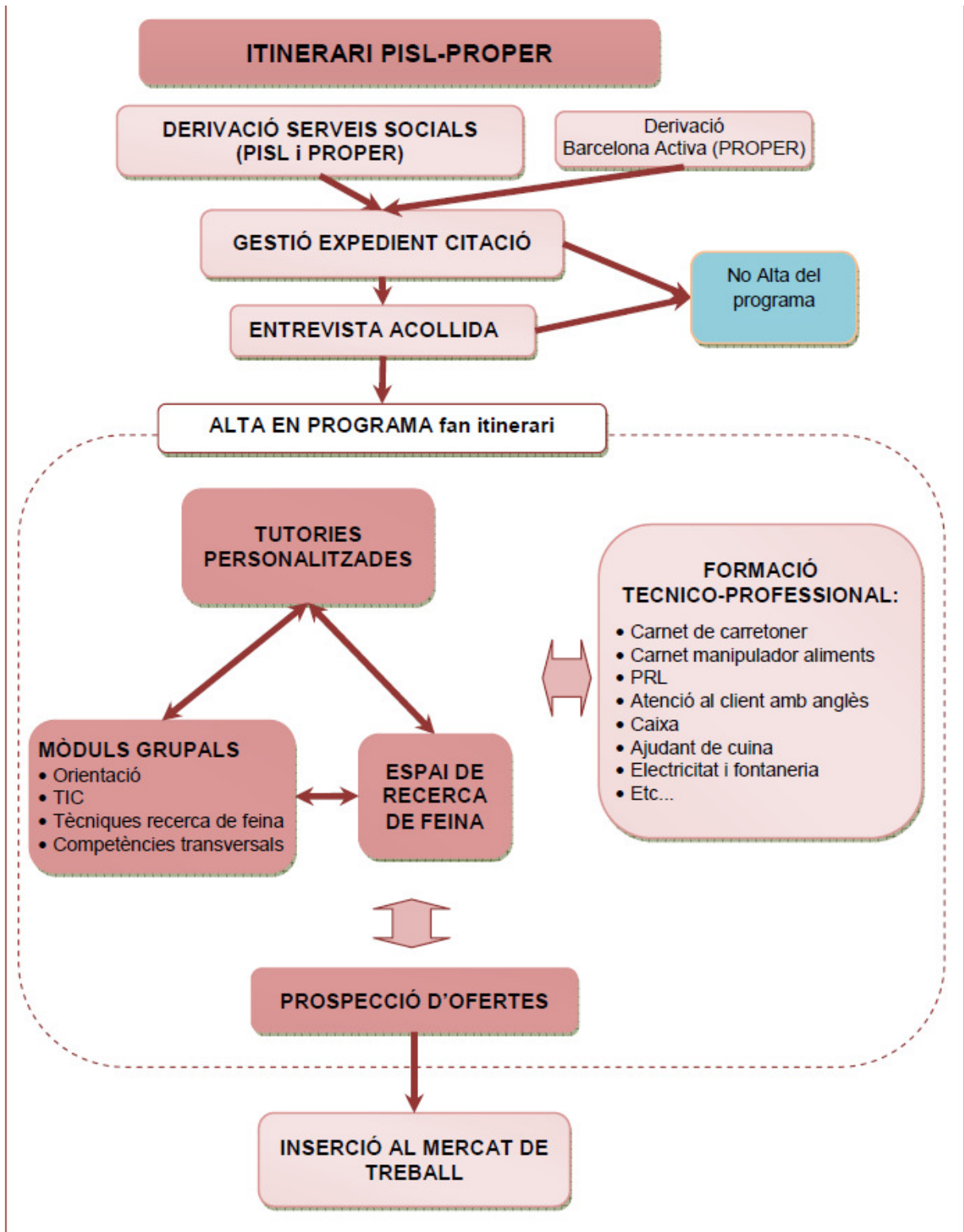
La característica més rellevant pel que fa a la gestió dels programes PISL i PROPER és que la implementació del programa s'ha externalitzat de forma completa a una unió temporal d'empreses (Daleph- Intermèdia) – una agrupació d'empreses formada per dues agències de col·locació amb àmplia experiència en l'assessorament de persones i empreses. Després d'haver guanyat una licitació pública, les empreses que implementen els programes reben una quantitat econòmica fixa per la posada en marxa, però una part important esdevé variable conforme als objectius assolits a partir del nombre de participants atesos² i les insercions laborals que se'n puguin derivar³. Els programes han comptat amb un pressupost al voltant d'uns 750.000 euros per l'edició de 2013.

² Es considera persona atesa aquella que ha realitzat totes les accions que es contemplen en un itinerari mínim d'hores d'activitats del programa. Pel programa PISL, són una entrevista inicial, 6 hores de tutoria, 4 mòduls formatius i 6 hores de participació en l'espai de recerca de feina. Alternativament, per PROPER 1 entrevista inicial, 4 hores de tutories, 4 mòduls formatius grupals i 8 h d'activitat en l'espai de recerca de feina.

³ Es comptabilitzen totes aquelles insercions laborals acreditades pels propis participants (mitjançant un contracte o vida laboral) que siguin superiors a tres mesos de duració.



II-lustració 1: Itinerari dels participants del programes PISL i PROPER



Font: Memòria dels Programes d'Inserció Sociolaboral de Barcelona Activa (2013)



3. Avaluació del disseny de PISL i PROPER: una revisió de la literatura internacional.

Un dels primers passos per plantejar l'avaluació d'un programa o política pública és conèixer si es tracta d'una intervenció ja realitzada abans, en el nostre o en altres entorns, i quin grau d'efectivitat ha demostrat. En el cas que ens ocupa, és segur que altres països han optat per l'externalització dels programes i remunerar per objectius i han aplicat solucions que poden haver estat més o menys efectives. Avaluar el disseny de PISL i PROPER permetrà (1) esbrinar el grau d'alineament respecte el què es fa en d'altres països i (2) contrastar aquest encaix amb els diferents actors implicats (gestors del programa de Barcelona Activa, empreses prestadores del servei, treballadors socials o beneficiaris dels programes...).

Preguntes d'avaluació

- Què fan els altres països avançats davant el mateix problema i/o necessitat social? Com hi han fet front?
- S'han avaluat aquestes iniciatives? Hi ha evidència sobre les que millor funcionen per tal d'incrementar la inserció sociolaboral de col·lectius exclosos socialment?
- El disseny dels programes PISL i PROPER és coherent amb aquestes pràctiques i evidències internacionals ?
- PISL i Proper es plantegen com a objectiu incrementar l'ocupabilitat dels seus participants i la seva autonomia en la recerca de feina. Seria aquest l'èxit a assolir d'ambdós programes? Quins altres aspectes (per exemple, inserció efectiva en el mercat laboral) s'haurien de tenir en compte com a èxit dels programes?

Actualment, existeixen un nombre de programes i intervencions encarades a incrementar la inserció laboral de persones aturades (Ochel 2005; J. P. Martin and Grubb 2001). Atès que aquesta revisió de la literatura pretén situar el programa PISL i PROPER en aquesta compendi d'intervencions, hem elaborat la taula següent a partir de dos eixos: quin és l'àmbit d'actuació prioritari d'aquestes intervencions (ofertes d'ocupació o persona aturada) i com se'n fa la seva gestió (interna o externa).

	Persona aturada	Oferta d'ocupació
Gestió interna	A (Formació ocupacional)	B (Treball protegit)
Gestió externa	C (Subvencions a entitats sense ànim de lucre per la formació i inserció laboral d'aturats)	D (Ocupació amb suport per a persones amb discapacitat)

El resultat del creuament d'aquestes dues dimensions analítiques són quatre tipus ideals que, a grans trets, reuneixen les següents característiques:

Tipus ideal A: la característica principal d'aquest escenari és que les intervencions focalitzen les seves activitats en incrementar el nivell d'ocupabilitat de les persones



aturades. Mitjançant accions diverses, però en gran part formatives, pretenen incrementar la probabilitat de que les persones ateses a trobin una feina. La formació per l'ocupació en seria un exemple il·lustratiu, la qual es gestiona amb recursos propis de l'administració pública a partir d'una àmplia oferta de cursos propis.

Tipus ideal B: A diferència del tipus A, l'objectiu d'aquest programa és proporcionar un lloc de treball a la persona aturada. Un exemple en serien els plans d'ocupació del Servei d'Ocupació de Catalunya, els quals subvencionen el cost salarial i de Seguretat Social derivada de la contractació laboral de persones aturades. De caràcter addicional, tenen com a objectiu proporcionar una feina a les persones que altrament tindrien gran dificultats per trobar-ne una en el mercat obert i que, alternativament, són contractats temporalment per alguna administració municipal com a reforç a la seva prestació de serveis (serveis de neteja, servei de biblioteques...).

Tipus ideal C: L'àmbit prioritari d'acció en aquests programes torna a ser la persona aturada. En aquest cas però, l'administració externalitza completament la prestació del servei a entitats especialitzades en inserir laboralment determinats perfils de persones aturades. Habitualment, a través de subvencions a entitats del tercer sector es realitzen activitats de formació i orientació laboral definides íntegrament per les mateixes entitats que reben la subvenció. Un exemple en són tots aquells programes per col·lectius específics de difícil inserir (aturats de llarga durada, ex-reclusos, víctimes de violència de gènere....)

Tipus ideal D: En aquest escenari, la prioritat de les activitats torna a ser l'oferta laboral, atès que participar en el programa implica accedir a un lloc de treball en un període molt curt de temps. Serà posteriorment que, mitjançant accions de formació i tutories individuals, s'anirà adaptant el treballador al lloc de treball atorgat. En l'àmbit anglo-saxó, entitats totalment externes a l'administració han demostrat repetidament l'efectivitat de l'ocupació amb suport per a persones amb discapacitat, no només en l'àmbit de la inserció laboral sinó també en la retenció del lloc de treball obtingut.

En aquesta revisió selectiva de la literatura especialitzada prestarem atenció a aquells programes que comparteixen una característica amb PISL i PROPER: la prestació del servei es realitza mitjançant una contractació externa a una entitat especialitzada en la inserció laboral de persones amb un perfil 'vulnerable'. Per una banda, explorarem com en d'altres països del nostre entorn aquesta contractació externa ha donat lloc al que s'anomena retribució basada en resultats (*pay-per-performance*). Per altra banda, veurem si, en conjunt, els programes *pay-per-performance* dirigeixen les seves actuacions a incrementar l'ocupabilitat de l'aturat (Tipus ideal C) o, per contra, prioritzen l'accés a l'oferta laboral (Tipus ideal D).

3.1 La relació público-privada: retribuir en base a resultats

En la majoria de països de la OCDE, els serveis públics d'ocupació intenten facilitar la transició de les persones aturades al mercat de treball i, amb especial atenció, per aquelles persones que més temps porten aturades. Les actuacions bàsiques inclouen serveis com la formació a mida, l'orientació en el procés de cerca de feina o la tutoria personalitzada. En una gran de països el fet d'estar aturat implica gaudir d'una prestació econòmica que, a grans trets, pretén suplir la manca d'ingressos econòmics per la manca d'ocupació.



No obstant això, alguns autors argumenten que aquesta transferència de renda pot, per alguns col·lectius determinats, endarrerir la seva entrada al mercat de treball (Pavetti 2002; Butler et al. 2012). Entre d'altres motius perquè, generalment, la prestació per desocupació va condicionada a participar en programes i activitats que donin compte de la cerca activa de feina – per exemple, formació ocupacional o sessions d'orientació de recerca de feina. Per alguns col·lectius aquestes mesures són vistes com a obligatòries, fet que pot implicar la seva activació en la recerca de feina. Per altres col·lectius tanmateix, la participació forçosa pot implicar l'endarreriment en l'entrada al mercat laboral – per exemple, persones 'autònomes' en el procés de recerca de feina els quals han de participar en un curs de formació ocupacional per tal de percebre una prestació per desocupació. En alguns casos, s'estarà assignant un aturat a un servei intensiu quan, altrament, aquest hagués pogut trobar feina per si mateix amb una orientació laboral de baixa intensitat.

Esdevindrà clau en aquesta tessitura tenir uns instruments més o menys precisos de diagnosi de les necessitats dels diferents col·lectius d'aturats. Aquests instruments, en un nombre important de països, han esdevingut a la pràctica un conjunt de criteris d'elegibilitat que, de cara a la pròpia administració, ajuden en la gestió de la població aturada. Tanmateix, alguns autors també posen de manifest que aquests criteris poden ser poc eficients en aconseguir una bona assignació entre les necessitats específiques d'alguns col·lectius i la provisió de suport per part de l'administració (Hasluck i Britain 2004; Finn 2009).

Des d'inicis dels anys 80, per tal de fer front a aquesta problemàtica, en alguns països es va iniciar un gir envers la participació d'entitats privades i del tercer sector en el disseny i prestació de serveis per la inserció laboral dels aturats (OCDE 2007). 'Retribuir en base a resultats' és un model de gestió que es centra en definir uns objectius finals de la política pública (outcomes mesurables), per tal de retribuir aquelles entitats externes que presten el servei en funció si han assolit o no els resultats obtinguts que l'administració pública requereix. La seva característica principal és que es dóna molta autonomia a l'entitat que presta el servei per tal de definir com el vol prestar. Aquest acte de subsidiarietat contempla un ampli ventall de processos que inclouen la definició clara d'outcomes, un esquema clar de contractació i, finalment, un sistema clar d'incentius d'acord amb al consecució d'aquests objectius prèviament fixats. El *pay-per-performance* s'emmarca en un intent d'introduir pràctiques de gestió pròpies de l'empresa privada en el sí de l'administració pública. Aquells que defensen aquesta forma de gestió veuen en la forma tradicional de gestió pública una manca d'innovació, una èmfasi excessiva en els processos (outputs) i no en els resultats (outcomes) i, en darrer lloc, costos en la prestació del servei per si 'evitables' en un entorn més flexible (Grubb 2004; L. L. Martin 2005; Nunn et al. 2010). Entre d'altres avantatges, una major èmfasi en els resultats finals, un major detall de la implementació del programa, major flexibilitat en la prestació del servei i capacitat d'adaptació a l'entorn i, finalment, una major competència entre les solucions aportades per diferents 'proveïdors' a una mateixa problemàtica social.

En l'àmbit concret de les polítiques actives d'ocupació, retribuir en base a resultats ha implicat un seguit de canvis que són comuns en els països on s'ha iniciat. En primer lloc, s'ha passat a mesurar l'èxit dels programes d'inserció laboral, no en termes de persones ateses (outputs) sinó en el nombre d'insercions laborals, el temps d'inserció o, finalment, la millora en els ingressos de les persones inserides. En segon lloc, seleccionar aquells proveïdors externs amb més experiència en la inserció d'aturats amb dificultats específiques - per exemple, aquelles persones que porten més temps a l'atur o persones amb discapacitat. Finalment, fidelitzar aquells proveïdors externs que millor assoleixen els objectius d'inserció laboral prefixats per l'administració pública (Finn 2009).



3.1.1 L'efectivitat dels programes pay-per-performance a Europa: alguns exemples il·lustratius

Des dels anys 90 una gran part dels governs de la unió europea han iniciat reformes en els seus serveis públics d'inserció laboral. Una línia de treball que ha anat prenent cada vegada més força és el fet que l'administració pública ha subcontractat part dels seus serveis d'ocupació a proveïdors externs. Hi ha un seguit de raons que fonamenten aquesta col·laboració público-privada. En primer lloc, perquè les administracions públiques han volgut complementar els serveis d'ocupació existents, especialment intentant incorporar en la prestació del servei l'experiència de determinats entitats prestadores de serveis amb col·lectius d'aturats (discapacitats o de perfil 'vulnerable'). En segon lloc, per tal d'incrementar la seva capacitat d'atenció al col·lectiu d'aturats - el qual creix notablement de forma cíclica coincidint amb els períodes de recessió econòmica. Finalment, per incrementar la competència i la consegüent millora de prestació de serveis específics com el gestor de cas o l'orientació en la recerca de feina.

La característica fonamental d'aquesta subcontractació és que el vincle entre entitat privada i administració pública ha deixat de ser la subvenció finalista no condicionada. Per contra, s'han posat en funcionament esquemes pels quals l'import final de la subcontractació dependrà dels resultats que l'entitat prestadora de serveis pugui assolir. L'èmfasi ja no es presta tant en quantes persones s'han atès (outputs), sinó en quantes persones aturades han deixat de ser-ho (outcomes). Així mateix, aquest nou model permet traslladar el risc econòmic a les entitats que presten el servei, les quals tindran incentius econòmics per millorar el seu disseny d'activitats i assolir els objectius pactats prèviament amb l'administració.

Aquesta nova modalitat de prestació del servei es va posar en pràctica a Europa per primera vegada a Anglaterra i Holanda, seguit per països com Alemanya, França o Dinamarca. Mentre que el sistema divergeix entre països, ben cert és que en tots diverses entitats competeixen per la prestació del servei i gran part de l'import del contracte es vincula a través d'incentius que premien, per exemple, les insercions laborals o les renovacions de contracte d'aquells participants inserits. La proporció relativa a incentius varia segons els països, però s'estén des del 10 % fins al 90 %. Els pagaments es realitzen normalment per aquells participants que es van inserir i van romandre en el lloc de treball entre 13 i 26 setmanes. Finalment, pel que fa al tipus de serveis que s'ofereixen, la majoria de programes han comptat amb serveis d'orientació pel procés de recerca de feina, serveis de prospecció laboral, de gestor del cas, serveis de suport intensiu i, finalment, d'acomodació tutoritzada en el lloc de treball per la seva retenció.

La següent taula resumeix les característiques principals dels models pay-per-performance existents a Anglaterra, Alemanya i Holanda. En cada un d'aquests països, l'administració pública subcontracta serveis d'inserció laboral tot assignant a proveïdors externs les persones aturades que s'han inscrit com a demandants d'ocupació i que, altrament, han de ser ateses pels serveis públics d'ocupació.

Anglaterra

- Les Employment Zones (d'ara endavant EZ) es van establir l'any 2000 en 15 àrees amb alta desocupació. Aquest nou model de prestació del servei es va dissenyar per tal de reduir el nombre d'aturats de llarga durada a través d'una aproximació 'work first'⁴, retribuïnt la prestació del servei pel nombre de persones inserides al mercat laboral. Tot

⁴ Aquest és l'esquema propi de la ciutat de Nova York, el qual veurem amb més deteniment en el punt següent.



això, donant més autonomia i flexibilitat a les entitats subcontractades per dissenyar les seves activitats.

- El model d'incentius remunerava la inserció laboral i la retenció del participant en lloc de treball, a més de la velocitat amb la que es produïa la inserció. Encara que amb algunes variacions entre zones, l'esquema de finançament comptava amb una part fixa de pressupost dirigida a finançar un seguit d'activitats pactades, i una part variable que es remunerava segons el nombre d'aturats inserits per un període mínim de 13 setmanes. Inicialment les entitats prestadores del servei rebien una quantitat de £300 per participant, uns £400 per inserció i uns £2500 per cada inserció de 13 setmanes de duració. Aquests preus tant baixos a l'entrada dels participants s'expliquen pel fet que l'èmfasi es posava en la ràpida inserció laboral, més que no pas en formació prèvia al lloc de treball.
- Des de l'any 2006, el Department of Work and Pensions (d'ara endavant DWP) va voler racionalitzar el nombre d'entitats a les quals subcontractava els seus serveis d'inserció laboral. A tal efecte, es va crear un registre amb un total de 94 proveïdors de serveis certificats ('prime contractors'), dels quals 53 eren entitats amb ànim de lucre, 27 entitats sense ànims de lucre i 14 empreses públiques. Aquests 'primer contractors' tenien el mandat de gestionar el volum de desocupats de la demarcació territorial, subcontractant, si s'esqueia, entitats especialitzades de la seva zona. Aquest nou model, conegut com The Prime Contractor Model, estabilitzava un nombre determinat d'entitats a les que el DWP responsabilitzava de la inserció dels aturats de llarga duració en un territori determinat. A la vegada, aquests 'prime contractors', podien subcontractar serveis externs amb un grau d'autonomia i flexibilitat que no apliquen al sector públic.
- L'any 2010, el DWP va requerir que totes les entitats interessades a esdevenir 'primer contractors' es qualifiquessin a partir d'un concurs públic. Aquest procés de selecció esgrimia criteris com el fet d'haver estat contractat per l'administració pública, experiència demostrable en la inserció d'aturats de llarga duració o, finalment, una solvència financera per gestionar contractes de no menys de £20 milions anuals.
- Actualment, hi ha uns 40 contractes amb un valor individual estimat entre £10 i £50 milions anuals. En un període de 5 anys s'espera que entre 2 i tres milions d'aturats se'n puguin beneficiar. Aquests 'primer contractors' disposen d'un alt grau de flexibilitat, pel que a la vegada externalitzen un terç del total de l'import del seu contracte amb el DWP. El model d'incentius previst preveu un import inicial per subvencionar les activitats del propi programa, pagaments per insercions no inferior a 13 setmanes i, finalment, retribucions per un període màxim de dos anys per aquelles insercions sostenibles en el temps.

Alemanya

- Tradicionalment, la subcontractació a Alemanya ha seguit a un model de subvenció sota l'obligació legal d'activar aturats de llarga durada. Els prestadors de serveis privats, després de pactar amb les seues locals de l'administració pública, proposaven quines activitats es podien realitzar i l'administració decidia quines finalment s'implementaven. Les subvencions anaven directament als participants i això provocava que no hi hagués un incentiu suficient per millorar els resultats de tals mesures pel que fa en el nombre d'insercions laborals.
- La coneguda reforma Hartz va suposar molts canvis en el rol i l'organització dels serveis públics d'ocupació alemanys. Les reformes implementades anaren dirigides a millorar la prestació dels serveis pels aturats, principalment a través d'un esquema d'incentius a la subcontractació.
- Des de 2003 s'han introduït diferents tipus de contracte segons l'especialització dels proveïdors privats. Per una banda, un sistema de vouchers per aquelles entitats dedicades exclusivament a la formació; per altra banda, un segon sistema de vouchers per aquelles entitats encarregades d'inserir laboralment a aturats de llarga duració. El contracte amb més dotació és aquest segon, subcontractant activitats que van des de la simple orientació laboral fins a la cerca completa de l'oferta laboral i l'acomodació en el lloc de treball. Progressivament, l'administració pública alemanya va anar concentrant la provisió dels serveis d'inserció, al mateix temps que anava incentivant una major competició entre proveïdors privats sota una estricta retribució per resultats obtinguts.
- Un dels riscos que aquest nou sistema ha hagut d'afrontar és que la subcontractació de serveis no es faci únicament a partir d'aquells preus que siguin més competitius. Com a resposta, Alemanya va decidir assajar un seguit d'esquemes nous amb diferents



proveïdors, els quals intentaven conservar la qualitat en la prestació del servei però, al mateix temps, emfasitzar l'orientació cap la inserció laboral. Un dels més esmentats és el que es va portar a terme l'any 2006 a Nürenberg, el qual va subcontractar a una entitat amb ànim de lucre la inserció laboral de persones amb una atur mínima d'un any. La persona podia rebutjar participar-hi però, un cop havia acceptat entrar en el programa, la prestació d'atur anava condicionada a finalitzar-lo. L'entitat subcontractada treballava durant 10 mesos amb els participants, els quals només havien de veure's un cop a la setmana amb un tutor. El nombre limitat de casos assignats a un tutor permetia que l'entitat pactés amb l'aturat un procés de cerca de feina i aquest rebés el suport necessari per portar-lo a terme fins a la seva inserció. Un cop el participant s'havia inserit, l'entitat subcontractada havia de prestar suport en el mateix lloc de treball per tal d'evitar un acomiadament prematur. Pel que fa als pagaments, un 56 % del pressupost es pagava a la rebuda del participant, un 10 % en la inserció, un 17 % al cap de 13 setmanes i un 17 % al cap de les 26 setmanes d'inserció laboral. L'entitat subcontractada havia d'inserir el 40 % dels participants durant el primer any, per tal de prorrogar el mateix contracte durant un segon any.

- Més recentment, l'administració pública alemanya ha iniciat un programa pilot similar al de Nürenberg però amb un major grau de flexibilitat i autonomia concedit a les entitats subcontractades. Aquest pilot s'inicià l'any 2007 en sis ciutats alemanyes amb una durada de 3 anys. Es va escollir una entitat diferent per cada territori, la qual havia d'atendre entre 1000 i 2000 aturats de llarga durada per un període de 6 a 11 mesos. L'objectiu d'inserció laboral va variar des del 25 al 65 %, segons la dificultat d'inserció dels aturats en cada territori. El sistema de pagament establia una quantitat entre 600 i 950 euros per participant atès, a més d'una quantitat entre 1700 i 2500 euros per inserció laboral (contracte amb mínim de 15 hores laborals a la setmana). La meitat de l'incentiu es pagava al cap de 13 setmanes d'una inserció i l'altra meitat al cap de 26 setmanes. Si l'entitat no assolía l'objectiu d'inserció fixat, havia de fer front a una sanció econòmica.

Holanda

- Holanda és un dels països que més lluny ha anat en desenvolupar el paper de proveïdors privats en la inserció laboral d'aturats de llarga duració. El servei públic d'ocupació depèn, d'una banda, de l'estat mitjançant la gestió de les prestacions de desocupació (UWV), i de l'altra d'una xarxa de 400 ens locals amb la capacitat de subcontractar serveis d'activació per aquelles persones perceptores d'una ajut per desocupació.
- La introducció de la subcontractació dels serveis d'ocupació s'ha anat introduint a partir de successives reformes legals que han culminat en la SUWI (Estructura per la implementació de la l'ocupació i els ingressos). Aquesta darrera decretava que la UWV havia de subcontractar serveis d'inserció laboral a entitats privades. A més, els ens locals també van haver de contractar fins a un 70 % dels serveis propis d'inserció laboral.
- Els serveis d'inserció laboral es dirigeixen a tots aquells aturats que hagin demanat una prestació per desocupació. Aquests serveis inclouen tutors individuals, assessorament, formació ocupacional, formació en el lloc de treball, pràctiques laborals o assessorament per la retenció del lloc de treball. La subcontractació es produeix en el que han anomenat 'trajectòries', depenent de la intensitat dels serveis contractats. Quan el UWV o alguna entitat local contracta una trajectòria completa, s'assigna un tutor a l'aturat i aquest el guia per tots els serveis que hem descrit. Alternativament, es poden contractar els serveis com a mòduls autocontinguts segons siguin les necessitats des aturats que s'hagi d'atendre.
- Entre 2002 i 2008 el UWV va convocar al voltant de 16 concursos públics. La selecció es va produir d'acord a criteris que tenien en compte les necessitats específiques de la població aturada i, en conseqüència, valorant l'experiència prèvia de les entitats amb aquests col·lectius. Quan una entitat guanya un concurs pot acollir un participant fins a un any per mòduls específics i fins a dos anys per una trajectòria completa. Pel que fa als pagaments, els contractes pagaven entre el 10 i el 20 % un cop el participant havia iniciat les activitats acordades, un pagament del 40 % al cap de 6 mesos d'haver començat les activitats i finalment entre el 40 i el 50 % al cap de 3 mesos d'una inserció amb un contracte de 6 mesos.
- A mesura que el cost per trajectòria completa va anar pujant, el UWV va decidir implementar mesures per tal de reduir el cost mitjà per trajectòria contractada mitjançant l'estandardització dels serveis. Dels 4700 euros l'any 2003, es va baixar als 3500 euros



l'any 2007. Aquest procés de racionalització no va estalviar crítiques de les entitats prestadores de serveis, les quals consideraven que aquesta reducció implicava centrar-se en objectius d'inserció a curt terme, tot prescindint d'aquells col·lectius amb més barreres d'accés al mercat laboral.

- Com a resposta, el UWV va posar en funcionament els IROs (Acords d'inserció individuals). Aquesta nou esquema permet l'aturat escollir quina serà l'entitat que implementarà el seu pla d'inserció laboral. Aquesta entitat havia de ser reconeguda per la UWV, amb la qual signava posteriorment un contracte. Una trajectòria IROs podia durar fins a un màxim de dos anys i el cost màxim podia ser fins a 5000 euros. Per aquells aturats amb més dificultats el preu podia arribar fins a 7500 euros. L'esquema de pagaments en aquest cas era d'un 20 % a l'inici de les activitats, un 30 % al cap de 6 mesos de participació i un 50 % restant un cop s'havia produït una inserció 'sostenible'. Aquest esquema va donar entrada a un gran nombre de petits proveïdors, passant d'un total de 100 l'any 2003 a 1960 l'any 2007. Els requeriments per certificar-se com a entitat proveïdora eren mínims, pel que una gran part de les entitats inscrites acollien entre 10 i 15 participants.
- Per tal de fer front a aquesta atomització, es va crear l'any 2008 una nova regulació que introduïa la figura del tutor de reinserció, una figura pròpia del UWV que feia un seguiment de les trajectòries dels aturats. Dins d'aquesta nova regulació, els proveïdors havien d'acomplir certs requeriments en quant a activitats estandarditzades i preus per entrar a formar part d'una llista certificada de proveïdors. El UWV va seleccionar un total de 150 proveïdors per regió, els quals podien oferir-se per implementar trajectòries completes o mòduls d'activitats específics. En aquest nou esquema, la majoria dels preus de les activitats són fixos, estant només els d'orientació i inserció regits per retribució basada en resultats.

Font: elaboració pròpia a partir de Lilley i Hartwich (2008) i Finn (2011)

Al seu torn, les revisions sistemàtiques sobre polítiques actives d'ocupació mostren com l'orientació en el procés de recerca de feina amb tutor té un efecte major que els programes tradicionals de formació (Card, Kluve, i Weber 2010; Kluve 2010). Tanmateix, no hi ha moltes avaluacions amb disseny experimentals sobre l'efectivitat de la subcontractació dels serveis públics d'inserció laboral i, a més, els seus resultats no són concloents (Finn 2011)⁵. Mentre que 4 avaluacions han donat un efecte positiu a Anglaterra, avaluacions a França, i Alemanya mostren que aquesta mena de programes no tenen cap efecte.

Pel que fa als estudis anglesos, tres avaluacions van comparar els resultats dels Employment Zones (esquema pay-per-performance) i els programes del New Deal (esquema tradicional sense subcontractació) i van concloure que ambdós models eren bons en inserir aturats de llarga durada però les Employment Zones (EZ) eren més efectives. Un estudi va concloure que, al cap de 12 mesos d'haver estat assignat a un dels dos models, el 34 % dels atesos en les EZ es van inserir, en comparació al 24 % atesos al New Deal (Hales i Britain 2003; Bruttel 2005). Un segon estudi va concloure que un 8% més de participants entre 25 i 50 anys atesos a EZ van començar a treballar i, finalment, que un 10 % d'aquests que es van inserir van conservar el seu lloc de treball un mínim de 13 setmanes (Griffiths i Durkin 2007).

Per contra, les avaluacions realitzades a Alemanya conclouen que comptar amb proveïdors externs té un efecte negatiu pel conjunt aturats. Així mateix, l'efecte era negatiu per aquells amb una atur recent, però amb un impacte positiu a mig i llarg termini per aquelles trajectòries més dilatades d'aturats vulnerables (Winterhager 2006; Bernhard i Wolff 2008). L'evidència francesa mostra que el suport intensiu amb tutors és efectiu per trobar feina, l'impacte obtingut per aquells participants tutoritzats

⁵ A l'annex D de Finn (2011) es poden consultar les característiques metodològiques de les avaluacions d'impacte que esmentem en aquest informe.



des de l'administració pública francesa era dues vegades superior al dels participants tutoritzats per proveïdors subcontractats (Behaghel, Crépon, i Gurgand 2012).

Finalment, cal tenir en compte que algunes avaluacions econòmiques realitzades a Holanda mostren com la subcontractació d'entitats prestadores de serveis implica una gestió més eficient dels recursos públics però que aquesta eficiència no emergeix a curt termini (Finn 2008). Des de que l'administració pública holandesa va comptar amb proveïdors externs, el cost per aturat va reduir-se l'any 2007 des de 4700 euros a no més de 3000 euros.

De manera complementària a aquestes avaluacions d'impacte, s'han portat a terme un conjunt d'avaluacions qualitatives que donen compte de les diferències existents en la implementació dels programes en els diferents països. En el cas d'Anglaterra, els participants de EZ reportaren que rebre una atenció més individualitzada i intensiva que no pas els aturats atesos en els punts d'atenció públics (Griffiths i Durkin 2007). A Alemanya, l'evidència qualitativa feia palès que la interacció entre aturats i tutors es guiava pel simple fet que qualsevol aturat ha de ser atès per l'administració. Per contra, aturats atesos per proveïdors privats asseguraren que la seva relació perseguia únicament la inserció laboral, amb una qualitat superior – més temps d'atenció, continuïtat i suport en els processos de selecció (Finn 2011) .

En conclusió, el desenvolupament de la subcontractació dels serveis d'inserció laboral és una tasca complexa. L'evidència existent no és clara al respecte, però sí que posa de manifest que l'aposta per un sistema pay-per-performance implica una corba d'aprenentatge important i continua. Cal, en d'altres paraules, que l'administració pública deixi madurar el model que emprengui atès que la seva efectivitat no és immediata. Els efectes emergiran quan l'administració pública pugui excloure de la prestació del servei les entitats amb pitjors resultats, retenint al mateix temps aquelles organitzacions que millors resultats obtenen mitjançant una atenció pròpia innovadora i adaptada a les necessitats dels aturats més 'vulnerables'.

3.1.2 'Girem les tornes': el model 'Work first' a la ciutat de Nova York

Què converteix el sistema d'activació d'aturats de la ciutat Nova York en un model únic? En primer lloc, la ciutat de Nova York és el sistema d'activació d'aturats més gran de tots els Estats Units, amb un total de 350 mil persones rebent atenció amb un cost mensual d'uns 10 milions de dòlars (any 2010). Una altra característica és l'administració local de la ciutat presta els serveis a partir de proveïdors privats amb o sense ànim de lucre. Així mateix, empra un esquema de pay-per-performance, la incentivació econòmica del qual va estrictament lligada a les insercions laborals i la retenció del lloc de treball de les persones inserides. A més a més, en termes d'elegibilitat, el temps de participació en els diferents programes port anar més enllà dels 5 anys per aquelles aturats amb més dificultats d'accés al mercat laboral.

Malgrat les diferències, tots els programes i proveïdors de la ciutat comparteixen una característica fonamental: l'**enfocament work-first**. Aquest tipus d'iniciatives entren la cerca d'ofertes d'ocupació, formació intensiva i acomodació en el lloc de treball després de la inserció. L'objectiu és activar els participants i fer que trobin una ocupació el mercat laboral obert.

Des de que l'any 2000 es va introduir el model pay-per-performance, a la ciutat de Nova York han existit dos tipus de proveïdors segons el tipus de serveis que oferien. Per una banda, els proveïdors que oferien només formació (SAP); i per l'altra, aquells que oferien serveis d'inserció laboral (ESP). L'any 2005 la situació va canviar, i conjuntament amb una nova estratègia per la reducció de la pobresa, es va decidir



unificar els serveis de formació i d'inserció en un únic programa. Cada centre públic d'ocupació treballa només amb un proveïdor extern, el qual ha d'oferir una cartera d'activitats i actuacions flexibles i adaptables als aturats de la seva zona. El canvi de perspectiva implica que **l'atenció dels aturats és concep com una cohort** a la que s'ha d'atendre fins que són retornats al mercat laboral. D'aquesta manera, els proveïdors reben només una petita part del pagament un cop el participant comença les activitats, una part més substancial com s'insereix i, de manera progressiva, un import fix pel temps que aquest roman en el lloc de treball.

L'avaluació de l'efectivitat dels programes work-first de NY

Si adoptem una perspectiva d'avaluació, la ciutat de Nova York és de gran interès per dues característiques úniques que permeten avaluar l'efectivitat de les intervencions quasi d'ofici.

D'una banda, 26 programes operen dins de 5 circumscripcions administratives (similars als districtes municipals) i la ciutat assigna aleatòriament els participants a diferents programes dins de la seva circumscripció. Per exemple, un aturat de Brooklyn se'l pot assignar a algun dels 8 programes del seu districte. L'assignació aleatòria s'empra per ser just, tant amb els participants (igual oportunitats per entrar a un programa) com amb els proveïdors (distribuir de manera uniforme els diferents perfils d'aturats entre els programes existents). Per una avaluació de l'efectivitat, aquesta forma d'assignació construeix un seguit d'experiments naturals (Dunning 2012) i al mateix temps redueix el biaix de selecció (Gertler et al. 2011).

D'altra banda, l'administració local atorga autonomia als diferents proveïdors per tal que dissenyin el programa a la seva mida, sempre que les activitats implementades emfasitzin l'entrada accelerada al lloc de treball. El resultat genera *per se* diferències entre programes i proveïdors, fet que permet avaluar quins components dels diferents programes esdevenen més efectius per inserir laboralment persones aturades.

A principis de l'any 2005, la ciutat va iniciar el programa WeCare (Wellness, comprehensive assessment, rehabilitation and employment), per tal de front al creixent nombre d'aturats vulnerables expulsats del mercat de treball. El programa va tenir un finançament de 200 milions de dòlars per tres anys amb l'objectiu de donar sortida anualment a un total de 45.000 aturats vulnerables. El programa l'implementaven dues entitats subcontractades (Arbor i FEGS), les quals externalitzaven gran part de les activitats del programa. L'any 2007, cada centre d'ocupació realitzava un diagnòstic de la situació de l'aturat, previ a ser derivat al tipus d'intervenció que més requeria. Com a resultat, un 7,3 % eren del tot ocupables i per tant dirigits a un seguit d'activitats de baixa intensitat orientades a millorar el procés de cerca de feina. Un 45,7 % eren ocupables però amb dificultats i per tant derivats a WeCare per serveis especialitzats en activació i millora actitudinal. I, finalment, un 37,3 % van ser qualificats com a temporalment no ocupables, pel que se'ls va derivar a serveis especialitats en millora de la seva condició de salut per tal que esdevinguessin ocupables al cap d'un any.

Pel que fa el sistema de pagament, tal i com podem veure a la il·lustració següent (Finn 2009, 38), dos terços dels ingressos potencials dels proveïdors es basa en la consecució de resultats, mentre que un terç es paga mensualment pels serveis prestats als participants. A més, l'esquema d'incentius premia de manera substancial la inserció laboral en el mercat no protegit, fet que incentiva que els proveïdors mostrin interès en invertir més recursos durant més temps en aquells aturats més allunyats del mercat de treball.



II-Il·lustració 2: Esquema d'incentius del programa WeCare de la ciutat de Nova York

	Arbor	FEGS
<i>Services</i>		
1. Phase I bio-psycho-social assessment	\$260	\$250
2. Phase II bio-psycho-social assessment	\$136	\$175
3. Complete wellness/rehabilitation	\$600	\$975
4. DVE/IPE completed	\$700	\$480
5. 12-week cycle of work activities	\$600	\$975
<i>Performance-based milestones</i>		
<i>Subsidised employment</i>		
6. Employed, 30 days after placement	\$600	\$2,000
7. Employed, 90 days after placement	\$850	\$2,400
8. Employed, 180 days after placement	\$1,950	\$2,960
<i>Unsubsidised employment</i>		
9. Employed, 30 days after placement	\$1,700	\$2,500
10. Employed, 90 days after placement	\$1,800	\$2,700
11. Employed, 180 days after placement	\$1,905	\$2,960
<i>SSI/SSDI</i>		
12. Attain federal disability benefits	\$805	\$750

Source: Kasdan and Youdelman, 2007, Appendix D.

Aspectes comuns dels programes Work-first a la ciutat de Nova York

Entre els 26 operadors dels programes work-first hi tant entitats del tercer sector com entitats amb ànim de lucre. Tanmateix, hi ha quatre components principals que totes les entitats tenen en comú: crear una relació de confiança, preparar els participants pel mercat laboral, assignar ofertes laborals als participants i, finalment, treballar per la permanència en el lloc de treball.

1. **Crear una relació de confiança** implica que els professionals són capaços d'establir una relació amb la qual la persona aturada es senti confortable. Al mateix temps, implica també saber definir un conjunt d'expectatives realistes a partir del punt de partida del participant - en quant a ingressos o tipus de feina a la que pot accedir per exemple.
2. **Preparar els participants pel mercat laboral.** Aquesta fase inclou preparar els aturats per entrevistes de feina a través de tallers pràctics o a partir d'un tutor. Els programes de formació solen durar des d'una setmana a tres mesos i comprenen oficis com auxiliar de la llar, manipulador d'aliments, conductor professional o guarda de seguretat.
3. **Assignar ofertes laborals als participants.** Aquesta tasca la realitzen prospectors laborals, els quals fan d'intermediaris entre els participants i les empreses que requereixen mà d'obra. Els prospectors empren les seves xarxes personals, borses de treball a internet o a través de la captació directa de noves empreses per tenir una bossa d'ofertes laborals adients al col·lectiu d'aturats actuals del programa. Tot seguit, en fan la derivació a partir dels interessos dels participants i els assessoren en els moments previs d'entrar en el procés de selecció.
4. **Treballar per la permanència de les persones inserides.** Aquesta feina d'acomodació al lloc de treball la realitzen persones amb coneixement especialitzat, els quals mantenen un contacte amb els participants, els motiven i els ajuden a solucionar qualsevol problema personal que pugui sorgir en la nova feina.



Principals aprenentatges⁶

A continuació, resumim quins han estat els principals aprenentatges del model work-first a la ciutat de Nova York (Feldman 2011). Com ja hem esmentat, aquests programes tenen en comú que tots segueixen un esquema que prioritza la ràpida incorporació al mercat laboral obert, fet que ha permès descartar qualsevol mena d'actuació dirigida a la formació dels aturats per incrementar-ne la seva ocupabilitat. Així mateix, els proveïdors tenen flexibilitat per dissenyar les seves activitats, sense que sigui això un impediment per retribuir-los en funció dels seus resultats (insercions laborals i permanències al cap de 6 mesos).

- Les entitats amb ànim de lucre obtenen millors resultats en nombre d'insercions que les que no tenen amb de lucre, encara que la seva taxa de retenció de noves insercions és inferior. En d'altres paraules, si un participant entra en un programa implementat per entitat amb ànim de lucre té més probabilitats de trobar una feina. Quan un aturat ha estat inserit, la probabilitat que aquella feina sigui sostenible en el temps s'incrementa si el programa l'opera una entitat sense ànim de lucre. Aquests resultats suggereixen que les entitats amb ànim de lucre tenen una gran capacitat de resposta als incentius econòmics, pel que caldrà que aquests estiguin ben fixats en les condicions contractuals.
- Els programes retribuïts completament per resultats aconseguen millors objectius que aquells que ho són parcialment. La ciutat de Nova York fa servir un esquema contractual que retribueix completament als proveïdors pels resultats obtinguts. Les entitats que implementen les activitats reben una compensació econòmica per cada persona que insereix, una segona al cap de tres mesos i una darrera si el mateix participant encara conserva un lloc de treball. Tanmateix, existeix un grup de 9 proveïdors que no s'han aollit completament a aquest model i operen només en part sota aquest esquema -tenen garantits una part dels ingressos simplement per activar l'aturat. Per aquests darrers operadors, les insercions laborals han estat menors així com també la taxa de retenció dels inserits en els llocs de treball.
- Els programes que fomenten la cerca immediata de llocs de treball són més efectius que aquells que implementen qualsevol mena de formació abans del procés de cerca de feina. Els proveïdors que motiven als participants a buscar feina des del primer moment enlloc de formar-los obtenen millors taxes d'inserció i de retenció del lloc de treball. Aquesta conclusió es coherent amb d'altres avaluacions que apunten en aquesta mateixa direcció (Card, Kluve, i Weber 2010). De fet, el tipus de formació difereix de la formació professionalitzadora tradicional, atès que és molt més breu, encarada a treballar competències relacionades amb ocupacions específiques i, finalment, només dirigida a aquells aturats amb un major dèficit d'habilitats bàsiques prelaborals⁷.
- Els programes que prioritzen una ràpida inserció laboral són més efectius que aquells que centralitzen la seva activitat en un gestor del cas. La figura del gestor del cas no és necessària per totes les persones aturades. Aquelles persones més fàcilment ocupables requereixen de poca atenció d'un tutor. Més aviat, els programes que més han insistit a que els participants trobin una feina són els que més taxes d'inserció han aconseguit. Per contra, aquells que han fet passar de manera general als seus participants un nombre d'hores de tutories han obtingut

⁶ Podeu consultar els resultats detallats a Feldman (2011)

⁷ Informació que es recull en el moment que el participant es dona d'alta en el programa a partir d'una diagnosi acurada de les seves necessitats i preferències laborals.



una taxa inferior d'insercions. És necessari matisar que el gestor del cas si és necessària per aquelles persones aturades que més lluny es troben del mercat laboral i que, addicionalment, tenen problemàtiques socials afegides. Tanmateix, la naturalesa d'aquests programes ja no és estrictament laboral sinó que passa a ser més compensatòria o vocacional – per exemple, si s'ha de treballar perquè una persona vagi ben vestida a una entrevista de feina.

En conclusió, el cas de la ciutat de Nova York posa de manifest com l'enfocament pay-per-performance pot assolir millors resultats si aquest adopta una aproximació work-first. Programes que s'implementin a casa nostra haurien de tenir en compte els aprenentatges que hem esmentat en aquest apartat, atès que el mecanisme d'entrada als diferents programes es realitza a partir d'una assignació aleatòria dels aturats elegibles. Aquest fet, entre d'altres, permetria avaluar quasi d'ofici, no només l'efectivitat general dels diferents programes sinó els canvis en les activitats internes de les intervencions i millorar així la prestació del servei.

3.1.3 Els 'riscos' de retribuir en base a resultats en serveis per la inserció laboral d'aturats 'vulnerables'

Els programes d'inserció laboral s'han dissenyat per donar assistència a usuaris que veuen minvada la seva capacitat per accedir al mercat de treball i, en un segon moment, per conservar el lloc de treball. Malgrat que s'han documentat impactes positius per alguns d'aquests programes, l'evidència actual també mostra que no tots són eficaços en inserir laboralment al col·lectiu descrit en la literatura especialitzada com a hard-to-employ⁸ (Heinrich 2004; Heinrich i Choi 2007). Aquest col·lectiu inclou, entre d'altres, persones amb baixa formació reglada, persones sense sostre, persones amb barreres idiomàtiques, persones amb pocs ingressos, persones amb problemes d'addiccions o, finalment, dones que hagin patit violència domèstica. No hem trobat una única definició sobre quina població diana inclou el descriptor 'població vulnerable', però si alguns documents que emfasitzen la 'feblesa' d'alguns programes 'tradicionals' (valgui com exemple el tipus ideal I, la formació professional centrada en incrementar l'ocupabilitat de l'aturat) per inserir laboralment aquest col·lectiu (Unit 2004; Sunley, Martin, i Nativel 2008; Newman 2011).

La revisió dels països on s'han implementat programes pay-per-performance posen de manifest grans diferències en la forma de contractar externament la prestació els serveis d'inserció laboral. En cada país, l'administració ha intentat adaptar-se al seu conjunt d'aturats, tenint en compte al mateix temps les característiques pròpies del mercat laboral. Alguns crítics ho veuen com una pèrdua de centralitat de l'administració, mentre que els que hi estan a favor ho veuen com una millora contínua respecte la gestió tradicional de l'administració pública. En qualsevol cas, el que si existeixen és un conjunt de riscos que són comuns a gran part dels països que han adoptat aquest esquema i que, altrament, esdevenen especialment rellevants quan parlem d'aturats vulnerables.

En primer lloc, el 'creaming' o 'cherry-picking' s'entén com aquell intent per part de l'entitat que presta el servei de seleccionar i treballar més intensament amb les persones que es troben més a prop del mercat de treball (Struyven i Steurs 2005; Davies 2008). Aquest és un risc important quan el nombre de persones elegibles supera amb escreix el nombre de participants del programa o, finalment, quan l'entitat que presta el servei pot escollir qui finalment esdevé participant. Així mateix, es tendirà a retenir a aquelles persones amb una trajectòria més ràpida de millora en el programa, més que no pas aquelles que se'n podrien beneficiar a mig o llarg termini.

⁸ Traduirem aquest terme per 'població vulnerable'



Un cop l'entitat fa la selecció de participants, encara que sigui de forma no intencionada, crea mecanismes per tal de 'marcar' aquells participants que requeriran serveis més intensius – encara que finalment només rebin un dosatge mínim de les activitats (Bredgaard i Larsen 2008; Finn 2011).

En segon lloc, el 'parking' es produeix quan aquells participants amb perfils més complicats reben una atenció de baixa intensitat, atès que la major parts dels esforços es centren a inserir laboralment les persones altament ocupables. Aquesta pràctica es va començar a detectar a Austràlia, a partir d'un programa d'atenció intensiva per aturats vulnerables (Intensive assistance). Avaluacions posteriors posaren de manifest que només la meitat dels participants havien estat enviats a una entrevista de feina i només un 25 % dels participants havia tingut una entrevista amb el seu tutor (J. P. Martin i Grubb 2001; Burtless 2002). Una de les raons que expliquen aquesta realitat és que les entitats prestadores del servei dedicaren gran part del seus recursos econòmics a l'inici del programa (on atenien als perfils més ocupables) i tenien pocs incentius addicionals per tal d'inserir aquells perfils que evolucionen a un 'ritme' més pausat.

En tercer lloc, el 'gaming' consisteix en que les entitats prestadores del servei poden aprofitar la seva autonomia per tal de dissenyar i implementar activitats que els permet millorar el nombre de persones ateses però que no necessàriament impliquen una millora en els seus outcomes laborals (Cumming 2011; Finn 2013). A Estats Units, es va detectar que algunes entitats donaven d'alta participants quan en realitat havien participat de manera tangencial en les activitats o, alternativament, avançaven el registre de la finalització d'alguns participants en les activitats del programa quan encara les estaven realitzant. Més específicament, quan no hi ha una definició clara del que es considera una inserció laboral, les entitats prestadores de serveis adopten definicions d'insercions laborals que poden anar des d'una contractació de poques hores setmanals, contractes de curta durada o amb uns ingressos que, a finals de compte, no milloren la qualitat de vida dels aturats 'vulnerables'.

3.2 PISL i PROPER: el seu grau d'alineament amb d'altres programes internacionals

Els casos que hem il·lustrat en el punt anterior posen de manifest que, malgrat el concepte de pay-per-performance pugui semblar senzill, la seva aplicació és complexa i no absenta de dificultats. La majoria de països que l'han aplicat han hagut d'adaptar-lo al seu context socio-econòmic a partir de fer-ne assajos i cometre successius errors. Tanmateix, d'aquest conjunt d'experiències si que se'n deriven algunes lliçons de les quals aprendre, emular el seus èxits i, finalment, evitar les mateixes errades. El que resta és ubicar els programes PISL i PROPER amb relació a aquestes iniciatives, contrastant quines són les seves semblances i diferències. Aquest apartat pretén fer aquest exercici, resumint quins són els principals aprenentatges i, paral·lelament, amb un requadre al final de cada apartat, veient com encaixen els programes PISL i PROPER.

L'objectiu dels programes pay-per-performance

- La majoria dels programes amb un sistema pay-per-performance comparteixen una característica fonamental: l'enfocament **work-first**. Aquest tipus d'iniciatives empen la cerca d'ofertes d'ocupació, la formació intensiva i l'acomodació en el lloc de treball després de la inserció. L'objectiu és activar els participants i fer que trobin una feina en el mercat laboral obert al poc temps d'entrar al programa.



- Els programes que fomenten la cerca immediata de llocs de treball són més efectius que aquells que implementen qualsevol mena de formació abans del procés de cerca de feina. Els proveïdors que motiven als participants a buscar feina des del primer moment enlloc de formar-los obtenen millors taxes d'inserció i de retenció del lloc de treball

PISL i PROPER tenen com a objectiu immediat incrementar l'ocupabilitat de col·lectius vulnerables i, a mig termini, la inserció laboral. En aquest sentit, l'enfocament dels programes s'acosta més a un esquema tradicional que es centra en el treballador, en augmentar les competències i capital humà de l'aturat (Tipus ideal C de la taula de la pàgina 7) . En conseqüència desplega un conjunt d'activitats de tutorització i formació intensiva prèvies a qualsevol contacte amb el mercat laboral. Els programes work-first inicien les seves activitats amb una inserció laboral, al mercat obert si es possible, i posteriorment acomoden a la persona amb activitats de tutoria i formació en el lloc de treball.

A més, els programes Works first tenen com a objectiu que la persona aturada romangui en el lloc de treball quant més temps millor, fet que reforcen amb un ventall d'actuacions específiques. Els programes PISL o PROPER no contempen aquest objectiu, fet que es reflecteix en la seva oferta d'activitats – per exemple, no compta amb un tutor que faci el seguiment de les insercions laborals aconseguides.

Els programes work first compten amb unitats de prospecció laboral molt potents, fet que porta a tenir quasi un lloc de treball per persona atesa al poc temps que aquesta entri al programa.

L'efectivitat dels sistema pay-per-performance

- L'evidència existent sobre les avaluacions d'impacte sobre el pay-per-performance són encara poc conclusives en els seus resultats i varien segons els països. El que si és important tenir en compte és que entitats externes prestadores de serveis poden, a partir de models contractuals ben dissenyats, millorar els outcomes laborals per determinats grups d'aturats, així com acumular experiència pels col·lectius més vulnerables i, finalment, millorar la prestació mateixa del servei degut a la concurrència competitiva de l'externalització.
- L'efecte de la subcontractació pot ser negatiu per una aturat recent, però amb un impacte positiu a mig i llarg termini per aquelles trajectòries més dilatades d'aturats vulnerables. Així mateix, la subcontractació d'entitats prestadores de serveis implica una gestió més eficient dels recursos públics però que aquesta eficiència no emergeix a curt termini.
- L'evidència qualitativa mostra com els proveïdors privats poden oferir una atenció més individualitzada i intensiva que no pas els aturats atesos en els punts d'atenció públics. Així mateix, aturats atesos per proveïdors privats asseguraren que la relació entre aturat i proveïdor privat perseguia únicament la inserció laboral, amb una qualitat superior – més temps d'atenció, continuïtat i suport en els processos de selecció



PISL i PROPER ha optat de manera encertada per un esquema pay-per-performance per atendre a aturats vulnerables, tal i com es fa en la majoria de programes internacionals per aquest col·lectiu. A més, l'estabilització dels programes (especialment de PISL) a treballar amb entitats externes incrementa l'experiència de treballar amb col·lectius d'aturats en una situació vulnerable. De fet, PISL i PROPER es plantegen com a una alternativa als serveis d'ocupació tradicionals per atendre una franja d'aturats que tenen més dificultats per acomodar-se als serveis d'inserció laboral oferts per l'administració pública.

Tanmateix, actualment PISL i PROPER no compta amb cap mecanisme que assegurí que aquests programes siguin únicament per aturats de llarga duració i amb càrregues socials afegides. Només esmenta que preferentment s'adreça a aquests col·lectius, però no ho ha consolidat com a criteri d'exclusió per aturats recents.

La relació públic-privada

- Cal una forma de relació públic-privada adaptable al mercat laboral on s'implementi el programa d'activitats. El mercat de treball canvia molt ràpidament, pel que l'administració pública ha de tenir instruments per tal de canviar el esquemes que regulen la relació amb l'entitat prestadora del servei –especialment pel que fa a l'esquema d'incentius. Cada país, ciutat o entorn té una problemàtica específica, pel que cal dissenyar de manera flexible la relació amb els proveïdors. Caldrà defugir esquemes top-down en el disseny de les activitats, incorporant totes aquelles innovacions que aportin les entitats prestadores del servei. Una de les raons principals és que cal fidelitzar aquells proveïdors amb més experiència en la inserció d'aturats i coneixement de l'entorn on s'implementaran les activitats. Si s'implementa un esquema massa rígid, el risc a perdre els proveïdors amb més experiència s'incrementa.
- Un sistema de prestació de serveis amb un gran nombre de petits proveïdors té alguns avantatges. Entre d'altres, permet que l'administració pública revisi les condicions de la subcontractació freqüentment, li permet adaptar els serveis i, finalment, permet excloure els proveïdors que pitjors outcomes obtenen. Però per contra també té alguns desavantatges. Tal i com hem vist en el cas d'Holanda o Alemanya, l'atomització dels proveïdors pot comportar un increment dels preus dels serveis atès que hi hagi pocs proveïdors que vulguin fer inversions a mig o llarg termini per atendre els aturats més vulnerables.
- Un aspecte molt important a tenir en compte és la durada del contracte amb el proveïdor extern. Una duració més llarga dels contractes permet a l'administració pública fidelitzar aquells proveïdors especialitzats en aturats 'vulnerables' i amb millors resultats d'inserció. Contractes més llargs limiten els costos de seguiment i gestió, permet als proveïdors fer servir economies d'escala de les activitats dissenyades i, finalment, possibilita que aquests proveïdors inverteixin en millorar la seva prestació del servei. Així mateix, una característica addicional en sistemes com l'anglès o el de la ciutat de Nova York és que és un sistema altament flexible a les necessitats canviants del mercat laboral, atès que els proveïdors tenen autonomia per dissenyar les activitats com millors els convingui (més que no pas optar per un sistema 'one-size-fits-all'). Mentre que els canvis que puguin fer els proveïdors estan regulats en la subcontractació pública, això no exclou que els diferents proveïdors puguin introduir innovacions. Tanmateix, un inconvenient que s'ha observat en contractes més o menys llargs és un risc a perdre flexibilitat en poder canviar les condicions contractuals. Això inclou la incapacitat de poder rescindir un contracte si el proveïdor no acaba assolint els objectius d'inserció



proposats. Així mateix, també existeix un risc de perdre de vista com es presta el servei, així com els participants l'experiencien i, finalment, en quines condicions els proveïdors subcontracten a tercers activitats relacionades amb el programa.

- Un dels problemes que també s'han trobat alguns dels països europeus ha estat és que el voler implantar un sistema pay-per-performance va condicionat a que existeixi un ventall ampli de proveïdors prou solvents com per poder oferir el servei amb qualitat i assolir al mateix temps els objectius d'inserció requerits. En el nostre entorn més immediat, el ventall d'aquests proveïdors pot ser escàs en moments d'alta desocupació. Una primera solució per fer front aquesta escassetat és incloure en els contractes una partida econòmica específica per afavorir el 'capacity building' dels proveïdors externs. Una segona solució implementada en països com Anglaterra o Estats Units ha estat la inclusió de proveïdors privats amb ànim de lucre – empreses, cooperatives o entitats del tercer sector. Aquests proveïdors aporten recursos addicionals, expertesa i motivació per inserir laboralment determinats col·lectius – atès que el seu motiu és el benefici empresarial. Cal dir però que la seva introducció no ha estat exempta de crítiques, fet que n'ha alentit el seu desenvolupament i experimentació.

La relació público-privada que emmarca els programes PISL i PROPER és prou flexible com per adaptar-se al dinamisme dels mercats laborals de la ciutat de Barcelona. Tanmateix, un element clau per portar a terme aquesta adaptació és fidelitzar un ventall d'entitats externes prestadores de serveis amb cert grau d'especialització en l'atenció d'aturats vulnerables. En el cas específic de PISL i PROPER aquest és un punt pendent de resoldre, atès que en les tres darreres edicions dels programes hi ha hagut tres empreses diferents que l'han implementat.

Un dels entrebancs més importants que a priori s'observa en PISL i PROPER és la finestra temporal de contractació externa – en el millors dels casos inferiors un any. La majoria d'experiències revisades tenen finestres temporals més dilatades, les quals no són en cap cas inferiors a 2 anys. Mentre que les empreses que fins al moment han implementat el programa semblen entitats solvents i prou especialitzades per atendre aturats de llarga duració vulnerables, l'actual finestra temporal de contractació implica el risc de perdre'ls com a prestadors del servei sense haver-ne avaluat els seus resultats.

Ampliar la finestra temporal de contractació, donar autonomia a l'empresa prestadora de serveis per dissenyar les seves activitats i, finalment, incloure en el contracte una partida econòmica per 'capacity building' pot millorar tant la qualitat en la prestació del servei com els resultats en termes d'insercions laborals.

La captació i avaluació de necessitats

- Cal que l'administració identifiqui els participants elegibles quan abans millor a través d'algun instrument validat de diagnosi de necessitats. L'administració pública no pot suposar que l'entitat prestadora de serveis ho farà d'ofici si no se li donen incentius clars per fer-ho. Caldrà aleshores dissenyar un sistema de triatge que categoritzi els participants elegibles segons la seva probabilitat d'inserció laboral previ a qualsevol assignació a serveis o programes concrets. En l'actualitat, no hi ha evidència sobre quin és el millor sistema de triatge. El que si que és bastant clar és que quan més temps porta una persona sense feina més complicat és tornar-lo a reintroduir en el mercat laboral.



Actualment, PISL i PROPER no compta amb una avaluació de les necessitats dels aturats de llarga duració tal i com es fa en d'altres països. No hi ha una identificació prèvia de la població diana i tota la derivació es basa en un model d'espera – el treballador social o l'orientador laboral deriva a PISL i PROPER i posteriorment l'empresa prestadora de serveis valora la idoneïtat del candidat. Caldrà aleshores dissenyar un sistema de triatge que categoritzi els participants elegibles segons la seva probabilitat d'inserció laboral en el mercat de treball obert. A més, aquest exercici l'ha de fer l'administració pública previ a qualsevol derivació o assignació a un dels dos programes. Si aquest procés de 'screening' s'externalitza, és genera un risc de que l'entitat prestadora de servei esculli aquells participants que més probabilitat tenen d'inserir-se al mercat laboral.

La condicionalitat dels incentius

- Fins fa ben poc, l'èxit d'aquesta mena de programes per poblacions vulnerables s'havia mesurat de manera que poc tenia a veure amb les característiques dels participants. Aquestes mesures anaven des de la quantitat de participants aturats que es podien arribar a atendre en un programa, la proporció de participants aturats provinents de poblacions vulnerables sobre el nombre de participants aturats atesos o, finalment, el nombre de persones vulnerables ateses en programes específics per aquest col·lectiu. Cal que la **condicionalitat dels incentius es vinculi a mesures d'outcomes** (nombre de participants inserits) – i no pas d'outputs (nombre de persones ateses). A més, una part important d'aquests incentius haurien anar a reforçar que les persones inserides conservin el lloc de treball. I aquests incentius haurien de premiar el fet que l'entitat prestadora del servei fos capaç de mantenir en el lloc de treball aquells perfils més vulnerables (aturats de llarga duració, treballadors d'edat avançada...).
- A més, l'esquema d'incentius hauria de premiar de manera substancial la inserció laboral en el mercat no protegit, atès que aquest fet incentiva que els proveïdors mostrin interès en invertir més recursos durant més temps en aquells aturats més allunyats del mercat de treball

Actualment, PISL i PROPER compta amb un esquema d'incentius que es correspon parcialment amb el que es realitza en d'altres programes similars. Tanmateix, atenent als programes revistats, es recomana abandonar aquest esquema retributiu segons el nombre de persones ateses, reforçar la retribució conforme a les insercions laborals i, finalment, condicionar de manera substancial la retribució a quant temps la persona inserida conserva el lloc de treball.

El riscos dels sistemes pay-per-performance pels aturats 'vulnerables'

- Existeixen **tres riscos** a tenir en compte quan s'implementa un esquema de retribució per resultats en el cas dels *hard-to-employ*. En primer lloc, el **'creaming'** en quant el proveïdor que presta el servei selecciona aquells participants que són més fàcilment ocupables – més formats, més autònoms en la recerca de feina... El 'creaming' és un aspecte important a tenir en compte quan el nombre de persones elegibles és superior al nombre de places disponibles i, a més, quan el procés de diagnosi i selecció de participants el realitza l'entitat que presta el servei. En segon



lloc, pot ocórrer que l'entitat que presta el servei **concentri** els seus recursos en aquells participants que més a prop es troben del mercat de treball (en la literatura especialitzada, 'deadweight lost') En aquest cas, s'estaria finançant la inserció laboral de persones que per si mateixes haguessin trobat una feina sense haver participat en el compendi d'activitats ofertades per la . En tercer lloc, com a revers de l'anterior, el '**parking**' consisteix en evocar un conjunt de recursos mínim a aquells participants amb una ocupabilitat més baixa o que porten a terme una millora més lenta en el programa.

L'actual disseny dels programes PISL i PROPER conté algunes característiques que poden afavorir l'aparició del creaming i el parking. D'una banda, el fet que el nombre de derivacions sigui molt superior al nombre de places disponibles del programa. D'altra banda, que el procés de diagnosi de necessitats ex-ante sigui inexistent i que la selecció de participants s'externalitzi a l'entitat prestadora de serveis, incrementa el risc que les persones més vulnerables quedin excloses del programa i es seleccionin aquells participants que (almenys apriorísticament) puguin acabar el programa i trobar un lloc de treball el més ràpidament possible. Des del punt de vista de l'entitat que presta el servei, la intenció serà maximitzar les insercions laborals minimitzant les hores tècniques necessàries d'intervenció per participant- això és, d'entre els participants escollits, centrar-se en aquells participants més ocupables.

Un esquema d'incentius que contraresti el 'creaming' i el 'parking'

- Caldrà prestar atenció a un bon disseny dels incentius de la contractació, com a mecanisme per tal d'assegurar que les persones amb més dificultats per accedir al mercat laboral reben els serveis que necessiten. Un bon sistema d'incentius ha de permetre minimitzar l'atenció a aquells que més prop estan al mercat laboral, desencoratjar el 'creaming' i evitar el 'parking'. Un esquema d'incentius que remuneri de manera similar a aquells que són fàcilment inseribles i aquells amb més dificultat menarà a que les entitats prestadores del servei centrin els seus recursos en incrementar les insercions laborals d'aquells participants més fàcilment ocupables. Així mateix, aquell plec de condicions que fixi apriorísticament un determinat lílindar de persones a atendre incrementa el risc de que les persones que requereixen serveis més intensius no rebin els serveis que necessiten. Les empreses prestadores de serveis podran assolir aquest lílindar ocupant aquells participants que es poden inserir més fàcilment, actuant de manera poc intensiva amb aquells amb menys probabilitats d'inserció laboral.
- Una de les solucions que es proposa a nivell teòric és l'**assignació aleatòria d'una cohort de participants a una entitat** per tal que se'n faci responsable durant un període no inferior a tres anys. L'esquema d'incentius no es regiria pel nombre de participants atesos, sinó que computaria només per insercions laborals. A més, les insercions d'aquells participants més vulnerables tindrien un incentiu econòmic major. Finalment, es remuneraria pel temps que una persona conserva el seu lloc de treball. En aquest context, l'entitat prestadora de serveis s'afanyarà a identificar aquells participants que es poden inserir més ràpidament, al mateix temps que dedicarà més esforços a aquells col·lectius més vulnerables per tal d'accelerar-ne la seva inserció laboral.
- El repte dels sistemes pay-per-performance que hem treballat en el paràgraf anterior es trobar un sistema de classificació i d'incentius que sigui capaç d'atendre aquells que més lluny es troben del mercat laboral – mitjançant un sistema diferenciat de preus per aquells participants més vulnerables que siguin inserits i



conservin el seu lloc de treball. Un esquema de finançament alternatiu hauria d'incentivar que les entitats prestadores del servei es sentissin atretes per atendre aquelles persones que requereixen serveis més intensius per accedir al mercat laboral. Per exemple, a Holanda s'ha posat en pràctica un **sistema de preus progressius** que s'incrementa a mesura que es van inserint persones vulnerables d'una cohort prèviament assignada a una entitat. A més percentatge d'inserció laboral, més reben les entitats prestadores del servei. A més persones vulnerables que conservin el seu lloc de treball, més compensacions es rep. Com a complement a aquest model, alguns autors suggereixen que cal introduir una mena de sanció econòmica en cas que l'entitat no sigui capaç d'aconseguir els outcomes prèviament pactats.

L'esquema d'incentius actuals de PISL i PROPER s'alineja amb l'enfocament general d'altres esquemes presents en d'altres països. Tanmateix, alguns components actuals a nivell teòric no afavoreixen la prevenció del creaming o parking. En primer lloc, perquè el sistema de d'incentius actual es basa en outputs (persones ateses) i no únicament en outcomes (insercions i retencions del lloc laboral). En segon lloc, perquè la diferència de l'incentiu per participant atès i participant inserit és mínima, fet que a priori no compensi a les entitats que implementen el programa dedicar més recursos als que més lluny es troben del mercat de treball. Finalment, perquè l'actual sistema no remunera la permanència en el lloc de treball de les persones inserides.

En conclusió, es recomana que les administracions públiques incloguin mesures per tal de reduir aquests riscos en el règim contractual de la provisió del servei. Entre d'altres, pot requerir la inclusió en el programa d'una determinada quota de participants amb més dificultats per accedir al mercat laboral. Així mateix, mesurar ex-ante les necessitats específiques del conjunt de participants elegibles, mitjançant instruments de diagnòsi validats. D'aquesta manera, es podrien incloure determinats estàndards a assolir d'acord amb el nivell de dificultat associat a determinats col·lectius d'aturats – per exemple, per aquells aturats de llarga durada o discapacitats. Finalment, establir preus i incentius diferents per aquells participants que poden requerir d'actuacions més intensives prèvies a la seva inserció laboral. Cal dir, tanmateix, que aquests models són propostes de treball que no han estat testades de manera robusta. Pel que la seva aplicació s'ha d'emprendre sota aquesta perspectiva: a partir d'un disseny experimental com a prova pilot per tal de verificar si esdevenen models efectius en millorar la inserció laboral de la població aturada més vulnerable.



4. De la teoria a la pràctica: una avaluació de la implementació de PISL i PROPER

L'avaluació de la implementació consisteix a veure fins a quin punt la teoria del programa s'ha desenvolupat tal i com estava prevista. L'avaluació de la implementació analitza, entre d'altres, com el programa opera a la pràctica, quina mena de servei es dóna, quines funcions es porten a terme, quins factors imprevistos ha hagut de fer front el programa i com s'hi ha acomodat. En definitiva, es tracta de recollir de manera sistemàtica aquells aprenentatges (positius i negatius) derivats de la seva implementació, tenint en compte la percepció dels actors que han estat implicats de manera més directa en la seva implementació.

Preguntes d'avaluació

Hi ha preguntes del disseny: visió de la teoria del programa segons els entrevistats.

- Quina ha estat la cobertura del programa, entesa com el percentatge que els participants representen sobre el total de persones que pateixen la problemàtica? Difereix aquesta cobertura en clau territorial de la ciutat?
- Com accedeixen els participants al programa? Quin paper han tingut la Xarxa de serveis socials bàsics (PISL i PROPER)?
- Com es porta a terme el procés de selecció de participants? Quin paper juguen les entitats que implementen el programa? Es produeixen excessos de demanda? Quines pautes formals i informals segueixen per seleccionar els participants més idonis?
- Quines característiques tenen les persones que acaben participant en els programes? Hi ha diferències entre PROPER i PISL? Quines característiques tenen les persones que no arriben a participar en els programes PISL i PROPER malgrat siguin inicialment derivades per serveis socials?
- Com es dissenya l'itinerari personalitzat del participant? Quins aspectes formals i informals es tenen en compte per fer-ho?
- Les diverses activitats (formació i intermediació laboral) que contempnen un i altre programa es porten a terme segons el previst?
- Quines dificultats es troben a la pràctica les empreses que implementen el programa? Com hi fan front?. La formació hauria de ser intensiva o perllongada durant tot el programa?
- Existeixen diferències rellevants en la implementació del programa dependent del tipus d'entitat que presta el servei? La clau territorial hi té alguna cosa a veure?



4.1 La Cobertura de PISL i PROPER

Un aspecte clau en una avaluació de la implementació és esbrinar si la *població diana* rep realment els serveis del programa, és a dir, si es dona una **cobertura** adequada de les necessitats socials que provoquen la intervenció pública. A la Guia pràctica sobre *Avaluació de necessitats socials* (Casado 2010), introduïm el concepte de **població de referència**, sobre la qual pretenem detectar la problemàtica social que la intervenció pública vol mitigar, i el de **població diana**, constituïda pels individus concrets de la població de referència que pateixen la problemàtica objecte d'estudi i que reben el programa o n'estan exposats.

En el cas de PISL i PROPER, si atenem als seus objectius, la població de referència serien tots aquells aturats que hi ha la ciutat de Barcelona. Tanmateix, un aspecte que tenen en comú tant PISL com PROPER és la seva especial atenció als aturats de llarga duració (població diana). Per tant, quan analitzem la cobertura caldrà veure fins a quin punt les persones que s'atenen (o es deriven) al PISL i PROPER tenen en compte el nombre d'aturats de llarga durada presents en els diferents districtes de la ciutat de Barcelona.

Per tal de respondre a aquesta pregunta, hem adoptat com a unitat territorial el districte i hem calculat la seva taxa de cobertura⁹ a partir de les persones potencialment elegibles per PISL i PROPER (derivacions des dels diferents centres de serveis socials) i, en segon lloc, a partir dels participants d'ambdós programes (derivacions donades d'alta a PISL i PROPER). Les dades d'aturats les hem extret del portal de dades obertes de l'ajuntament de Barcelona i, més concretament, el nombre d'aturats de llarga duració (més de 6 mesos) per districtes¹⁰. Així mateix, hem tingut en compte la situació socioeconòmica del barri, a partir del darrer estudi de la Renda Familiar Disponible de l'any 2012.

La hipòtesi de treball és que els districtes amb més aturats de llarga duració i amb una renda familiar disponible haurien de tenir una taxa de cobertura major. Els gràfics següents situen els diferents districtes en una doble dimensió: la taxa de cobertura (eix vertical) i la renda familiar disponible (eix horitzontal). Les línies vermelles corresponen a les mitjanes d'aquestes variables, fet que divideix el gràfic en quatre quadrants. Els districtes amb més nombre d'aturats i amb una situació econòmica més complexa, s'haurien d'ubicar en el quadrant superior esquerre. Tanmateix, a partir dels diferents gràfics s'aprecia que:

- Els districtes amb més aturats de llarga duració i amb una renda familiar disponible més baixa no tenen les taxes de cobertura més elevades. Aquesta apreciació no varia en cap dels quatre supòsits – a partir de la població derivada, a partir de les altes efectives en els programes o si tenim en compte els dos programes de manera separada.
- Hi ha un districte amb la taxa de cobertura més alta en tots els quatre gràfics. Tanmateix, es tracta d'un districte (les Corts) amb un nombre relativament baix d'aturats de llarga duració i amb una renda familiar disponible per sobre la mitjana de Barcelona.

⁹ Taxa de cobertura: població atesa en un programa dividit entre la població que pateix la problemàtica. L'annex I fa una descripció més detallada de les bases de dades emprades en l'avaluació dels programes PISL i PROPER.

¹⁰ Atur registrat per barris del més d'abril de l'any 2013, quan s'estava realitzant el procés de selecció dels participants de la mateixa edició. <http://opendata.bcn.cat/opendata/ca/catalog>.

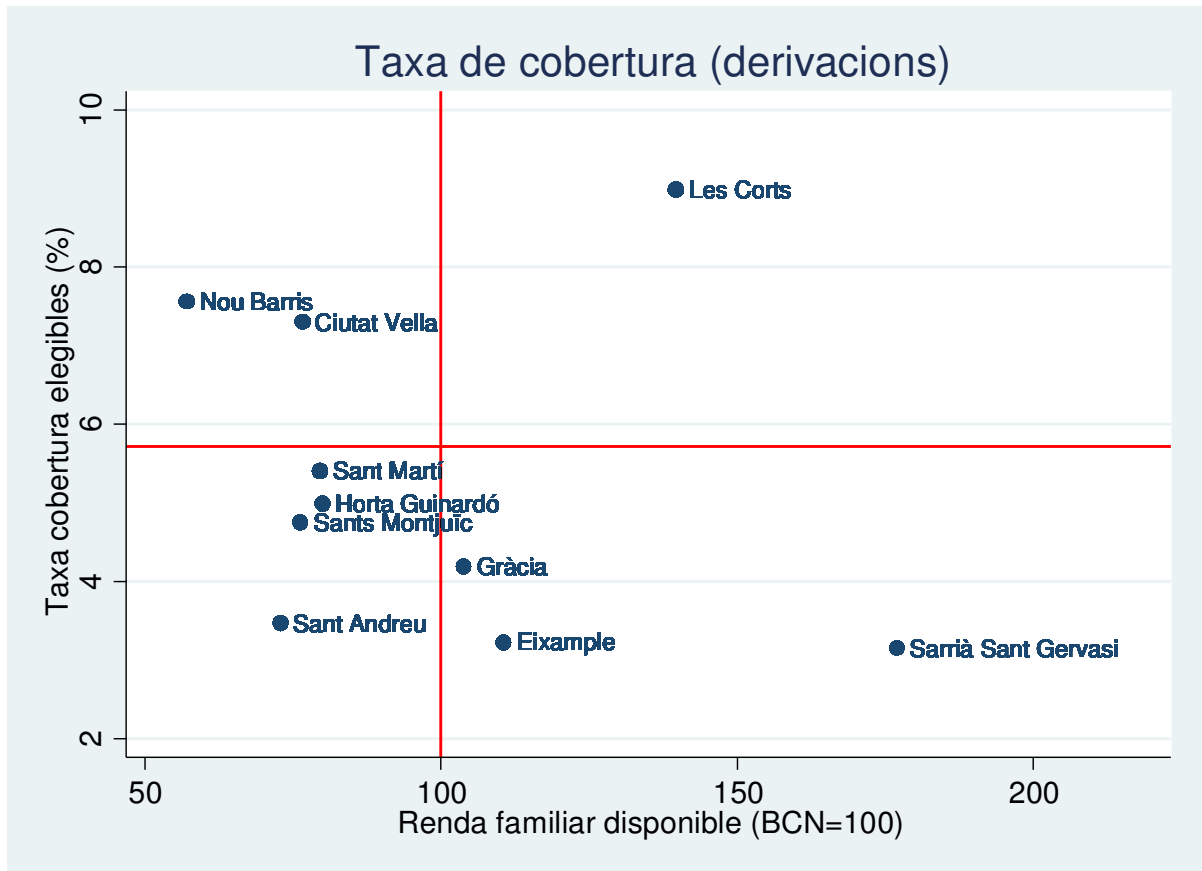


- Si comparem els gràfics 1 i 2, veurem que la taxa de cobertura de districtes com Sant Martí, Horta i Sants Montjuic els allunya de la cobertura mitjana, un cop s'ha realitzat el procés de selecció dels participants a PISL i PROPER
- Si observem el gràfic 3, observem que les taxes de cobertura de districtes amb una Renda familiar disponible per sobre de la mitjana de Barcelona (Gràcia, Eixample i Sant Gervasi) és similar o superior a districtes amb una renda familiar disponible per sota de la mitjana de Barcelona (Sant Andreu, Sants i Horta-Guinardó).
- En el cas del gràfic 4, s'aprecia la mateixa dinàmica que en el punt anterior. De fet, les cobertures no canvien malgrat PISL sigui un programa d'atenció a l'aturat de llarga duració més vulnerable i, en teoria, més prevalent en els barris amb menor renda familiar disponible.

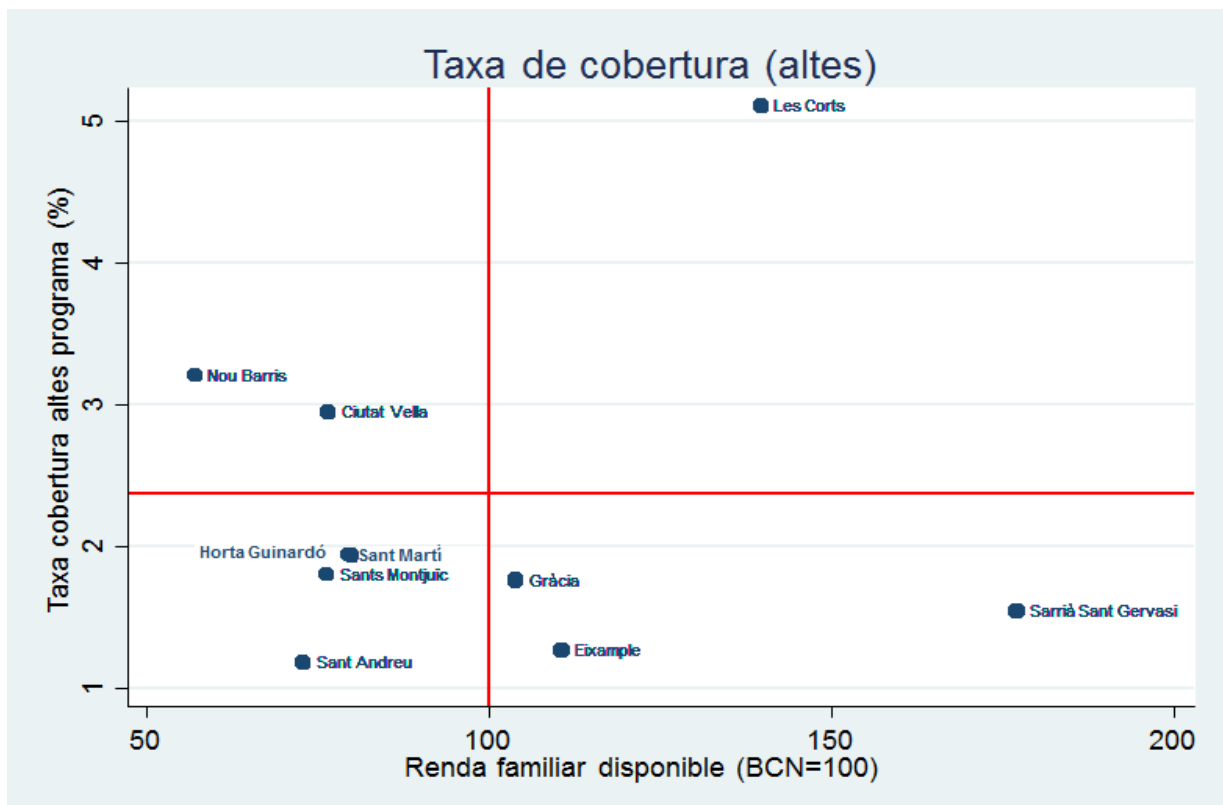
En conclusió, sense entrar a valorar si la cobertura dels programes avaluats sigui alta o baixa, podem afirmar és que la seva distribució territorial no sembla haver seguit un procés previ de diagnosi de necessitats ni identificació de la població diana d'aquesta programes (aturats de llarga duració de districtes amb una renda familiar més baixa). Tal i com veurem en punts subsegüents, el procés de captació de participants ha seguit una dinàmica menys ordenada, amb una intensitat diferent segons el centre de serveis socials des d'on es derivi al participant.



Gràfic 1: Taxes de cobertura per persones derivades dels programes PISL/PROPER

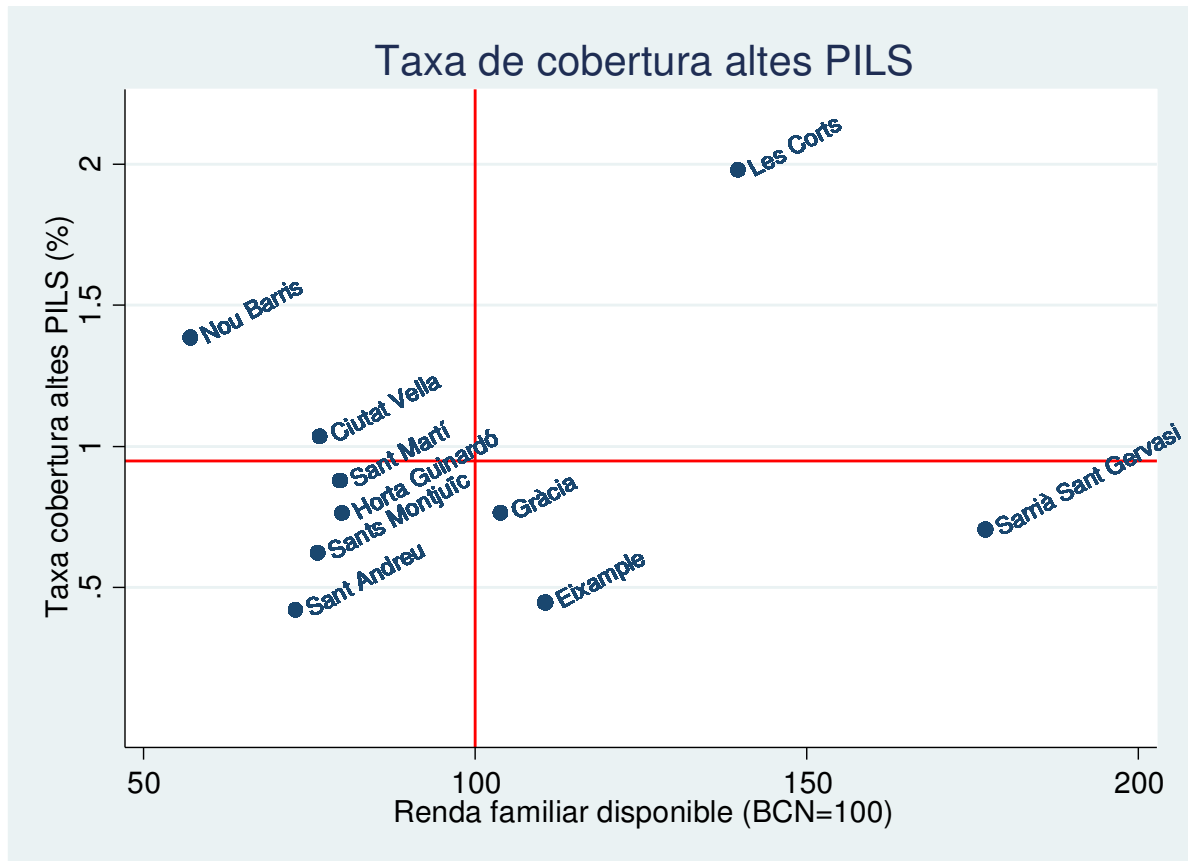


Gràfic 2: Taxes de cobertura per altes efectives dels programes PISL/PROPER

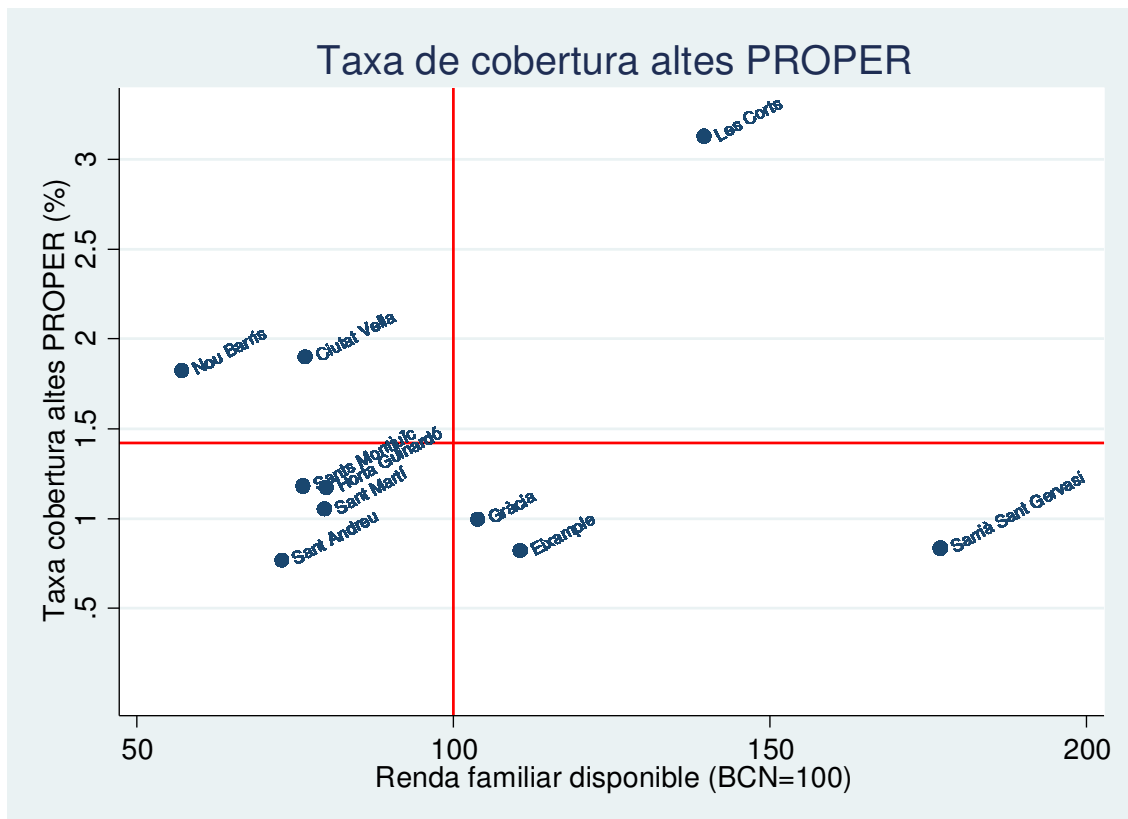




Gràfic 3: Taxes de cobertura sobre altes efectives de PISL



Gràfic 4: Taxes de cobertura sobre altes efectives de PROPER





4.2 La població diana i l'accés als programes

L'objectiu de PISL i PROPER és l'increment de l'ocupabilitat de persones que es troben (o en risc de) en una situació d'exclusió social, que requereixen de seguiment per tal de millorar la seva autonomia en el procés de cerca de feina. A partir d'aquest objectiu, s'han establert uns criteris derivació que ajuden a delimitar la població diana dels dos programes. La taula següent ofereix de manera sintètica un resum dels criteris que ha d'acomplir la persona derivada:

PISL	PROPER
<ul style="list-style-type: none">• Percepció de la Renda Mínima d'Inserció• Famílies monoparentals• Majors de 45 anys en atur de llarga durada• Discapacitat reconeguda inferior al 33 %• Dones que han patit violència de gènere• Ex-toxicòmans estabilitzats• Ex-reclusos durant 12 mesos a la seva sortida• Immigrants amb baix nivell lecto-escriptor	<ul style="list-style-type: none">• Majors de 40 anys derivades de serveis socials• Experiència laboral en feines poc qualificades• Baixa formació professional i baix nivell formatiu• Competències TIC limitades• Manca d'autonomia en pròpia millora d'ocupabilitat i reorientació laboral• Discapacitat reconeguda inferior al 33 %

A partir d'aquests criteris, els participants poden arribar des de dos circuits diferenciats d'accés. Per una banda, des de serveis socials de la ciutat, la proposta d'incorporació a un dels dos programes es fa a partir del criteri del treballador social referent. Aquest treballador social ha de garantir el coneixement professional del cas, així com el compromís de treball conjunt amb els professionals de PISL o PROPER. Per altra banda, la derivació es pot produir des dels serveis d'orientació laboral propis de Barcelona activa, els quals faran també una derivació als gestors dels programes. Tot seguit, l'entitat que implementa el programa demanarà una primera entrevista amb l'usuari que aportí un document oficial d'identificació. Aquesta primera entrevista, realitzada pels tècnics dels programes, serveix per corroborar els criteris inicials de derivació així com per tenir un primer contacte amb la persona derivada. Les persones a les quals no s'ha pogut contactar, no han vingut a l'entrevista o, finalment, no aconsegueixen els criteris de derivació del programa no han estat donades d'alta al programa.

Una qüestió crucial a l'hora d'avaluar qualsevol programa que tingui per objectiu proporcionar un determinat servei a una població diana, com PISL i PROPER, és establir quins factors determinen que unes persones hi accedeixin i d'altres no. En aquest sentit, fins i tot quan existeixen criteris normatius de derivació i accés, resulta fonamental contrastar empíricament no tants sols si aquests criteris es compleixen sinó també si, mes enllà d'aquests, hi ha d'altres variables que estan influïnt sobre el procés d'entrada en el programa. El principal motiu pel qual poden existir d'altres variables que afecten la derivació i l'accés és que l'ús dels serveis públics de caràcter personal, excepte quan són obligatoris, no depèn exclusivament de la voluntat del sector públic de proveir-los, sinó de que els potencials beneficiaris expressin la seva voluntat de rebre'ls. Així mateix, malgrat un determinat programa tingui explicitats criteris de derivació i accés, són els treballadors socials i orientadors laborals de Barcelona Activa els que acaben modulant la demanda de manera idiosincràtica en cada punt de derivació i, per tant, poden valorar d'altres factors a més dels que estipula la normativa.



Els mètodes estadístics emprats en aquesta avaluació

Una primera aproximació a la caracterització dels determinants de l'accés a PISL i PROPER consisteix a comparar, variable a variable, les característiques d'aquells que es converteixen en participants amb les d'aquells que no ho fan. Per exemple, per comprovar si el fet de ser home està associat a l'ús de PROPER n'hi hauria prou amb comparar el percentatge d'homes entre els usuaris i els no usuaris i, tot seguit, contrastar si la diferència resulta o no estadísticament significativa. Tanmateix, amb una anàlisi d'aquestes característiques, que rep el nom de bivariant ja que es comparen dues variables (per exemple sexe i participar a PISL), no podem descartar que sigui un altre factor el que "explica" l'associació entre les dues variables analitzades: per exemple, si es tendeix a derivar a PISL o PROPER a homes immigrants, és evident que hi haurà una proporció més alta d'homes en les derivacions, i no perquè el sexe sigui una variable que tingui realment un efecte, sinó perquè la variable que sí que en té (població immigrant no europea a Barcelona) és més freqüent entre els homes que entre les dones. Per això, tot i que en les pàgines que segueixen portarem a terme una anàlisi bivariant com el que acabem de descriure, els resultats que obtindrem han d'ésser interpretats correctament, això és, en un sentit purament exploratori.

Així doncs, per tal de superar les limitacions inherents a l'anàlisi bivariant, l'altre mètode que s'ha fet servir per explorar els factors determinants de la derivació o participació en els programes ha estat una tècnica d'anàlisi multivariant: l'anomenat model de regressió logística. Aquest tipus d'anàlisi és molt útil perquè permet estimar l'associació independent entre cadascuna de les característiques dels individus i la variable d'interès (derivació o participació a PISL/PROPER), mantenint totes les altres característiques constants. Per exemple, permet determinar quin és l'efecte que el fet de ser home té sobre la probabilitat de participar a PISL/PROPER, si homes i dones fossin idèntics per a totes les altres característiques socioeconòmiques rellevants (edat, nivell d'estudis, nacionalitat etc.).

En qualsevol cas, per tal d'analitzar empíricament els factors que determinen l'accés a un determinat programa, cal disposar d'informació tant de persones que hi han accedit com d'altres que no ho han fet. De fet, l'ideal és comptar amb una mostra d'individus que potencialment podrien beneficiar-se del servei i conèixer, per a cadascun d'ells, si passat un cert temps han accedit al programa o no. Afortunadament, tal i com descrivim a l'annex I, la informació recollida pels propis gestors dels programes inclou tant les persones derivades com les que finalment han esdevingut participants de PISL/PROPER.

A continuació, analitzarem com ha estat a la pràctica el procés d'entrada al programa a partir de dues metodologies ben diferenciades. D'una banda, a partir d'una anàlisi estadística a partir de les dades de gestió del mateix programa. Per altra banda, amb informació de caire qualitatiu informants clau que recull la percepció sobre aquest procés.

4.2.1 Què determina la derivació a PISL vs PROPER?

Una primera pregunta rellevant a contrastar empíricament és quines són les característiques individuals a partir de les quals es deriva al programa PISL o PROPER. La taula 1 resumeix les característiques demogràfiques de les persones derivades a PISL i PROPER. La taula desglossa diferents variables, el nombre de persones derivades de les quals es disposa informació, el programa al que han estat inicialment derivats i, finalment, el resultat del test estadístic sobre si aquesta diferència és o no significativa. A partir de la taula 1, es poden ressaltar els següents aspectes:



- Hi ha una diferència estadísticament significativa entre l'edat de PISL i PROPER, essent en mitjana menor en el cas de PISL (41 anys vs 45). Això fa pensar que el ventall d'edats en els dos programes serà ampli, mentre que la normativa al respecte fixava criteris d'edat per PISL (major de 45 anys en atura de llarga durada) i PROPER (entre 40 i 60 en atura de llarga durada)
- La diferència de participants derivats amb estudis universitaris a PISL i PROPER no és significativa. Per tant, la proporció de persones derivades sense estudis a un i altre programa és la mateixa.
- Les diferències de persones derivades amb estudis primaris i secundaris és estadísticament significativa. La proporció de persones amb estudis primaris a PISL és menor que a proper (51 vs 45 %), mentre que aquest percentatge s'inverteix quan parlem de participants amb educació secundària (37 vs 44).
- La diferència entre persones derivades amb estudis universitaris no és significativa, fet que permet assumir que la proporció és similar en els dos programes (al voltant d'un 8%)
- Existeixen diferències estadísticament entre la proporció de derivats espanyols i estrangers de fora de la Unió Europea. La proporció de persones espanyoles és més alta a PROPER que a PISL (62 % vs 69 %), mentre que aquest percentatge s'inverteix pel que fa als estrangers de fora de la unió europea derivats (34 vs 28).
- La diferència de participants derivats estrangers de la Unió Europea a PISL i PROPER no és significativa. Per tant, la proporció de persones estrangeres de la Unió Europea derivades a un i altre programa és la mateixa.

Taula 1: característiques sociodemogràfiques de les persones derivades a PISL i PROPER

	N	PISL	N	PROPER	Significació ¹¹
Edat	1096	40,97	2563	44,93	si
Home	1161	51,85%	2395	59,29%	si
No estudis	967	3,21%	1961	2,91%	no
Primaris	967	51,40%	1961	45,69%	si
Secundaris	967	36,81%	1961	43,75%	si
Universitaris	967	8,58%	1961	7,65%	no
Espanyol	1143	61,77%	2370	68,52%	si
No UE	1143	34,21%	2370	28,40%	si
UE	1143	4,02%	2370	3,08%	no

Tanmateix, com ja hem comentat anteriorment, tots aquests resultats de l'anàlisi bivariant cal interpretar-los en un sentit purament exploratori, ja que no es pot descartar que les associacions detectades siguin espúries, això és, hi hagi una tercera variable que expliqui tota la relació que s'observa entre la derivació a algun dels programes i una determinada variable. És per això que hem estimat un model multivariant, anomenat lògit, que permet calcular de manera simultània l'associació pura (no mediada per terceres variables) entre cadascuna de les variables analitzades i el fet de ser derivat a algun dels programes.

Els resultats del model lògit es mostren al gràfic 5. Atès que els resultats d'aquest tipus de model no són interpretables en termes de magnitud, al gràfic no s'hi mostren els coeficients de la regressió sinó els efectes mitjans. Aquest valor correspon a la

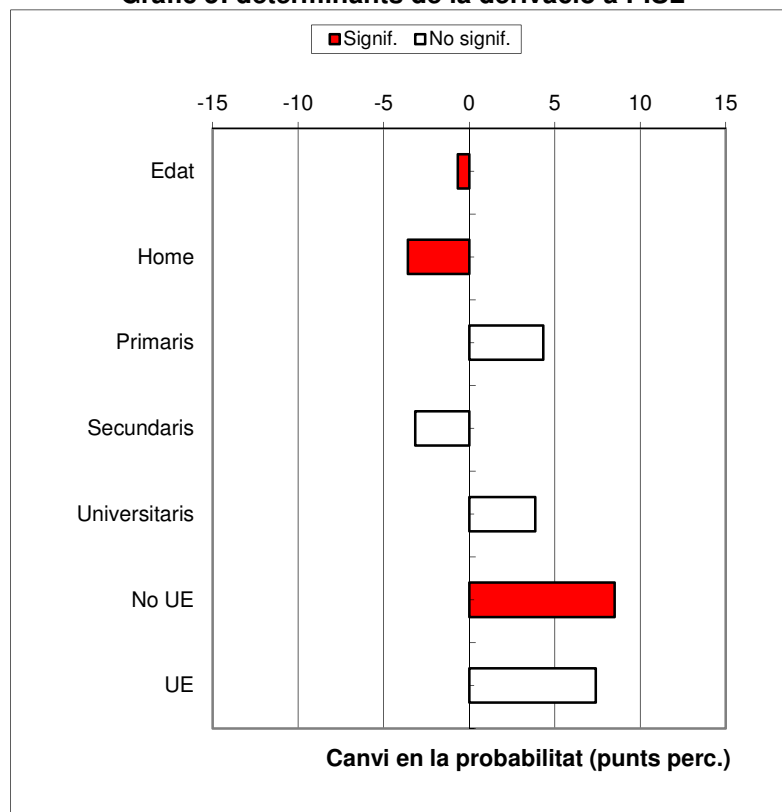
¹¹ En qualsevol dels tests de diferències de mitjanes d'aquesta avaluació, la diferència resulta estadísticament significativa amb un p-valor inferior a 0,05.



mitjana, per a tots els individus de la mostra, de l'efecte de modificar el valor de cadascuna de les variables sobre la probabilitat predita pel model que una persona sigui derivada a PISL (valor 1) i no a PROPER (valor 0). En altres paraules, això vol dir que un valor d'8,51 de la variable "No UE" significa que, de mitjana, una persona amb una nacionalitat extra-comunitària té una probabilitat 8,51 punts percentuals més gran de ser derivada a PISL que una altra persona, igual en la resta de característiques, però de nacionalitat espanyola (categoria de referència)¹². El color vermell de les barres mostra que l'efecte mitjà és estadísticament significatiu, en oposició al color blanc, que representa efectes mitjans no significatius. Dit això, els principals resultats a destacar són els següents:

- La probabilitat de ser derivat a PISL disminueix un 0,66 % per cada any addicional de la persona a derivar. Per exemple, un home de 40 anys espanyol amb estudis primaris tindrà una probabilitat de ser derivat a PISL un 6 % major que un home de 50 anys espanyol amb estudis primaris.
- La probabilitat de ser derivat a PISL d'un home disminueix 3,58 punts percentuals respecte la dona
- El nivell d'estudis no és determinant en la derivació, atès cap dels diferents nivells apareix com a significatiu en el model lògit.
- La probabilitat de ser derivat a PISL s'incrementa un 8,51 % pels estrangers no europeus, respecte a un participant espanyol.

Gràfic 5: determinants de la derivació a PISL



Categories de referència: dona, sense estudis, espanyols.

¹² En els grups de variables, l'efecte mitjà s'ha d'entendre sempre respecte la categoria de referència, que és la que no apareix al gràfic (per exemple, l'efecte mitjà d'una derivació en cas d'un home s'ha d'entendre respecte una derivació en cas d'una dona, a igualtat en totes les altres característiques).



Per tant, fins al moment la probabilitat per ser derivat a PISL s'incrementa per aquelles persones estrangeres, disminueix pels homes i, de forma menys important, disminueix amb l'edat. Complementàriament, és necessari explorar si hi ha diferències tenint en compte el circuit de derivació del participant – centres de serveis socials vs Barcelona Activa. La taula 2 detalla el perfil de les persones derivades segons si les ha derivat un centre de serveis socials o Barcelona Activa. D'aquesta comparació, es poden observar els següents aspectes:

- Els derivats de Barcelona Activa i Serveis Socials tenen una edat que en mitjana és molt similar, atès que la diferència no és significativa
- Barcelona Activa deriva un 14 % més d'homes que serveis socials (68% vs 54 %).
- Pel que fa als nivells d'estudis, la proporció de persones derivades sense estudis i estudis universitaris és similar entre Barcelona Activa i Serveis Socials (diferència estadísticament no significativa). Tanmateix, la proporció de persones amb estudis primaris derivada és menor en el cas de Barcelona Activa (44 % vs 49 %), però major pel que fa a les persones derivades amb estudis secundaris (46 % vs 40 %).
- Pel que fa a la nacionalitat, hi ha diferències estadísticament significatives en totes tres categories. Les derivacions de Barcelona Activa tenen un 5 % més d'espanyols (70 % vs 65 %), un 9 % menys de persones extracomunitàries (24 % vs 32 %) i un 3 % més d'estrangers comunitaris (6 % vs 3%).

Taula 2: característiques sociodemogràfiques de les persones derivades a PISL/PROPER segons el punt seu punt de derivació

	N	BCN Activa	N	Serveis Socials	Significació
Edat	747	44,52	2912	43,54	no
Home	753	67,73%	2803	53,94%	si
No estudis	609	2,46%	2319	3,15%	no
Primaris	609	44,01%	2319	48,51%	si
Secundaris	609	46,14%	2319	40,23%	si
Universitaris	609	7,39%	2319	8,11%	no
Espanyol	750	70,00%	2763	65,33%	si
No UE	750	24,27%	2763	31,92%	si
UE	750	5,73%	2763	2,75%	si

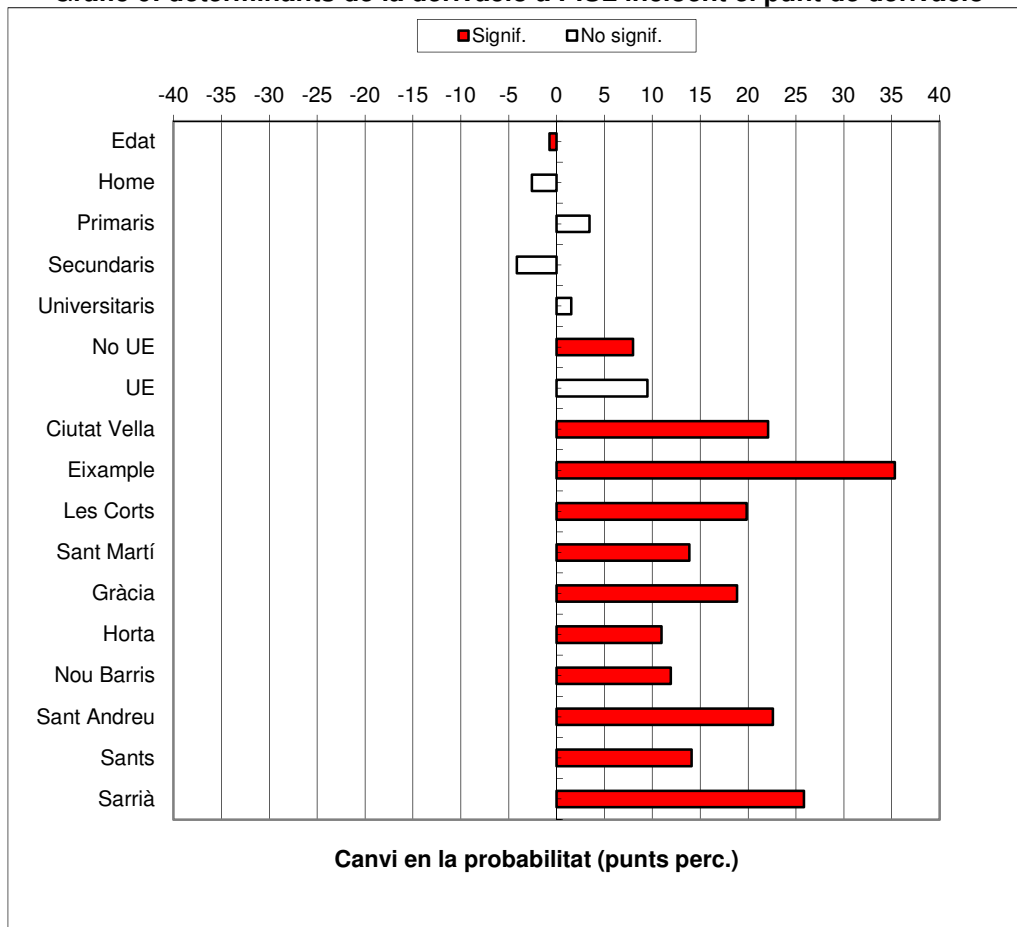
El gràfic 6 resumeix els resultats del model lògic que prediuen la probabilitat de derivació al programa PISL, tot afegint el punt on s'ha produït aquesta derivació. Algunes apreciacions importants al respecte inclouen:

- Com en el model anterior, l'edat esdevé significativa i, per cada any addicional de la persona, la probabilitat de derivació a PISL baixa ara fins a 0,77 punts percentuals.
- Els diferents nivells d'estudi tenen una probabilitat ínfima, i a més no són significatius. A nivell agregat, tot sembla indicar que aquesta no ha estat una dimensió cabdal tinguda en compte per derivar a persones als diferents programes.
- Pel que fa les nacionalitats de les persones derivades, els estrangers no comunitaris tenen fins a un 8 % més de ser derivats a PISL que els espanyols, fet que no es modifica amb la introducció del punt de derivació.



- Quan introduïm el punt de derivació, s'observa que la probabilitat de ser derivat a PISL **per tots** els centres de serveis socials vers Barcelona Activa s'incrementa des d'un 11 % (Horta) fins a un 35 % (Eixample).

Gràfic 6: determinants de la derivació a PISL incloent el punt de derivació



Categories de referència: dona, sense estudis, espanyols i Barcelona Activa

En conclusió, la memòria dels programes PISL i PROPER assegura que la majoria de les derivacions per PISL es produeixen des de la Xarxa de serveis socials bàsics. En el cas de PROPER la majoria de les derivacions venen des dels centres de serveis socials i, de manera addicional, persones derivades per Barcelona Activa (Barcelona Activa 2013). A la pràctica però, existeix una divisió tàcita entre programes i punt de derivació: mentre que serveis socials deriva a PISL, Barcelona Activa ho fa a PROPER. De fet, com a segona derivada important, les característiques sociodemogràfiques juguen un paper secundari en aquest procés. Només el fet de ser estranger fora de la unió europea i de manera molt ínfima l'edat, són aspectes significatius que incrementen la probabilitat de ser derivat a PISL. Per la majoria dels centres de serveis socials dels diferents districtes, la probabilitat de derivar a PISL és entre 11 i 35 punts percentuals superior a Barcelona Activa. A tall d'exemple, la probabilitat de ser derivat a PISL si la derivació es produeix des del centre de serveis socials de l'Eixample és un 35 % major que si la derivació es produís a Barcelona Activa. Però al contrari és també ben cert: la probabilitat de ser derivat a PROPER si la derivació es produeix des del centre de serveis socials de l'Eixample, és un 35 % menor que si es produís a Barcelona Activa.



4.2.2 Què determina participar a PISL o PROPER?

Un cop s'han derivat el conjunt potencial de participants, l'equip tècnic dels programes gestiona els expedients que arriben de tal forma que una part realitzen una primera entrevista mentre que una altra part no arriba a iniciar aquest procés. Les persones que s'arriben a contactar mai (persones no contactades) addueixen no tenir disponibilitat per seguir el programa, entre d'altres, per motius familiars, de salut o per canvi de municipi. Pels que si que mostren disponibilitat, l'equip tècnic del programa els realitza una entrevista inicial, amb l'objectiu de tenir un primer contacte amb la persona i corroborar els següents aspectes: l'acompliment dels requisits d'accés, la situació laboral, la motivació i competències personals. Una vegada feta l'entrevista, es determina si la persona és idònia per participar en alguns dels dos programes (alta com a participant) o, alternativament, no requereix d'algun altre recurs més adient fora del programa (no alta com a participant). Finalment, d'aquells participants donats com a alta, una part molt petita deixarà el programa (baixa del programa).

Les taules 3 i 4 descriuen quina és la proporció d'aquestes quatre categories pels dos programes (PISL i PROPER) i pel doble punt de derivació als programes (BCN Activa i Serveis Socials). Alguns aspectes importants a destacar són els següents:

- Existeix una diferència estadísticament significativa entre persones no contactades a PISL i PROPER, atès que la proporció de persones no contactades a PISL és un 5 % inferior a la de PROPER (10,5 % vs 5,5 %). A més, la proporció de persones derivades però no contactats és més gran a serveis socials (3 % vs 8%), i a més aquesta diferència és estadísticament significativa
- La proporció de persones que no es donen d'alta no discrimina per programa ni per punt de derivació, donat que les respectives la diferències no són estadísticament significativa.
- La proporció d'altres és clarament superior a PISL que a PROPER (50% vs 41 %), i a més la diferència és estadísticament significativa. A més, El percentatge alta és lleugerament superior pel cas de Serveis Socials (40,5% vs 45,5 %) i la diferència és estadísticament significativa.
- Una part important de persones derivades es qualifiquen com a persones candidates per l'edició de 2014, essent més important aquesta proporció en el cas de PISL (25 % vs 41%). La proporció de persones candidates per l'edició de 2014 és un 13 % més per Barcelona Activa (47 % vs 33 %), i a més és estadísticament significativa
- La proporció de baixes és irrisòria en ambdós programes, tan si considerem la diferència entre programes com pel circuit de derivació.

Taula 3: categories de participants per PISL i PROPER

	N	PISL	N	PROPER	Significació
No contactat	1171	10,50%	2591	5,60%	si
No alta	1171	11,27%	2591	12,50%	no
Alta	1171	52,60%	2591	40,83%	si
Edició 2014	1171	25,36%	2591	40,83%	si
Baixa	1171	0,26%	2591	0,23%	no

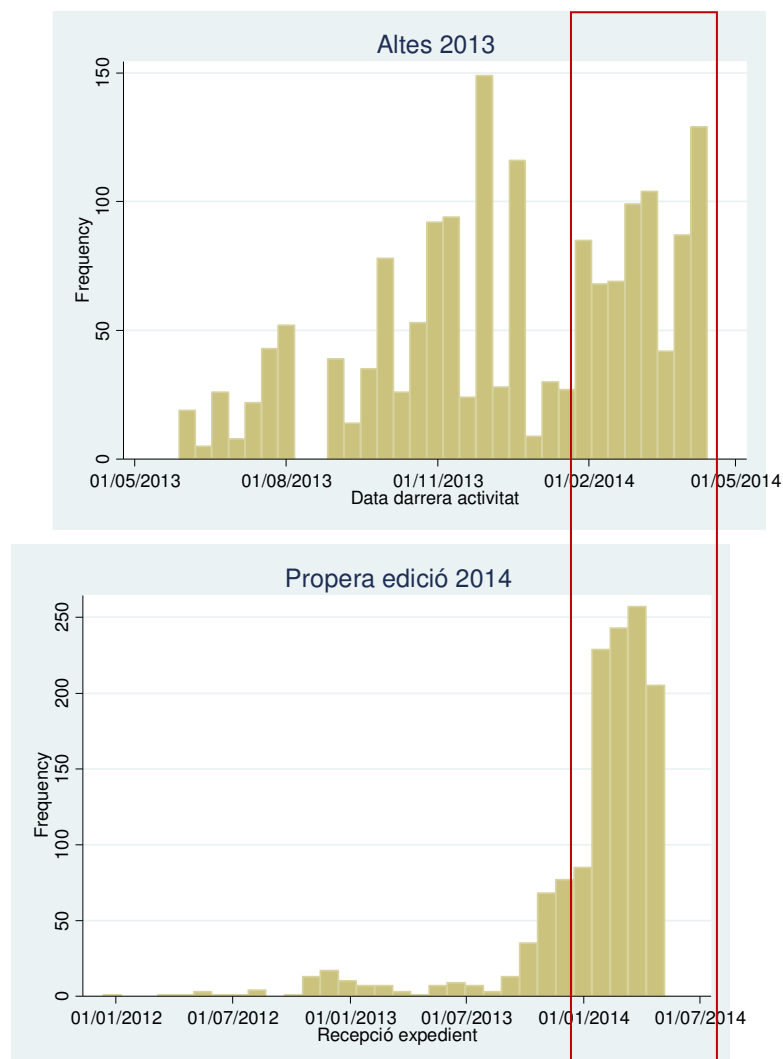


Taula 4: categories de participants per circuit de derivació

	N	BCN Activa	N	Serveis Socials	Significació
No contactat	753	3,32%	3009	8,08%	si
No alta	753	9,16%	3009	12,86%	no
Alta	753	40,50%	3009	45,50%	si
Edició 2014	753	46,75%	3009	33,33%	si
Baixa	753	0,27%	3009	0,23%	no

Abans de passar a analitzar els determinants de la participació en alguns dels dos programes, cal aclarir que s'exclouen de l'anàlisi els participants que són derivats a l'edició de 2014. Tal i com veiem en el gràfic 7, la raó per la qual no entren al programa és simplement que la recepció del seu expedient correspon amb el període en el qual els participants de 2013 ja estan finalitzant les darreres activitats de l'edició de 2013.

Gràfic 7: Activitats dels participants del 2013 i recepció dels expedients de les derivacions per l'edició de 2014



La taula 5 compara les característiques de sociodemogràfiques i el punt de derivació (en districtes per serveis socials i BASA per Barcelona Activa i programes específics)



de les persones donades d'alta (alta i baixa) i les que no s'hi han donat (no contactades i no alta). Aquells aspectes sobre els que cal fer menció són:

- Ni l'edat mitjana ni el sexe dels participants presenten diferències estadísticament significatives en ambdós grups.
- Pel que fa als diferents nivells normatius, la proporció de persones sense estudis és un 4 % major en el grup de persones no dones d'alta (7 % vs 3 %), mentre que per la resta de nivells d'estudis la proporció és en mitjana és similar (diferències estadísticament no significativa).
- La proporció de les diferents nacionalitats no presenta diferències importants en els dos col·lectius
- Si atenem ara als diferents punts d'entrada, Ciutat Vella té una proporció 6 punts percentuals major de persones no donades d'alta (15 % vs 9 %), Gràcia un 2 % major (7% vs 5%), Horta un 4 % (13 % vs 9 %), Sant Andreu un 4 % (9% vs 5%) i Sants un 3% (11% vs 8 %). Aquesta tendència s'inverteix per Nou Barris i BCN activa, pels que la proporció d'altas és un 4 % superior (13 % vs 17%) i un 13 % (5% vs 18%) respectivament.

Taula 5: perfil de les persones donades d'alta i les no alta

	N	No alta	N	Alta	Significació
Edat	667	45,06	1683	44,10	no
Home	549	53,73%	1682	56,36%	no
Sense estudis	367	6,54%	1681	2,74%	si
Primaris	367	44,41%	1681	46,64%	no
Secundaris	367	40,33%	1681	42,47%	no
Universitaris	367	8,72%	1681	8,15%	no
Espanyol	514	67,70%	1682	65,52%	no
No UE	514	29,38%	1682	30,98%	no
UE	514	2,92%	1682	3,51%	no
Ciutat Vella	724	15,47%	1683	9,39%	si
Eixample	724	8,29%	1683	6,71%	no
Les Corts	724	5,80%	1683	7,72%	no
Sant Martí	724	9,94%	1683	12,06%	no
Gràcia	724	6,63%	1683	4,52%	si
Horta	724	12,71%	1683	8,50%	si
Nou Barris	724	12,85%	1683	17,11%	si
Sant Andreu	724	9,25%	1683	4,87%	si
BASA i específics	724	5,11%	1683	18,18%	si
Sants	724	10,91%	1683	8,08%	si
Sarrià	724	3,04%	1683	2,85%	no

El gràfic 8 il·lustra quins són els determinants per tal que les persones derivades esdevinguin un participant sigui donat d'alta en algun dels dos programes PISL o PROPER. Alguns aspectes importants a ressaltar són els següents:

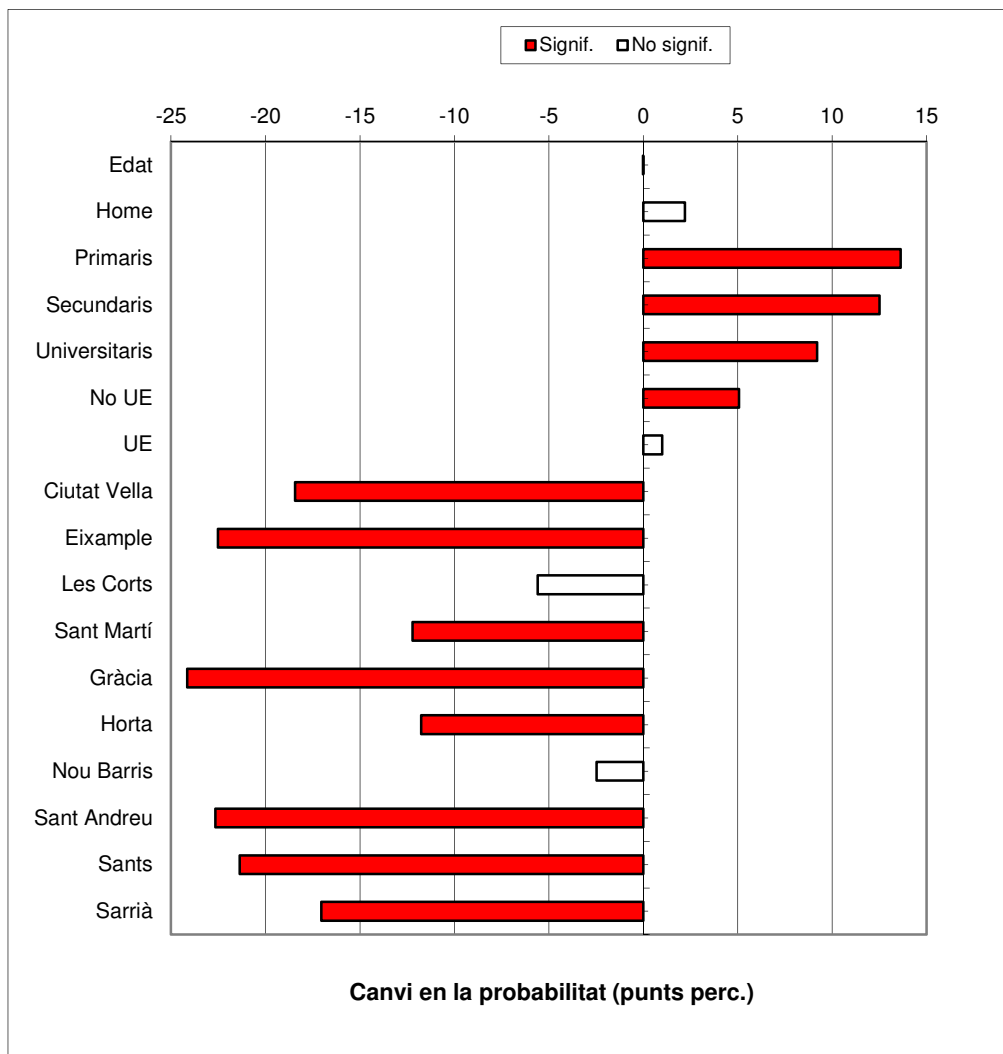
- L'edat és significativa, però la seva magnitud (decrement de 0,02 punts percentuals per any addicional de la persona derivada) a la pràctica la fa poc



rellevant. Així mateix, el sexe sembla ser poc rellevant, atès que el model l'identifica com a no significatiu

- Pel que fa al nivell d'estudis, una persona derivada amb estudis primaris té un 14 % més de probabilitats participar a PISL o PROPER si el comparem amb una derivació d'una persona sense estudis. Pel cas de les derivacions de persones amb estudis secundaris, la probabilitat baixa a 13 % i a 9 % per les persones amb estudis universitaris.
- La nacionalitat només és significativa pels estrangers no comunitaris, fet que implica que la seva probabilitat de participar en un dels programes es situa en un 5 % superior als derivats de nacionalitat espanyola.
- Finalment, pel que fa als punts de derivació crida l'atenció que derivar una persona des d'un centre de serveis socials implica una probabilitat substancialment menor per tal que esdevingui participant comparat si aquesta derivació es fa des de Barcelona Activa. A excepció del districte de les Corts o de Nou Barris, per la majoria de districtes derivar a una persona implica un decrement en la probabilitat de convertir-se en alta com a participant, la qual va des dels 12 punts percentuals d'Horta o Sant Martí fins els 24 punts percentuals de Gràcia.

Gràfic 8: determinants per tal que una derivació esdevingui una alta a PISL o PROPER



Categories de referència: dona, sense estudis, espanyols i Barcelona Activa



En conclusió, i de manera agregada, el procés de valoració de la idoneïtat dels candidats posterior a l'entrevista implica que, de totes les derivacions, tinguin més probabilitat convertir-se participants d'alguns dels dos programes aquelles persones amb algun nivell d'estudis, les persones estrangeres extracomunitàries i les persones derivades des de Barcelona Activa.

Pel que fa al nivell d'estudis, mentre que en la taula 5 no apreciava diferències significatives en el nivell d'estudis entre les altes i les no altes, l'anàlisi multivariant posa de manifest que ha estat un clau en el procés de selecció de candidats. Igualment important és el fet que la derivació des de Barcelona Activa té una probabilitat molt més alta de que una derivació es converteixi en participant – fet que altrament ja s'apuntava en la taula 5 amb una diferència significativa d'un 13 % entre altes i no altes de Barcelona Activa.

4.2.3 Els processos 'tàcits' de derivació i selecció dels participants: l'evidència qualitativa¹³.

No existeix un procés formalitzat de diagnosi de necessitats previ a la derivació de la població elegible a PISL o a PROPER

Els programes internacionals que hem treballat en el punt tres es caracteritzaven per realitzar una diagnosi de necessitats acurada de la problemàtica que es pretén mitigar. Aquesta diagnosi, realitzada en qualsevol cas per l'administració pública, intenta determinar quantes persones aturades de llarga duració hi ha en un territori determinat, si aquesta prevalença es distribueix de manera diferencial per ciutats, districtes o barris i, finalment, quin és el perfil sociodemogràfic d'aquests aturats. En definitiva, es tracta de saber quantes persones i de quin perfil hi ha en cada demarcació territorial per tal que, posteriorment, es pugui fer una captació activa de les persones que més requereixen el programa. Per tant, si avenim que el programa PISL/PROPER intenta incrementar l'ocupabilitat de les persones vulnerables en atur, caldria saber quants d'aquests aturats hi ha en els diferents barris i, addicionalment, quina mena d'aturats es concentra en cada demarcació territorial (si són aturats de llarga durada, quin és el seu nivell d'estudis, quina la seva experiència laboral...). A partir d'aquí, per exemple, mitjançant la xarxa de serveis socials de la ciutat, caldria anar a buscar activament aquell col·lectiu d'aturats que més lluny es trobin del mercat laboral. Aquesta forma de captar beneficiaris d'un programa correspon amb un model en el qual l'administració surt cap enfora, atès que l'administració ofereix una intervenció a les persones amb una determinada problemàtica per tal de millorar les seves condicions existencials. Un cop s'ha fet aquesta captació, amb una llista tancada de persones beneficiàries és quan es subcontracten els serveis a una entitat externa per tal que implementi les activitats relatives al programa. Dels programes revisats en el capítol 3, no n'hi ha cap externalitzi el procés de captació i selecció de participants dels programes.

A la pràctica, el servei de captació i avaluació de participants és un model que podríem descriure com a servei d'espera: la xarxa de serveis locals o Barcelona Activa deriva aturats de llarga durada com a potencials candidats i és l'empresa que presta el servei la que en fa el contacte, les convoca a una primera entrevista i decideix sobre quines acaben participant a PISL o PROPER.

¹³ Per tal de respectar l'anonimat dels informants, en algunes cites la categoria de la persona que informa pot serà genèrica [informant]



L'avaluació de necessitats es realitza de manera idiosincràtica i com a instrument per fer l'avaluació de la idoneïtat de les persones derivades i seleccionar els participants.

La inexistència d'un sistema de diagnòstic de necessitats ex-ante mena a que aquesta diagnosi s'hagi de fer en algun moment per ajustar les activitats del programa als participants. En el cas de PISL i PROPER aquesta tasca la realitza l'entitat que implementa el programa, fet que comporta que es faci servir com un instrument per seleccionar aquelles persones derivades que a priori millor s'ajusten al disseny del programa. A més, durant el treball de camp qualitatiu no s'ha detectat un instrument estandarditzat que s'apliqués de manera sistemàtica en tots els punts d'atenció del programa. Per contra, tal i com mostra la següent cita, cada centre ho feia de manera idiosincràtica, a partir dels coneixements professionals del tècnic que realitza les entrevistes:

Recollim les dades personals i professionals i fem un diagnòstic. I que tinguin clar que han de tenir un mínim... ells han de portar una vida laboral amb totes les dades de les empreses, han de prendre consciència que necessiten una sèrie de documents durant el procés de recerca de feina. El que fem aquí és una anàlisi de l'ocupabilitat, determinar de la seva disponibilitat si és immediata o no, si té els matins o tarda o tot el dia... i un acord de compromís per se. [...] Per fer això tenim un qüestionari amb unes preguntes des de expectatives salarials... És un qüestionari que hem fem nosaltres i era un model propi com una peça més de l'entrevista. L'entrevista de participant anteriorment s'acompanyava d'un altre dossier determinat per l'empresa que portava el programa. Les feines que havia fet, els idiomes... però aquest any és un altre. Analitza també la disponibilitat per treballar, si vols començar ara, si pots matí o tarda... (Tècnic del programa)

Tal i com esmenta la cita, es realitza una anàlisi de l'ocupabilitat, la disponibilitat immediata per seguir el programa i un acord de compromís d'assistència. D'aquesta manera, l'ocupabilitat és un element que s'integra en la predisposició i compromís de la persona entrevistada per seguir el programa i finalitzar les seves activitats. La conseqüència d'aquesta integració és que les persones seleccionades que objectivament manifestin el seu compromís i disponibilitat tendiran a ser les que més a prop es troben del mercat laboral. Tal i com veurem més endavant, gran part de les persones derivades des de serveis socials són aturats de llarga duració amb una 'baixa autoestima, desencantats i amb una manca de compromís enorme' (Tècnic del programa)

El sistema actual de derivació i avaluació prioritza arribar a un llindar de persones ateses. Independentment de quina sigui la seva situació inicial, la captació tàcita d'un participant valora molt positivament quina pot ser la seva l'adherència al programa.

Tots els informants han expressat de manera unànime que existeix una tensió entre el fet d'arribar a un llindar de persones ateses i l'atenció que les persones ateses requereixen. El procés de selecció se n'ha vist repercutit i, atès que el model actual remunera el nombre de persones ateses, el tècnic desvincula la situació inicial de la persona derivada i prioritza que aquella persona acabi el programa (adherència). Tal i com veiem en la cita següent, el 'punt de sortida i punt d'arribada' es situa en un segon terme, mentre que un element clau en el procés de selecció serà que la 'persona sigui capaç d'acabar el programa':

Crec que estem treballant amb persones i ens hem trobat amb persones amb situacions vitals molt diferents. Per nosaltres això ens és igual perquè tu tens l'objectiu de persones ateses en el programa i els has d'atendre independentment



de la seva situació inicial. Llavors tu intentes complir-lo. Has d'assegurar-te que la persona que agafis sigui capaç d'acabar el programa. Un servei d'orientació sempre tenim aquesta doble vessant. Has d'atendre la persona independentment de la seva situació inicial i desvinculant una mica el seu punt d'arribada. Només regir-se per l'atenció no és el més important perquè si et paguen per atendre al final ho acabes fent i t'adaptes perquè és pel que et paguen. Però si haig de fer 500 entrevistes d'entrada, llavors prioritzaré això i la formació per tal que una persona estigui atesa, i no dedicaré més temps a la prospecció que actualment no et paguen per això. I això ja som en part nosaltres al organitzar-nos la feina, però també les empreses les que ens donen aquesta ordre. Bé, és pel que cobren no? (Tècnic del programa)

Els actuals criteris de derivació a PISL i PROPER oferts per Barcelona Activa es consideren a la pràctica guies generals per ajudar en la derivació, fet que mena a que el criteri del professional que deriva sigui el que en determina la derivació.

Els criteris actuals que hem descrit a la taula del punt 4.2 a ulls dels entrevistats no serveixen per dirimir la població que pot requerir del programa d'aquella que no. A la pràctica és el treballador social qui deriva en funció del seu criteri professional, i aquest varia en funció dels diferents centres de serveis socials de la ciutat. El cas és que els criteris no són auto exclouents (una persona pot tenir més d'una categoria) i a més el col·lectiu en atur de llarga durada que s'adreça a serveis socials s'acull per definició a més d'un d'aquests criteris. Tal i com veiem a la cita següent, els criteris generals són principis generals molt oberts i flexibles, els quals no serveixen per perfilar d'entre aquella població aturada 'la que més ho necessita':

Els criteris d'entrada marquen les línies generals però no són un filtre per la població que més ho necessita. No serveixen per di 'tu no entres'. Si des de serveis socials consideren que una persona necessita el programa o la persona fa la demanda, llavors hi pugui accedir. A la pràctica es recluta aquests perfils perquè segur que si és aturat de més de 45 anys de llarga durada segur que té baix nivell educatiu i poca experiència laboral, criteris que venen marcats en la fulla de derivació. Això ens sol passar en un gran nombre de derivacions (Treballador social)

Tal i com mostra la següent cita, són molts pocs els casos que no compleixin algun dels criteris d'entrada al programa. Una situació d'atur de llarga duració implica de manera general baix nivell formatiu i poca experiència laboral, criteris genèrics que permeten al treballador social derivar automàticament a una persona per l'entrevista inicial:

La població en realitat si que compleixen, pocs casos són els que no... perquè són fàcils d'acomplir. Per exemple, la majoria tenen baix nivell formatiu i poca experiència laboral recent. També es veritat que després a la pràctica tenim mina mica de tot. Si una persona va serveis socials i vol venir perquè no te feina i compleix els criteris al final el derivaran i podrà entrar (Tècnic del programa)

Això fa que la característica general de les persones derivades tant per PISL com per PROPER sigui estar aturat, però amb moltes altres problemàtiques afegides tant de caire personal (baixa autoestima o motivació) com social (famílies monoparentals, renda familiar baixa, problemes d'habitatge...). Al mateix temps, però, tal i com es mostra en la següent cita, això no exclou que l'espectre de persones derivades sigui molt ampli i divers, fet que implica una variabilitat 'en els punts de sortida però també en el punts d'arribada':

Els motius que els porten a venir al programa són que les condicions laborals estan molt dolentes, que porten molt de temps sense treballar, que el mercat



laboral té unes condicions més dures... i ells tenen menys en el sentit que senten que 'valen menys' com a mà d'obra. Venen amb una càrrega de manca d'autoestima de manca de confiança i seguretat... i també incredulitat perquè el mercat més competitiu i ells han perdut posicions. [...] També hi ha una component de l'entorn familiar perquè molts tenen càrregues afegides. Treballem molt amb famílies monoparentals, tenim famílies amb pocs recursos econòmics per diverses raons, que no es poden treure ni un carnet de cotxe... persones que estan a l'atur i no estan cobrant res. Hi ha un punt bastant de desesperació econòmica. Aquestes dues dimensions fan que hi hagi una varietat molt gran en la situació en començar el programa... però també on arribaran no? (Informant)

Es detecta un procés de *creaming* en la selecció i avaluació de la idoneïtat de les persones derivades des de serveis socials i Barcelona Activa.

La memòria dels programes d'Inserció Sociolaboral de Barcelona activa dóna dades detallades sobre el procés de selecció de participants, tant per PISL com PROPER, les quals resumim a la taula 6:

Taula 6: El procés de selecció de participants a PISL i PROPER en xifres

	PISL	PROPER
Derivacions	964	1452
Entrevistats	482	905
Altes	470	861

El percentatge que manca a la memòria, i que des de l'òptica de l'avaluació és rellevant, és la taxa d'altes sobre el total de derivacions realitzades – això és, el total de persones que s'atenen dividit per aquelles persones que s'han identificat com a les que pateixen la problemàtica que la intervenció pública pretén resoldre. A partir de la taula 6, en el cas de PISL aquesta taxa seria el 48,76 % dels derivats mentre que per PROPER seria el 69,29 %. En d'altres paraules, un 51 % de les persones derivades a PISL i el 30 % de les derivades a PROPER són persones que s'han identificat com a persones elegibles però que no s'acaben atenen i, per tant, que es podrien haver beneficiat del programa però per raons inherents al procés de selecció de participants no ho acaben fent.

Un primer moment on s'incrementa el risc de *creaming* és quan les persones inicialment derivades des de serveis socials o Barcelona Activa no arriben a realitzar la primera entrevista individual. Aquesta primera vessant es basa en el fet que moltes de les persones derivades s'autodescarten com a participants del programa i desapareixen. Tanmateix, el fet que una persona derivada no es presenti a l'entrevista inicial, no es pugui localitzar, expressin una manca de disponibilitat o que tinguin alguna incidència telefònica no eximeix que aquella persona pateixi un problema social que el programa pot mitigar.

Un indicatiu que reforça aquest postulat el tenim a partir de l'anàlisi quantitatiu que hem realitzat en punts anteriors. Per una banda, tal i com s'observa en el gràfic 6 que la probabilitat de ser derivat a PISL **per tots** els centres de serveis socials vers Barcelona Activa s'incrementa des d'un 11 % (Horta) fins a un 35 % (Eixample) respecte Barcelona Activa. Per altra banda, una persona derivada des de serveis socials té una probabilitat substancialment menor de convertir-se en participant que una persona derivada des de Barcelona Activa (fins a un 24 % menys segons el gràfic 8). És a dir, que des de serveis socials es deriva població a PISL però aquestes derivacions tenen una probabilitat més baixa de convertir-se en alta si les comparem amb les derivacions realitzades des de Barcelona Activa.



De fet, a partir de l'anàlisi de la taula 5, podem apreciar que les diferències sociodemogràfiques entre participants alta i no alta no són significatives i només el percentatge de persones sense estudis és significatiu (més proporció sense estudis en el grup no donats d'alta). A més, tal i com veiem en el gràfic 8, els diferents nivells d'estudis incrementen la probabilitat de convertir-se en participant del programa fins a un 13 % respecte aquella població elegible que no té estudis.

Al seu torn, evidència de caire qualitatiu ens mostra com en el decurs de les entrevistes aspectes tals com la motivació i compromís eren aspectes tàcits que ajudaven a avaluar idòniament (o no) els candidats que s'hi presentaven. Aquest seria un segon aspecte que, a partir de les paraules dels entrevistats, incrementa el risc de creaming. Mentre que les persones derivades en general tenien una autoestima i motivació intrínseca molt baixa, aquest era un aspecte que es valorava molt positivament en les entrevistes, incrementant així la probabilitat que aquella persona no abandoni el programa.

Les entrevistes de selecció són un moment important perquè ens permeten conèixer la persona. No són ben bé una entrevista de selecció sinó més aviat un inici del mateix programa. Mirem tot el tema de l'actitud i la motivació que és molt important perquè no ens trobem que una persona entra i deixa el programa al cap de dos dies. Intentem generar unes expectatives coherents i correctes del programa, és a dir, que diem que no és un programa que asseguri una feina. La gent vol pensar però els hi diem que si els acompanyament tenen més probabilitats de trobar-ne una. Entenem però que és un usuari complicat, que ve cremat per molts temes, i que pot ser que et marxi si no fas una bona selecció en base a la motivació inicial de la persona. També es cert que si no estan molt motivats, sabem que hi ha alt risc de perdre'ls i preferim posposar la seva entrada per més endavant, per exemple per l'edició de l'any següent (Tècnic del programa)

De fet, tal i com veiem en la següent cita, en alguns casos pot ser que la motivació sigui un factor suficient que permeti a una persona derivada esdevenir una alta – independentment que no compleixi els requisits formals del programa.

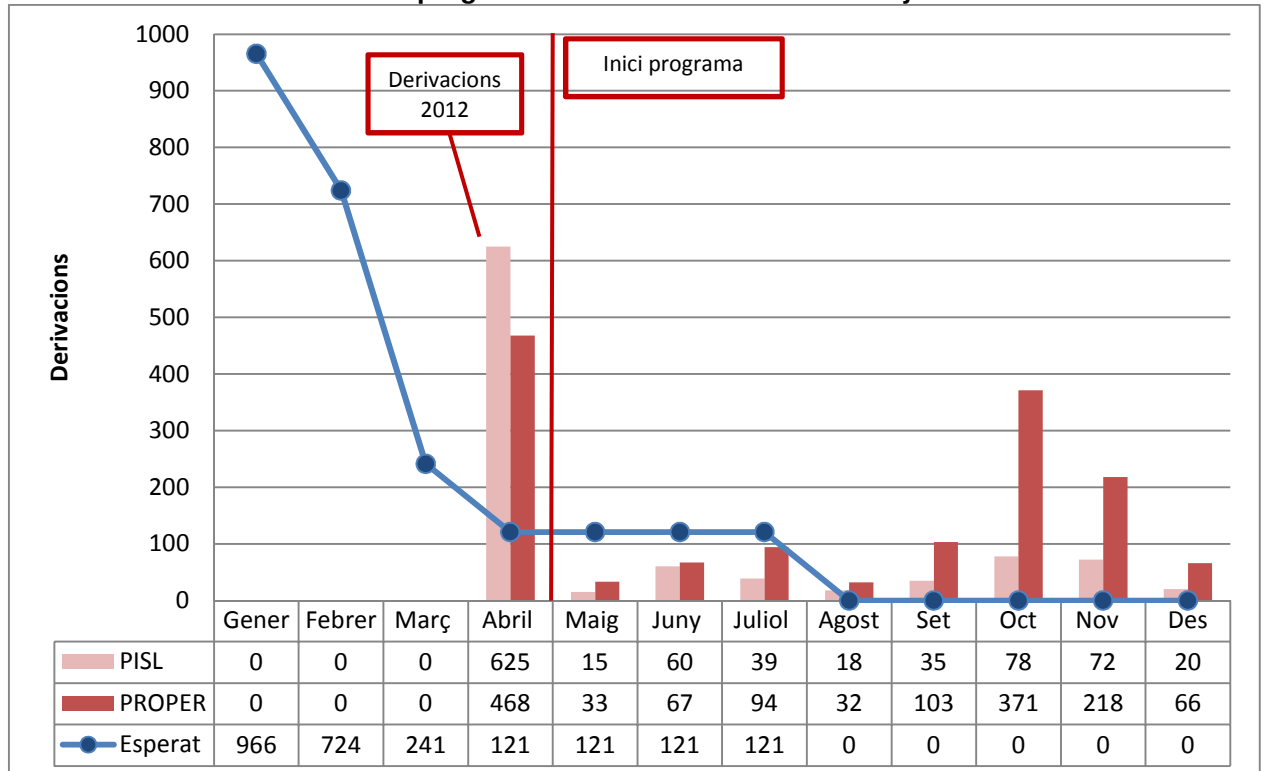
La informació de les persones que poden entrar en el programa és clara però per la gent que ens arriba de serveis socials són col·lectius molt flexibles [parlant de criteris de selecció de la fitxa de derivació]. Per exemple, homes majors de 45 per PISL i ex-toxicòmans.... però a la pràctica són gent amb molts problemes afegits. PROPER seria el mateix però a la pràctica seria que tinguessin una mica més d'autonomia ... però al final com que ho hem de decidir nosaltres, si hi ha un jove que està interessat, que li cal això també ens l'han derivat i l'hem entrat a fer el programa perquè sabem que es pot beneficiar (Tècnic de programa)

El nombre mensual de derivacions ha estat completament irregular, fet que a ulls dels informants ha repercutit negativament en la prestació del servei per aquells participants més vulnerables.

El gràfic 9 il·lustra la distribució de les derivacions als programes PISL i PROPER durant l'any 2013. El programa no es va iniciar oficialment fins al més de maig, fet que es fa palès en el fet que el més d'abril acumuli les derivacions dels darrers mesos de l'edició de 2012 i les produïdes durant el primer trimestre de 2013. A més, el flux de derivacions és molt baix entre maig i agost però repunta de manera substancial durant els mesos de setembre, octubre i novembre.



Gràfic 9: flux de derivacions als programes PISL i PROPER durant l'any 2013



Font: Elaboració pròpia a partir de la Memòria dels programes d'inserció sociolaboral de Barcelona Activa (2013)

Durant les entrevistes qualitatives, vam mostrar la gràfica 9 (sense la sèrie de color blau) sobre quin havia estat el flux real de distribució de les derivacions al llarg de l'any 2013. A ulls de les persones entrevistades, la distribució mensual de derivacions s'ha identificat com a un obstacle per donar una bona qualitat del servei. Per una banda, perquè la contractació externa incloïa la selecció de les persones derivades com a servei addicional a la prestació de les activitats pròpies del programa. A la pràctica, aquesta selecció implicava contactar amb totes les persones derivades i realitzar una entrevista individual amb totes les persones contactades que s'hi presentin. Per altra banda, perquè el temps efectiu per realitzar les activitats de tutories, formacions grupals, formació externa i espai de recerca de feina es redueix a 6 mesos lectius.

Així mateix, vam demanar que els informants indiquessin segons el seu criteri quina seria la distribució ideal de derivacions per tal de poder donar el millor dels serveis possibles als participants. La línia blava (esperat¹⁴) del gràfic 9 és el resultat agregat d'aquesta pregunta, la qual intenta aproximar-se a una hipotètica quantificació de les derivacions durant els diferents mesos de l'any sense que això impliqui una minva en la prestació del servei. El flux esperat concentra gran part de les derivacions en el primer semestre de l'any lectiu, per tal de poder dedicar-se aleshores a entrevistar participants i fer-ne una avaluació de la seva idoneïtat. D'aquesta manera, el decrement de les derivacions a partir d'abril permetria reduir el temps dedicat a la selecció i incrementar progressivament el temps dedicat a les activitats de tutoria, formació i espai de recerca de feina.

Tanmateix, a la pràctica el procés de captació de les derivacions inicials ha estat més costosa del que l'entitat que prestava el servei s'esperava. El procés de contacte de les persones derivades ha estat lent, amb un gran nombre de persones no

¹⁴ Resultats ficticis a partir del total de derivacions produïdes en l'edició de 2013



localitzades, una part important que no es presentava a les entrevistes i, finalment, algunes que declinaven participar en el programa “al veure que no els donaven feina sinó que els feien fer cursos” (tècnic de programa). Això fa fet que el ràtio de persones contactades per persones donades d’alta baixi i el procés de captació s’hagi d’alternar amb l’inici de les activitats per aquelles persones ja donades d’alta. Tal i com veiem en la següent cita, la necessitat d’arribar a un nombre determinat de persones a donar d’alta com a participants només fa que incrementar la pressió temporal per desenvolupar totes les activitats del programa.

El que ha sorprès es que normalment la efectivitat de reclutament d’aquests tipus de programa es de 3-1, es a dir, de cada tres persones que entrevistes 1 entra. El problema es que això ha baixat moltíssim en alguns mesos especialment, això ha estat molt complicat. Els resultats que s’esperaven obtenir a fins a finals d’Octubre, de gent derivada que es donés d’alta al programa, no van ser res satisfactoris. I després vam haver de fer totes les activitats en dos mesos. Per nosaltres lo ideal, i més tenint motxilla del programa anterior [derivats al programa de l’edició de 2012], hagués estat que entrés molta gent al principi, generar les altes pactades de persones a atendre i després anar implementant el programa. El problema es que no va ser així i hi ha hagut ha un volum constant d’entrada de gent, amb el que es fa impossible implementar de forma satisfactòria les activitats. El que no pot ser que el 40% del temps dels tècnics, durant tot el programa es dediqui a portar a terme tutories inicials, perquè llavors deixen de dedicar temps a les tutories individuals (Informant)

Aquesta situació, segons l’opinió d’alguns tècnics, perjudica als participants més vulnerables, “aquells que més lluny estan del mercat de treball i més temps necessiten per digerir les activitats”(tècnic de programa). Aquesta és una opinió compartida per la majoria de tècnics, atès que una part molt important de participants requereixen un tractament més intensiu i que, paradoxalment, perceben que no els hi poden donar.

Atenem més un perfil més vulnerable que requereix d’una intervenció més intensa. Això també depèn de la persona el temps que dediquem però en general és molt intens i jo personalment no hi he dedicat el temps que voldria. Algunes setmanes et passes la jornada fent entrevistes individuals, quan al mateix temps saps que tens una persona a l’espai d’orientació i recerca de feina que no sap fer l’ordinador, que n’hi ha un altre amb un problema d’autoestima molt gran... Són persones que parteixen d’un punt més baix i a més van més lents en tot (Tècnic de programa)

De manera unànime, s’ha manifestat el desconeixement en funció de quins paràmetres s’han fixat un nombre mínim de persones a atendre i, perquè aquest nombre no s’ha ajustat al nombre de mesos disponibles per realitzar les activitats. Tal i com veiem en el gràfic 9, el programa s’inicia formalment el més de maig i “amb l’aturada de l’estiu vam acabar de fer el gruix de les activitats durant setembre, octubre i novembre... precisament quan ens arribaven també noves derivacions que vam haver d’entrevistar” (tècnic del programa).

Existeix una manca d’informació estandarditzada de les característiques sociodemogràfiques de les persones derivades, especialment per aquelles persones que no s’arriben a contactar per la primera entrevista inicial o no s’acaben donant d’alta.

Actualment, el procés de derivació s’inicia amb una plantilla d’inscripció que el treballador social o l’orientador laboral de Barcelona Activa ha d’omplir i enviar als tècnics de l’entitat que implementa el programa (il·lustració 3). Un primer bloc recull les dades de derivació (districte i centre de serveis socials o professional de referència entre d’altres), el segon bloc d’informació sobre dades personals i, finalment, hi trobem



tot un seguit de caselles dedicades a informació addicional sobre la situació inicial de la problemàtica (formació prèvia, experiència laboral, problemàtica afegida a l'atur i aspectes rellevants sobre la història familiar)

La taula 7 és un resum de la fidelitat en la complementació de les dades d'aquesta fitxa en el seu traspàs a les dades de gestió i monitorització del propi programa. La primera observació que crida l'atenció és que de les dades existents només permeten construir perfils de població derivada a partir del districte, del sexe, de l'edat, dels estudis, de la nacionalitat i de la prestació econòmica. Tanmateix, el grau de riquesa de la disponibilitat d'aquestes dades minva la seva qualitat si reportem el nombre de casos que no tenen informació per aquestes variables. Mentre que per aquells participants que han estat alta la riquesa d'informació en general arriba quasi al 100 %, pel que fa als no contactats i no altes el percentatge de buits informatius és considerable. Per exemple, en el cas de la data de naixement pels no contactats un 40 % dels registres no tenen aquesta informació, fet que contrasta amb el 0 % per les altes. En el cas de el sexe la xifra és similar, però pel nivell d'estudis aquest percentatge arriba al 60 %. Un cas particular és informació relativa al camp de si els participants reben o no una prestació social, ja que la informació reportada fa que aquesta variable no es pugui emprar en cap mena d'anàlisi. En definitiva, l'estat actual de la informació de la gestió del programa és totalment asimètrica. Això és, mentre si es poden construir perfils pels derivats donats com a alta, el nombre de casos de persones no contactades o no donades d'alta no permet saber de manera rigorosa quina mena de col·lectius 'estem deixant fora del programa'.

Taula 7: Percentatge de casos sense informació segons l'estatus final del programa

	No contactat	No alta	Alta	Edició 2014	Baixa
Data naixement	39.18%	21.05%	0.00%	5.61%	0.00%
Sexe	30.97%	20.18%	0.06%	2.21%	0.00%
Edat	11.57%	5.70%	0.00%	3.39%	0.00%
Nivell estudis	60.45%	42.76%	0.12%	35.06%	0.00%
Nacionalitat	37.31%	24.12%	0.06%	2.80%	0.00%
Prestació	78.36%	87.50%	86.68%	96.38%	100.00%

Al seu torn, la fitxa de derivació ofereix alguns camps que permetrien millorar substancialment aquesta simetria i, a més a més, incloure altres variables que des del punt de vista de la inserció laboral són del tot rellevant. En primer lloc, el camp de la formació hauria de ser un seguit d'opcions tancades a partir dels nivells formatius àmpliament estesos en sistemes d'informació del mateix ajuntament o d'altres sistemes públics d'ocupació. Així mateix, el camp de l'experiència laboral s'hauria de tancar a aspectes que s'esmenta en la mateixa fitxa (resum d'ocupacions i durada). A més, es podria incloure altra informació que es cregués rellevant relativa al nivell actual de l'ocupabilitat de la persona a derivar (per exemple, formació no formal, experiència en sectors professionals, idiomes que parla, nivell de TIC....)

Així mateix, les caselles sobre la problemàtica afegida ala situació d'atur són molt rellevants i la seva complementació sistemàtica permetria dirimir diferències entre els aturats que arriben a serveis socials. D'aquest quadre només s'hauria de preguntar addicionalment el temps que la persona porta a l'atur, atès que aquesta és una informació cabdal de cara a la diagnosi de la problemàtica de la persona a derivar.



El tancament dels diferents camps no exclou que hi puguin haver camps oberts en els que el treballador social pugui ampliar la informació que consideri oportuna sobre la persona que deriva.

Per incentivar la complementació de la fitxa de derivació, la situació ideal seria que s'habilités una plataforma online per tal que el treballador social realitzés la petició directament, tot establint com a camps obligatoris per fer la derivació la informació clau que hem esmentat en aquest apartat.



II-Il·lustració 3: Fitxa de derivació del programa PISL-PROPER



Barcelonactiv

enviar la fitxa a
insercio@barcelonactiva.cat

FITXA DE DERIVACIÓ: PISL - PROPER

PISL - Programa d'Inserció Sòciolaboral
 PROPER - PROgrama PErsonalitzat de Recerca de Feina

Podeu ampliar les caselles si necessiteu més espai. No passa res si la fitxa ocupa més d'un full

Dades de Derivació

Districte: _____ Centre de Serveis Socials: _____ Concretar altres: _____

Professional de referència: _____ Tel directe: _____

Correu-e: _____ Data enviament full derivació: _____

Dades personals

Nom: _____ Primer Cognom: _____ Segon Cognom: _____

Data naixement: _____ Sexe: _____ Tipus de document: _____ Núm document: _____ Nacionalitat: _____

Situació administrativa estrangers: _____

Adreça: _____ Població: _____ CP: _____

Telèfon fix: _____ Telèfon mòbil: _____ Correu-e: _____

Té algun tipus de minusvalidesa?

Física Psíquica Sensorial Malaltia mental Grau: _____

Formació (Concretar nivell formatiu i especialtats formatives):

Experiència laboral (resum ocupacions i/o perfils i durada):

Dades situació econòmica

Ingressos familiars/prestacions: _____

Situació respecte RMI: _____ Observacions: _____

Problemàtica afegida a la situació d'atur

Immigrant Sense sostre Ex-alcoholisme Ex-toxicomania Judicial
 Minoria ètnica Baix nivell form Càrregues familiars Problema Salut Aturat de llarga durada

Aspectes rellevants de la història personal i familiar:

Diagnòstic:

Objectius a curt, mig i llarg termini:

S'adjunta informe d'atenció especialitzada

SI NO

V.2 13/6/2013



4.3 Els objectius de PISL i PROPER.

La memòria dels programes d'inserció sociolaboral esmenta que l'objectiu de d'ambdós programes és la millora del nivell d'ocupabilitat i l'increment d'autonomia de feina. Tanmateix, a la mateixa memòria explica que els programes s'articulen en itineraris personals d'inserció laboral flexibles. De fet, en la il·lustració 1, la darrera fase de les activitats del programa, allí on es desitja que arribin els participants és la inserció en el mercat laboral. Per tant, de manera sintètica, la teoria del canvi del programa suposaria que les activitats incrementarien l'ocupabilitat i l'autonomia en el procés de recerca de feina i, posteriorment, aquest increment menaria a la inserció laboral. Evidència qualitativa que exposem en aquest apartat matissa aquest supòsit a partir de la percepció de diversos informants que han estat en contacte amb la vida quotidiana del programa.

A la pràctica, els informants han identificat quatre objectius diferents de PISL i PROPER: un de compensatori, d'activació o reorientació professional, d'increment de l'ocupabilitat i, finalment, d'inserció laboral.

Objectiu compensatori (Exclosos)	Persones derivades que tenen problemes personals i familiars, els quals no permeten que aquest participant pugui trobar una feina a mig termini
---	---

Si l'assistent social t'està enviant una persona que, com em deien alguns companys, la llista d'afegits és llarga (salut mental, addiccions, desestructuració familiar...), aquesta persona no es pot inserir. Però jo entenc a l'assistent social que fa deu anys que l'atén que diu que provem això a veure què passa. I que fins i tot des d'una perspectiva de normalitat i d'integració i potser és bo i en treu un profit, un altre objectiu, però en termes d'aconseguir un objectiu no. Hi ha un punt bastant de desesperació econòmica i això fa que el primer que el que vols estar pendent és de menjar o cobrir les necessitats bàsiques, el pis i estan en una situació una mica límit (Tècnic de programa)

Activació i canvi actitudinal (Desanimats)	Persones derivades que, amb una fràgil estabilitat personal i familiar, tenen una baixa autoestima i no es senten capacitats per trobar una feina.
---	--

El que si estan molt desmotivats perquè és normal que una persona en aquesta situació estigui desmotivada però la motivació és el desencadenant de tot el procés posterior de recerca de feina. Hi ha molts perfils, però les persones que tenen més de 50 anys sobretot han treballat tota la vida a una empresa, es veuen que no s'han reciclat perquè no els calia, i es veuen ara sense feina i amb certa edat amb la sensació aquesta de que 'com que m'he quedat darrera em sento una mica fora de lloc', 'no sé què fer'. La intenció és que es sentin recolzats, que tinguin recursos, formació, i després aquesta il·lusió que et comentava de poder aconseguir les coses és fonamental (Tècnic de programa)



Millora de l'ocupabilitat (Pre-laborals) Persones derivades que, amb una fràgil estabilitat familiar i personal i autoestima, requereixen adquirir competències bàsiques com a treballador que actualment demana qualsevol empresa.

L'any passat van sortir uns articles de persones que havien passat pel programa que explicaven que a part d'haver d'aprendre a fer un procés de recerca de feina més eficaç, havien aconseguit millorar les seves competències personals. Aquestes competències transversals que necessitem per la vida diària, igual que el procés de recerca de feina, intentem potenciar-les molt. Serien per exemple la capacitat de treball en equip, la capacitat de comunicació, la capacitat d'auto-control sobretot en situacions d'estrès. També el tenir clar els objectius professionals... quantes vegades estàs en una situació que tu estàs buscant feina i veus que no aconsegueixes els objectius... és important plantejar-se un objectiu professional i també uns objectius més a curt i mig termini perquè moltes vegades el teu objectiu professional ha quedat desfasat, o és més complicat en un context econòmic com el d'ara (Tècnic de referència)

Inserció laboral (Recerca de feina) Persones derivades que, amb una fràgil estabilitat familiar i personal i autoestima, amb competències prelaborals bàsiques adquirides, requereixen actualitzar els seus coneixements en els processos de cerca de feina vigents així com aconseguir reeixir en un procés selectiu d'una oferta laboral.

Qualsevol perfil d'avui en dia té uns requisits molt concrets no, requereix una especialització i requereix una experiència... i el procés de selecció del mercat laboral no funciona com abans on les ofertes són una mica especialitzades. Cal saber quines empreses estan més properes al teu perfil laboral i saber passar un procés de selecció perquè avui en dia són molt exigents (Tècnic de referència)

La població donada d'alta és heterogènia en la seva situació inicial, fet que ulls dels participants implica que no tots els participants podran assolir el mateix objectiu.

Tal i com hem vist en el punt 4.2.3, la manca d'un procés ex-ante de diagnosi de necessitats mena a que les situacions inicials d'on parteixen els participants a l'inici del programa sigui molt heterogènia. El fet que una gran part dels participants tingui problemes socials afegits al laboral, fa que el ventall d'escenaris sigui molt variat. Aquesta variabilitat fa que la majoria dels entrevistats hagin coincidit a afirmar que els objectius que s'assoliran en el programa no seran homogenis per tots els participants. De fet, asseguren a més que hi haurà diferents 'velocitats i ritmes' i que caldrà adaptar l'atenció a cada participant.

Trobar o buscar? Són dues dimensions diferents que no sempre van lligades... Si l'objectiu és ensenyar a buscar amb l'objectiu d'inserir-los laboralment. El programa en si té una població una sèrie de variables molt específiques que són complicacions i que no són gent normalitzada i que tenen problemes socials més enllà de la recerca de feina. Però encara que la persona estigui en un punt o en un altre el programa ha de ser un motiu per fer-la evolucionar i acostar-se al mercat de treball. Si la persona està preparada pel mercat de treball i és ocupable perfecte ! Però si la persona no està al 100 % per l'ocupació, fer un passos per tal que més endavant pugui entrar al mercat laboral. Hi ha diferents punts de partida llavors i potser no tothom tindrà ni pot tenir el mateix punt d'arribada. Això ho



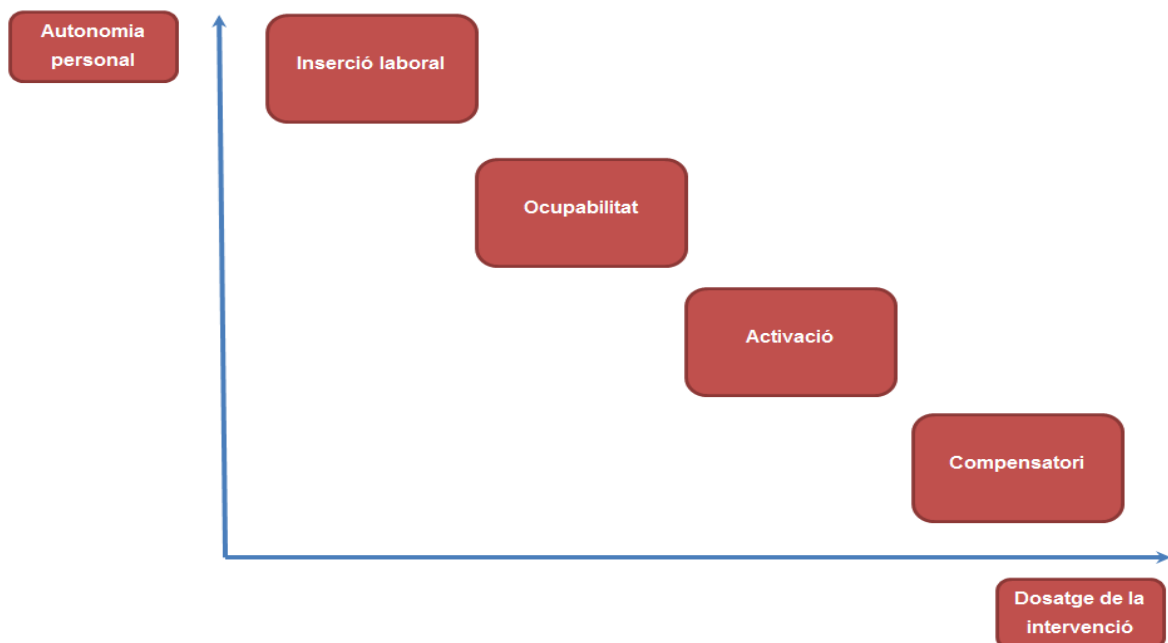
veiem cada dia i caldrà analitzar cada persona quin és el seu punt de partida i a partir d'aquí cada un té un tempo diferent (Tècnic de referència).

Tal i com s'aprecia en la cita següent, els pocs participants 'normalitzats' podran trobar una ocupació però per gran part dels participants serà 'un acostament al mercat laboral'. Per una part important dels participants, els programes PISL o PROPER poden ser un pont per trobar una feina a mig o llarg termini.

Jo crec que aquesta component més compensatòria, que actua en els previs a la inserció laboral, és positiu per la persona que està en un pou i que ha de fer uns passos per millorar la seva situació personal per canviar la seva perspectiva davant la recerca de feina en uns mesos. Fer un acompanyament a nivell emocional o la dinamitzis pot trigar més temps... llavors clar quan ens arriben ens trobem gent que està ocupable en aquest sentit la setmana següent però hi ha gent que no i sabem que tardarà més a estar en aquell punt. El programa sí que pot fer una mena de pont per aquesta gent per arribar al punt de fer-lo inserible (Tècnic del programa)

A partir de diferents entrevistes, en la il·lustració hem ubicat els quatre objectius esmentats recentment en funció de l'autonomia personal requerida i el dosatge dels programes (hores necessàries d'intervenció). A partir de les aportacions de diferents informants, podem observar com el grau d'autonomia necessari per assolir un objectiu és invers al temps necessari d'intervenció per participant. Així, serà molt diferent el participant que arriba al programa amb una autonomia personal nul·la d'aquell que només requereix actualitzar les seves tècniques de recerca de feina. Un requerirà una actuació més intensa que l'altre, segons sigui l'objectiu final on es pretengui que arribin la majoria de participants. Si l'objectiu per tothom és la inserció, aquells més compensatoris requeriran d'intervencions més intensives i perllongades en el temps.

Il·lustració 4: Ubicació dels objectius en funció de l'autonomia del participant i dosatge de la intervenció

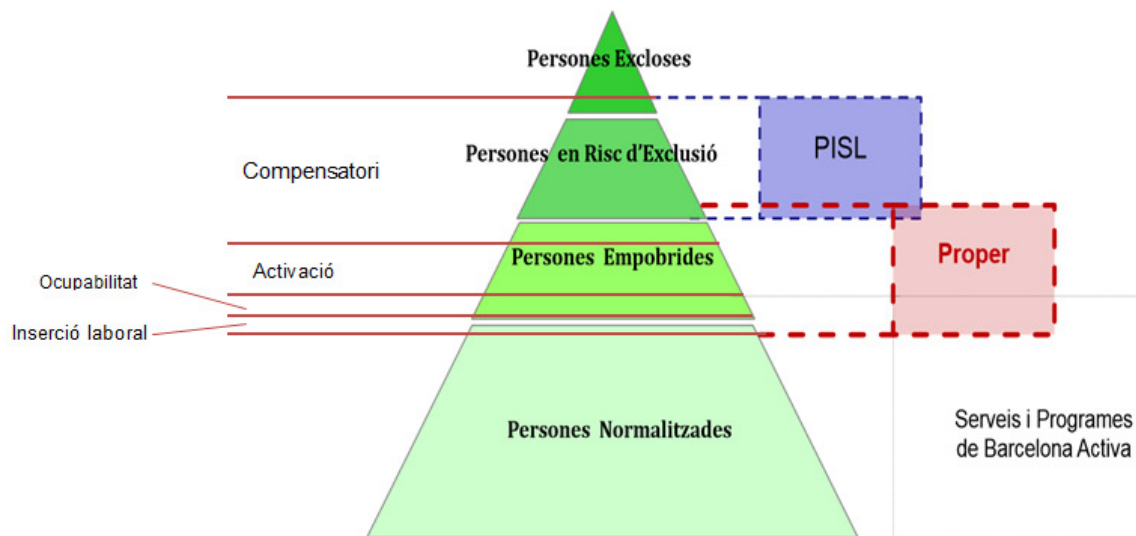


La percepció dels tècnics és que l'atenció que fan en el dia a dia té una component compensatòria tant important com la d'orientació, fet que justifiquen en què un gran nombre de participants tenen problemàtiques afegides prèvies que s'han de resoldre per tal de poder realitzar una tasca efectiva d'orientació i millora de l'ocupabilitat efectiva.



La percepció general de les persones entrevistades és que l'atenció que en l'atenció que es fa en els dos programes és tant la vessant compensatòria com la d'orientació. La il·lustració 5 mostra com els diferents entrevistats ordenen la importància de les diferents vessants de l'atenció que es realitza en el dia a dia de les activitats de PISL i PROPER. A partir de les diferents aportacions dels tècnics dels programes és possible dimensionar de manera general en quina vessant de la seva tasca professional hi dediquen més temps. Aquesta representació, sense validesa numèrica real, posa de manifest com els mateixos tècnics descriuen el seu dia a dia en el programa, quines vessants els hi requereix més esforç i dedicació.

II-Il·lustració 5: representació sobre com els informants veuen el tipus d'atenció que es dona a PISL i PROPER



Les raons per les quals expliquen el fet que la component compensatòria i d'activació és tant important (per no dir més) que la d'orientació i d'inserció són tres:

1. La diferència teòrica entre el perfil de PISL i PROPER no s'ha pogut mantenir a la pràctica. Les derivacions i altes d'alguns participants inclouen persones que a nivell pràctic se sap que no podran trobar feina en el mercat laboral competitiu.

La informació que tinc és que aquesta diferència entre proper i PISL a la pràctica no sempre s'ha pogut mantenir. Els PROPERs eren usuaris de serveis socials, però amb dificultat i PISL amb molta dificultat. De fet, alguns PISL que hem atès són clarament incol·locables. Per lo tant, no haurien d'haver estat derivats... però arriba un punt que serveis socials pensen que els derivem allà perquè aprenguin a fer un cv, que no els hi farà mal... però en termes d'eficiència és una derivació poc adequada perquè ... per exemple li podem explicar un cv a algú que mai saps que no trobarà una feina en un mercat que no sigui protegit (Treballador social)

2. El disseny de les activitats de PISL i PROPER no són del tot adequades per un perfil compensatori o d'activació. En primer lloc, perquè el temps previst del programa és molt breu amb relació al temps que requeririen aquests perfils per acostar-se al mercat de treball. En segon lloc, perquè les activitats de PISL i PROPER suposen que el participant té un mínim d'autonomia que no tots els participants aconsegueixen. Per exemple, ensenyar a fer un currículum a algú pressuposa que el participant té un nivell mínim de lecto-escritura i competències TIC, les quals són inexistents per aquelles persones que per la seva situació personal i social només podrà trobar feina en el mercat protegit.



Les activitats de PISL i PROPER no són estrictament 'socials', sinó que suposen que la persona ha d'incrementar la seva autonomia, i això pot ser bo en el procés d'acompanyament social de la persona però a PISL és més instrumental al mercat laboral, fer servir recursos, guanyar autonomia, que s'hagi d'espavilar una mica, que aporti i s'activi ... però tot això per si sol no està relacionat directament amb la inserció laboral (Tècnic del programa)

3. Per alguns centres de serveis socials, els programes PISL i PROPER s'empren com a programes addicionals que complementen la seva cartera de serveis. Són programes que poden oferir a cost zero paral·lels a d'altres ajudes de caire social. Per tant, davant la manca de recursos disponibles veuen en PISL i PROPER un recurs per tal de que la persones de llarga trajectòria a serveis socials puguin fer quelcom diferent.

És molt dur a nivell professional veure que les persones que estàs atenent, que per la situació econòmica, més enllà de tramitar-los l'ajuda de lloguer o pel banc dels aliments no tens masses alternatives. Llavors és un recurs addicional per nosaltres des de serveis socials i també per alguns casos és un programa d'oxigenació ... 'ara que estàs una mica millor, ves allà a veure què aprens i que et diuen i et poden trobar una feina'. Ho entenc i si convenim que això ho hem de fer, cap problema. Ara actualment [els programes] no estan pensats per ser uns recursos addicionals (Treballador social)

L'objectiu de la inserció laboral no és prioritari per la majoria dels tècnics. Per una banda, perquè que la inserció laboral es conceptualitza com a quelcom que depèn d'elements externs del programa (context socioeconòmic, disponibilitat d'ofertes laborals...). Per altra banda, perquè les activitats s'encaren a l'acompanyament i millora de l'ocupabilitat.

Per la majoria dels entrevistats, la inserció laboral és un aspecte que no es veu immediatament relacionat amb les activitats que es realitzen en el programa. La inserció laboral es conceptualitza com quelcom probable a mig o llarg termini, però que depèn de factors exògens al programa. Tal i com mostra la cita següent, un nombre important de participants no tenen els nivells mínims d'habilitats prelaborals que requereix el mercat laboral actual:

Tenim aquesta vessant d'orientació i inserció que no sempre van lligades. El nostre objectiu prioritari és el de l'orientació, mentre que la inserció no depèn del programa (ni de nosaltres!). Nosaltres podem formar aquesta persona i la podem orientar però després te trobes casuístiques de tota mena que van més enllà... que la persona no sap com treballar, no té disponibilitat horària o té problemes econòmics greus ... llavors són els mínims previs per la inserció laboral que, en el nostre cas, no impedeixen la orientació (Tècnic de programa)

A més, alguns entrevistats amb experiència laboral prèvia en programes de recol·locació laboral asseguren que les activitats del programa estan dissenyades per l'orientació però no per inserir laboralment els participants. Tal i com es pot apreciar en la cita, el disseny actual no reforça prou la part de prospecció i captació d'ofertes laborals – característiques bàsiques d'un programa de recol·locació.

Per mi, clarament és un programa d'acompanyament i no tant de recol·locació i per lo tant la descripció de les actuacions es veu que aquestes són d'acompanyament a la millora de la ocupabilitat més que no pas de recol·locació. De fet, el projecte defineix metodologies i actuacions orientades a les persones i no defineix actuacions orientades a la prospecció de mercat de treball ni captació d'ofertes d'ocupació ni defineix objectius en aquest sentit.



La majoria d'informants pensen que una part important de persones derivades des de serveis socials no són inseribles al mercat laboral obert, al menys amb el disseny i objectius actuals dels programes PISL i PROPER

Una part important dels informants creuen que aquells participants amb una trajectòria més llarga d'assistència a serveis socials no són inseribles al mercat laboral. Tal i com podem veure en la cita següent, aquests participants no són el públic diana de PISL o PROPER i requeririen d'un programa més intensiu i amb activitats que reforcin el gestor del cas i seguiment continu durant un període més llarg del que dura actualment PISL o PROPER.

És a dir, gent que està molt cronificada en serveis socials entenc que des de la perspectiva de la política pública es vulgui procurar que surtin d'aquesta cronificació però això no s'aconsegueix amb un programa com aquest. El que s'aconsegueix és utilitzar un recurs amb un resultat ineficient perquè saps que no els podràs inserir mai.

L'actual sistema de contractació pública basada parcialment en la retribució del nombre de persones ateses fa que aquest sigui un objectiu tàcit igual o més important que l'increment de l'ocupabilitat o de la inserció laboral dels participants.

Alguns entrevistats asseguren que pels tècnics del programa és tant important una bona atenció als participants com arribar a un nombre de persones ateses que els marca l'entitat que implementa el programa. La raó d'aquest fet és que l'actual sistema de retribució per resultats es basa en el nombre de persones que arriben a un lliam d'atenció de 25 hores d'intervenció tècnica. D'aquesta manera, serà tant important donar d'alta a participants nous, com assegurar-se que aquells donats com a alta acabin les activitats del programa. Tal i com podem veure a la cita següent, 'arribar als lliams marcats de participants atesos' és un objectiu que s'estipula com a una responsabilitat del tècnic del programa:

L'atenció a l'usuari és important però al mateix temps no pots perdre l'atenció a les persones que estàs atenent. Això és un sistema basat en la quantitat i el sistema està muntat de tal manera que l'empresa que ens ha contractat cobra per persones que atenem. I clar, al final et miren quants atesos tens ? i els has de tenir per cobrar objectius com a treballador... Tenim aquest més tenim tants atesos... en falten tants... o t'organitzes tu o això no es pot complir (Tècnic del programa)

4.4 Les activitats del programa

La majoria d'entrevistats coincideixen a afirmar que a la pràctica no hi ha molta diferència entre el perfil dels participants de PISL vs els de PROPER, malgrat que la teoria del programa establia que el grau de vulnerabilitat dels respectius participants era més elevat en PISL i que PROPER.

La majoria dels entrevistats coincideixen a afirmar que la diferència de perfils dels participants de PISL i PROPER a la pràctica només és vàlida per una petita part dels participants. En ambdós programes la presència de persones amb un alt risc de vulnerabilitat és considerable, caracteritzada aquesta vulnerabilitat a nivell personal per un baix nivell en lecto-escriptura, una manca d'experiència laboral recent o, finalment, en una baixa motivació. Tal i com veiem en la cita següent, la causa d'aquest fet radica en una mala focalització de la població diana.



Per exemple, baixa formació professional i baix nivell formatiu... això de què estem parlant?. Quan envies a gent que a penes sap llegir i escriure ... experiència laboral escassa... per nosaltres no vol dir res perquè és un criteri que no discrimina i els nostres a tots els hi passa, tots han sortits rebotats del sistema. I també acaben sortint rebotats d'aquest tipus de programes ... Manca d'autonomia també ho té tothom... és que no focalitza en la població diana perquè el criteri no concreta en res. I això no vull dir que haguem de deixar gent fora però si que potser hi ha gent que necessita un altre tipus de programa. Moltes vegades PISL i PROPER no és una frontera clara i és molt difusa. Això ens passa molt (Treballador social)

La taula 8 resumeix les característiques sociodemogràfiques entre les derivacions donades d'alta com a PISL i aquelles com a PROPER. Aquesta percepció sembla ratificada pel test de diferència de mitjanes, atès que la majoria de les variables sociodemogràfiques apareixen com a no significatives. Només la diferència de percentatges de persones espanyoles i persones immigrants extracomunitàries és significativa. Per PISL, el nombre de persones estrangeres extracomunitàries és major (34 % vs 29%). Per PROPER, el percentatge d'espanyols és 6 punts percentuals major (62 % vs 68 %).

Taula 8: Característiques sociodemogràfiques de les altes a PISL i PROPER

	N	PISL	N	PROPER	Significació
Edat	603	42,00	1077	45,29	no
Home	603	56,22%	1077	56,36%	no
Sense estudis	603	2,82%	1077	2,69%	no
Primaris	603	48,92%	1077	45,40%	no
Secundaris	603	40,13%	1077	43,73%	no
Universitaris	603	8,13%	1077	8,17%	no
Espanyol	603	61,53%	1077	67,78%	si
No UE	603	34,16%	1077	29,16%	si
UE	603	4,31%	1077	3,06%	no
Ciutat Vella	603	8,96%	1077	9,56%	no
Eixample	603	6,63%	1077	6,78%	no
Les Corts	603	8,46%	1077	7,34%	no
Sant Martí	603	15,26%	1077	10,21%	si
Gràcia	603	5,47%	1077	3,99%	no
Horta	603	9,29%	1077	8,08%	no
Nou Barris	603	20,56%	1077	15,23%	si
Sant Andreu	603	4,81%	1077	4,92%	no
BASA i específics	603	9,12%	1077	23,21%	si
Sants	603	7,79%	1077	8,26%	no
Sarrià	603	3,65%	1077	2,41%	no

Pel que fa a la distribució per districtes, s'observa que la diferència entre els participants de PISL i PROPER són no és significativa en barris com Ciutat Vella, l'Eixample, Les Corts, Gràcia i Horta. Així mateix, s'observa que la proporció de PISL és major a barris com Sant Martí (15 % vs 10%) i Nou Barris (21 % vs 15 %), mentre que és molt menor per Barcelona Activa (9 % vs 23 %).



El percentatge de persones ateses en el programa ha estat molt bo tant a PISL com a PROPER, tot i que existeix un percentatge no menyspreable de participants que no han arribat al llindar de 25 hores mínimes d'intervenció tècnica.

El clau de gestió del programa, es considera una persona com atesa si ha d'haver rebut un mínim de 25 hores tècniques d'intervenció (s'exclou la formació externa). Per PISL un participant atès ha d'haver realitzat com a una hora d'entrevista inicial, un mínim de 6 hores de tutories individuals, un mínim de 3 mòduls de 3 hores cada un i, finalment, 6 hores d'espai de recerca de feina. Per PROPER un participant ha d'haver realitzat una hora d'entrevista inicial, un mínim de 4 hores de tutories, un mínim de 4 mòduls formatius de 3 hores cada un i, finalment, un mínim de 8 hores de recerca de feina.

La taula 9 dóna més detall sobre la implementació de les diferents activitats dels programes PISL i PROPER. Alguns aspectes rellevants a destacar són els següents:

- L'interval d'activitat (diferència entre el primer dia d'activitat i el darrer) és clarament superior a PISL, atès que aquests participants són altes en mitjana uns 21 dies més que els de PROPER.
- La diferència en la mitjana d'hores d'intervenció tècnica és significativa, atès que a PISL es situa en unes 30 hores mentre que a PROPER a 27.
- El percentatge de no atesos és 7 punts percentuals major a PROPER i la diferència respecte PISL és estadísticament significativa (18 % vs 25%).
- Els participants de PISL han rebut en mitjana 3 hores més d'orientació i recerca de feina.
- Pel que fa a les tutories la diferència és estadísticament significativa, fet que implica que en mitjana els participants de PISL han rebut més tutories que PROPER (5,4 vs 3,4). Els mòduls formatius han seguit una tendència similar
- En mitjana PISL ha realitzat més hores de formació externa que PROPER (14 h vs 12 h)
- Les diferències en les proporcions de participants que no han aconseguit diploma en la formació externa és similar en els dos programes. Així mateix, pel que fa al percentatge de participants que no han realitzat una formació externa subvencionada.
- Pel que fa a les hores de recerca de feina, PROPER ha realitzat en mitjana 1 h més de recerca de feina que proper i, a més, aquesta diferència és significativa. L'assistència a l'espai de recerca de feina ha estat similar en els dos programes – una mitjana de 3 sessions per participant.

Taula 9: Activitats del programa segons tipologia de programa

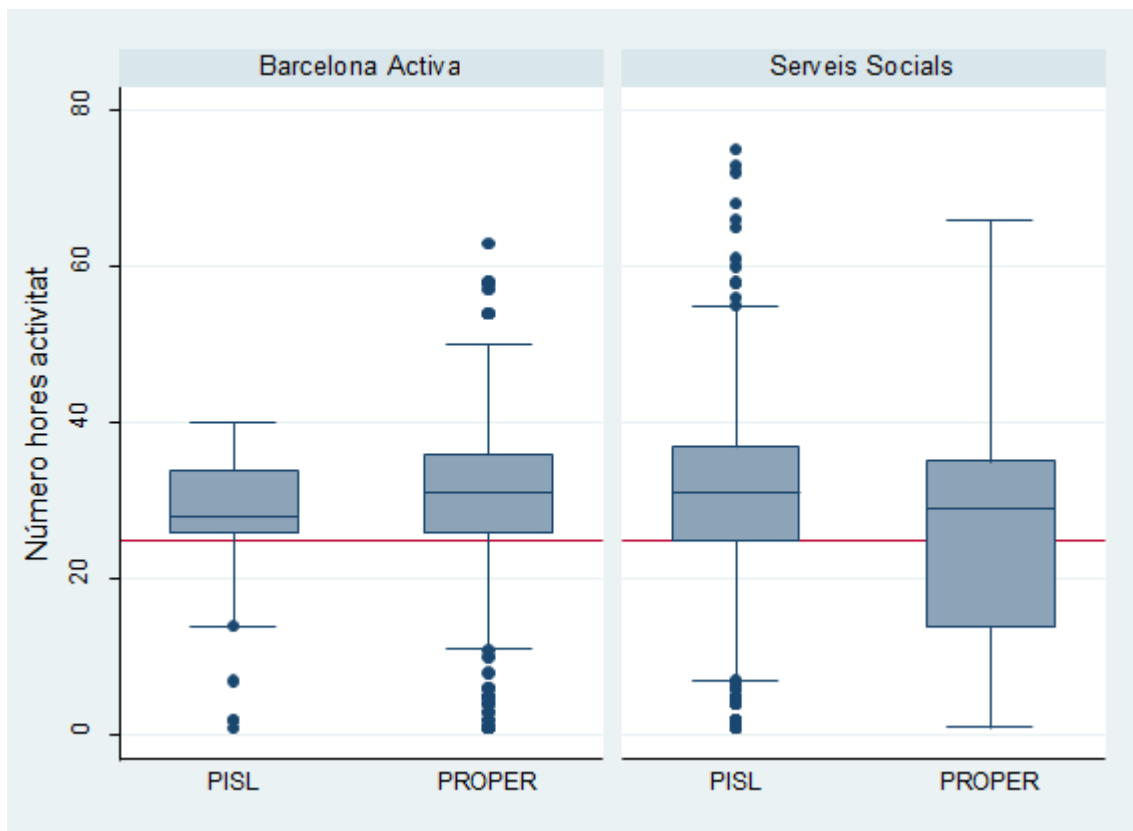
	N	PISL	N	PROPER	Significació
Interval activitat	603	76.84	1077	55.61	si
Mitjana hores intervenció tècnica	603	29.86	1077	26.95	si
% no atesos	603	18.08%	1077	25.26%	si
Hores Orientació i recerca feina	603	29.78	1077	26.88	si
Tutories	603	5.40	1077	3.43	si
Mòduls formatius	603	4.79	1077	4.08	si
Hores Formació externa	603	13.54	1077	11.63	si
Sense Formació externa diploma	603	21.56%	1077	23.96%	no
Sense Formació externa subvencionada	603	17.91%	1077	21.08%	no



Hores Recerca Feina	603	9.08	1077	10.28	si
Assistència Espai recerca feina	603	2.82	1077	2.77	no

El gràfic 10 representa les hores d'intervenció tècnica realitzades pels participants de PISL i PROPER tenint en compte el punt de derivació. Els diagrames de caixa mostren com el 75 % dels participants han superat el llindar mínim de les 25 hores (línia vermella). Tanmateix, els participants de PROPER derivats de serveis socials mereixen una menció especial. Tal i com s'observa en el diagrama de caixa d'aquest grup, una proporció important de participants propera al 35 % es troba per sota del llindar de les 25 hores d'intervenció tècnica, fet que dóna indicis que a la pràctica la intensitat del programa per aquest col·lectiu ha estat menor que per la resta. Aquestes dades semblen indicar que aquest grup de persones correspon a un perfil compensatori malgrat que, erròniament, estan desenvolupament el seu itinerari com a participants PROPER dirigits a participants amb relativa autonomia personal.

Gràfic 10: Nombre d'hores d'assistència tècnica per programa i punt de derivació



La taula 10 analitza amb més detall el perfil dels participants atesos i no atesos. Les principals conclusions que se'n deriven són les següents:

- L'edat és en mitjana similar als dos col·lectius, mentre que la proporció d'homes és major en el grup de participants atesos.
- La proporció de persones sense estudis és la mateixa en els dos grups, però la proporció de persones no ateses compta amb un 8 % menys de persones amb estudis primaris (41 % vs 49 %). Així mateix, hi ha una proporció major d'universitaris en els no atesos que en els atesos (10,5 % vs 7 %) i, finalment, la proporció de persones amb estudis secundaris és la mateixa en els dos grups.



- La nacionalitat no és estadísticament significativa, fet que implica que la proporció d'espanyols, estrangers extracomunitaris i estrangers comunitaris és la mateixa en els dos grups.
- Hi ha diferències estadísticament significatives entre els atesos a PISL i PROPER. Mentre que PISL té una proporció més gran d'atsos (38 % vs 29 %), aquesta tendència s'inverteix i PROPER té 9 punts percentuals major de no atesos (71 % vs 62 %).
- Pel que fa als punts d'atenció, la proporció d'atsos i no atesos és diferent en els centres de les Corts, Ca n'Andalet i les Basses. Per la resta de punts d'atenció la proporció entre atesos i no atesos és la mateixa.

Taula 10: Comparació del perfil de participants atesos i no atesos

	N	No atès	N	Atès	Significació
Edat	381	45,37	1167	43,81	no
Home	381	49,87%	1166	58,66%	si
Sense est	381	3,15%	1165	2,58%	no
Primaris	381	40,94%	1165	49,18%	si
Secundaris	381	45,41%	1165	40,94%	no
Universitaris	381	10,50%	1165	7,30%	si
Espanyol	381	64,04%	1166	65,69%	no
No UE	381	32,81%	1166	30,79%	no
UE	381	3,15%	1166	3,52%	no
PISL	381	28,61%	1164	38,32%	si
PROPER	381	71,39%	1164	61,68%	si
Arxiu les Corts	381	17,32%	1164	23,63%	si
Ca n'Andalet	381	8,92%	1164	14,95%	si
Casal d'Entitats Mas Guinardó	381	6,30%	1164	5,24%	no
Les Basses	381	25,46%	1164	20,02%	si
Formació Adults la Pau	381	20,73%	1164	20,19%	no
Convent St Agustí	381	10,76%	1164	8,16%	no
Espai Tres Tombs	381	10,50%	1164	7,82%	no

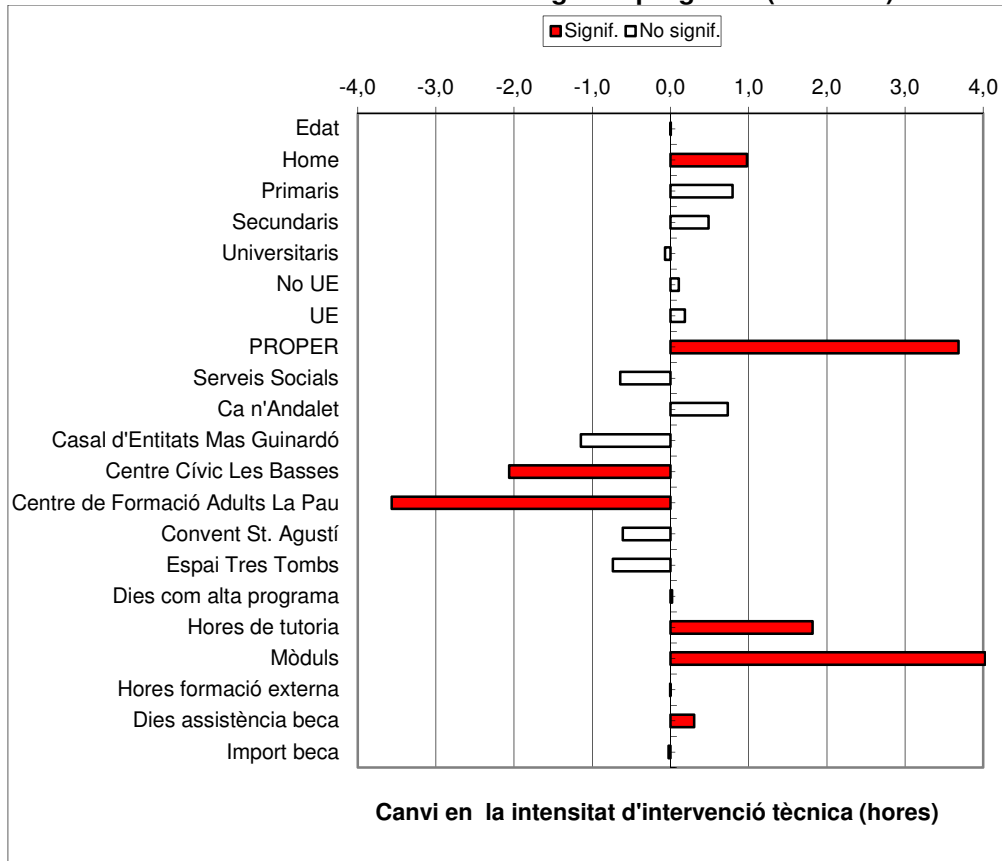
Finalment, el gràfic 11 mostra quins són els determinants que expliquen el grau de dosatge dels programes. Els principals aspectes que se'n deriven són els següents:

- El fet de ser home implica que en mitjana rebre una hora més d'intervenció tècnica que la dona, mantenint constant les altres variables en la seva mitjana.
- Ni el nivell d'estudis ni la nacionalitat són significatius per rebre més hores d'intervenció tècnica.
- El participant de PROPER rep en mitjana 4 hores més d'intervenció tècnica que els participants de PISL.
- El punt de derivació (Barcelona Activa o Serveis Socials) no és estadísticament significatiu com a determinant en el número d'hores d'intervenció tècnica que reben els participants.
- Pel que fa als punts d'atenció, en mitjana els participants del Centre Cívic les Basses reben 2,5 hores menys que els de l'Arxiu Les Corts, mentre que els de la Pau en reben 3,5



- Les tutories personals i els mòduls grupals són estadísticament significatius. Això vol dir que, en mitjana per cada hora addicional de tutoria implica que el participant rebi al voltant de 2 hores més d'intervenció tècnica. Per cada mòdul addicional, el participant realitza 4 hores més d'intervenció tècnica.
- La formació externa no sembla tenir gaire un efecte en incrementar les hores d'intervenció tècnica.
- Mentre que l'efecte de tenir o no tenir beca és molt petit, per cada dia addicional assistit amb beca s'incrementa en 18 minuts la intervenció tècnica rebuda per participant.

Gràfic 11: Determinants del dosatge del programa (en hores)



En conclusió, el nombre d'hores d'intervenció per participant va molt relacionat amb el fet de ser home, la tipologia de programa (PISL vs PROPER), el punt d'atenció i, finalment, amb les hores de tutories rebudes i el nombre de mòduls grupals. En aquest sentit, les hores de tutoria i els mòduls grupals reforcen l'adherència al programa. Per tant, caldrà que els participants de PISL en facin un ús més intensiu que no pas els de PROPER, així com aquells participants que siguin atesos en els punts d'atenció de La Pau i el Centre Cívic les Basses.

4.4.1 Els mòduls formatius grupals

Els programes d'inserció sociolaboral de Barcelona Activa preveuen uns mòduls formatius d'orientació i recerca de feina. Concretament, són dinàmiques de grup en les que els participants treballen competències relatives a aspectes vinculats amb l'orientació, recerca de feina i TIC. Pels participants de PISL, hi ha uns mòduls previs amb l'objectiu de treballar aquell conjunt d'habilitats prelaborals mínimes indispensables per entrar al mercat laboral. Posteriorment, tant per PISL com per



PROPER, s'han dissenyat un conjunt de mòduls grupals en els que es treballen aspectes concrets de la recerca de feina, des de com elaborar un currículum, com millorar la cerca d'ofertes de feina o fins a com superar amb èxit un procés de selecció.

Tots els participants han coincidit a afirmar que els continguts dels mòduls grupals estan molt ben dissenyats. Es valora molt positivament que hi hagin uns cursos obligatoris pels participants de PISL enfocats a habilitats mínimes per encarar qualsevol feina.

“La formación me ha resultado muy útil porque me he dado cuenta que los detalles son muy importantes para que te den un trabajo. Si vas bien vestido, eres puntual a las entrevistas y les enseñas buena actitud tienes ya medio trabajo” (Participant)

Per la majoria dels informants els mòduls grupals ajuden augmentar l'autoestima i la motivació, principalment a través de mètodes pedagògics innovadors i també perquè es construeix un sentiment col·lectiu de grup.

Un dels beneficis que es desprèn dels mòduls grupals és el fet que la persona aturada deixa d'estar sola i afronta el procés en grup. Segons els informants, el grup ajuda a augmentar la motivació del participant i incrementa les probabilitats d'un canvi actitudinal (activació)

“Yo antes de venir aquí [PROPER] me sentía como si fuera el único que tenía el problema de no tener trabajo. Pero cuando vine a las primeras clases ya vi que no era el único y eso me hizo sentir mejor. Me sentí más motivado porque veía que si todos tiraban para delante yo no me iba a quedar atrás. Porque algunos de mis compañeros consiguieron trabajo... y esto te ayuda mucho porque ves que es posible [sortir de l'atur] (Participant)

Si el període dels mòduls és més intens o dilatat no es relaciona amb un millor o pitjor aprenentatge. Tanmateix, quan més intensiu més esforça el sentiment de grup però quan més dilatat més es reforça que el participant pugui triar quan fa les càpsules formatives.

La majoria de tècnics entrevistats afirmen que la capacitat d'internalització i aprenentatge dels continguts no depèn de si els mòduls formatius es fan de manera intensa o més dilatada en el temps. Si s'opta per una opció més intensiva, l'aspecte positiu és que es reforça el sentiment de grup – aspecte important com ja hem vist.

Pel que fa la internalització de continguts això no és problema. Si el fet de que duri més o menys jo crec que durin menys i siguin intensiu és més fàcil crear una vinculació de grup perquè tots els participants fan les mateixes càpsules al mateix temps. Necessites les mateixes persones i t'estalvies fer una presentació cada vegada que fas una càpsula perquè hi ha gent que es coneixen i creen una mica de xarxa i col·laboren entre ells (Tècnic del programa)

Si s'opta per contra per un esquema més dilatat i en el que les càpsules es repeteixen periòdicament, l'aspecte positiu és que el participant podrà triar el moment per realitzar aquestes càpsules facilitant la integració del programa amb la seva vida quotidiana. En aquest sentit, per a determinats participants, aquesta pot ser una opció factible i augmentar així la seva adherència al programa.

La part positiva és que ara ells poden escollir i això sobretot al juliol és bo perquè hi ha moltes mares amb els nens i tenen més opcions per seguir el programa. Si no em va bé dilluns, puc venir dimarts a la propera (Tècnic del programa)



En definitiva, abans de pronunciar-se sobre futurs canvis sobre l'extensió dels mòduls formatius, caldrà analitzar amb més detall a quins col·lectius beneficia més el fet de fer la docència de manera intensiva i a quins fer-la de manera més extensiva.

Els tècnics del programa entrevistats coincideixen a afirmar que alguns participants de PISL no tenen prou nivell com per seguir satisfactòriament el bloc específic de millora en el procés de recerca de feina.

La majoria de tècnics entrevistats posen de manifest que alguns participants de PISL tenien importants dèficits d'habilitats prelaborals bàsiques, fet que no els permet treure el màxim rendiment dels mòduls orientats a millorar l'autonomia en el procés de recerca de feina. Tal i com veiem en la cita següent, el mòdul dedicat a fer un currículum implicava que el mateix tutor era qui havia de elaborar els currículums dels participants.

Alguns participants de PISL necessitarien més temps de formació bàsica prelaboral per treure profit del bloc posterior d'orientació. Per exemple, quan els ensenyaem a fer un currículum, a la majoria de la gent de PISL els hi acabo fent jo... això vol dir picant-lo jo a Word perquè la majoria no saben ni fer servir un ordinador. Per exemple també, quan simulem processos de recerca de feina, una part important venen molt mal vestits i donen molt mala imatge. I aquests són dos exemples que mostren que igual no estaria malament incrementar el nombre de prelaborals per aquelles persones que no assoleixen un mínim (Tècnic de programa)

Estretament relacionat amb això, una gran part dels tècnics reclamen la possibilitat d'introduir cursos a mida per aquest col·lectiu, especialment en qüestió de llengües i competències informàtiques. Segons esmenta el tècnic a la següent cita, aquestes serien dues de les condicions mínimes indispensables per incrementar l'ocupabilitat de qualsevol participant i poder accedir a una feina.

El que no acabo d'entendre d'aquest programa és perquè no hi ha la possibilitat de fer formació transversal: per exemple informàtica i tema d'idiomes. I ho hem demanat però que no ens autoritzen a fer formació en aquest aspecte. I es necessita pel propi programa però també perquè hi ha alguna gent que li cal per acostar-se al mercat laboral actual. Al final és el propi usuari que el beneficia. El mercat laboral són Tics i idiomes perquè és bàsic (Tècnic del programa)

4.4.2 El tutor professional

La figura del tutor professional es valora molt positivament per tots els entrevistats, tant per la seva aportació en l'activació dels participants com en l'orientació i millora de l'ocupabilitat.

La majoria de participants coincideixen a afirmar que un dels valors afegits dels programes avaluats és el fet de disposar d'un tutor personal per cada participant i un temps formal dedicat a tutories personals. La seva aportació és clau per l'activació del participant, requisit previ per passar a treballar competències més relacionades amb l'orientació el procés de recerca de feina. Tal i com veiem en la cita següent, la tutoria serveix per guiar el pas del participant pel programa, així com per reforçar els aprenentatges aconseguits en les activitats formatives.

El tutor jo crec que és una de les peces centrals del programa tant per PISL com PROPER. Pensa que estem treballant amb un col·lectiu de persones amb risc d'exclusió social i necessiten que algú els escolti i comparteixi els seus objectius. Els guiem, fem una mica d'amics... però al mateix temps establim objectius i ordenem una mica les metes que es proposen per tal que siguin realistes. Jo crec



que si fas formació i després no reforces els aprenentatges amb tutories no et serveis per res. Jo ho he vist, que aprenen però després en les tutories veus que fan un canvi de xip... puja l'autoestima i es posen a la feina de buscar feina. Si això ho tenim, aquest canvi de xip, llavors l'increment d'autonomia en el procés de recerca de feina va més rodat (Tècnic del programa)

Tanmateix, a la pràctica és percep que el tutor és una figura amb masses funcions i molt diferents entre elles. S'identifiquen quatre amenaces que posen en perill la tasca realitzada per la figura del tutor: l'excessiva burocràcia, el nombre de persones ateses com a objectiu addicional, l'elevat nombre de participants amb un perfil compensatori i, finalment, els sis mesos efectius dels que es disposen per implementar el programa.

Tots els tècnics entrevistats han coincidit a afirmar que el temps que han de dedicar a reportar informació sobre l'activitat dels participants els resta temps de l'atenció directa als participants. De fet, tal i com es pot apreciar en la següent cita, veuen que el fet d'haver de reportar la mateixa informació d'activitat a dues entitats diferents (Barcelona Activa i l'entitat que implementa el programa) i de manera diferent els implica un temps que podrien estar atenent a participants.

A la pràctica hi ha moltes funcions i és difícil manegar-ho. Hi ha algunes més importants i el que si veiem és que la burocràcia es menja el temps de dedicació a d'altres funcions com són la tutoria o la prospecció d'empreses. Tenim dues vessants que hem d'omplir, la de BA i la de l'empresa que ens contracta a nosaltres. Cada una vol una informació i cada una té el seu circuit d'informació i sistema per omplir-la. I el tema és que totes les funcions han d'estar coordinades i aquesta paperassa s'ha de fer per tenir un control de qui ve, de qui no ve, què necessiten... I després s'ha de passar a 40 graelles ja que és un programa molt exigent, de moltes accions, i que la càrrega administrativa molt gran. (Tècnic del programa)

Així mateix, l'excessiva priorització d'arribar a un nombre determinat de participants atesos fa que els tècnics hagin hagut de dedicar una part important de la seva jornada laboral a concertar entrevistes individuals de benvinguda. Tal i com s'esmenta a la cita següent, el fet de donar altes noves de participants es justifica per la necessitat d'arribar a 'cobrir els costos' que el mateix programa genera de les seves activitats. Però a la vegada, les entrevistes inicials ocupen ja la jornada completa d'un tècnic, el qual disminueix el temps d'atenció per avenir-se a la jornada de 40 hores setmanals.

Clar, sis tutories d'una hora ... és que una hora marxa volant i has d'agafar un ritme molt ràpid i molt eficaç... Si poses 20 persones d'entrada per més per 6 hores de tutoria són 160 hores, si treballem 40 hores a la setmana només amb tutories tenim una jornada. O sigui que això és només un apartat mínim en tota la resta. Al final et miren quants atesos tens ? i els has de tenir per cobrar objectius... Tenim aquest més tenim tants atesos... en falten tants... o t'organitzes tu o això no es pot acomplir. L'objectiu és que la gent que està derivada de serveis socials esperi poc temps a entrar... però si al final de setembre portes en dos mesos 120 persones... L'any passat de PISL vam atendre en un any 160 persones... però de proper al final pugen molt perquè el perfil és molt més obert. Al final si entres a la càpsula al final no saps distingir si és PISL o proper, pel que intentem entrar més gent per cobrir costos. I joestic agafant gent de proper que els passo a PISL (Tècnic del programa)

En tercer lloc, la majoria de tècnics han vist com el conjunt de participants amb molt poca autonomia empren més recursos d'atenció del que inicialment estan previstos. De fet, les tutories per aquest perfil són molt importants com a mecanisme d'adherència al programa però, tal i com veiem a la cita següent, 'salten d'una



setmana a l'altra' atès que el nombre de persones assignades a un tutor és massa elevat.

També tenim una càrrega gran d'atenció directa de determinats usuaris, perquè no és el mateix una persona autònoma que una que no ho és. Una amb poca autonomia has de mirar altres aspectes de la vida, com l'econòmic, el de suport emocional... que són previs i bàsics per tal que pugui seguir el programa i acabar en que tiri alguna oferta de feina. El ràtio participants per tutor és desmesurat perquè portem un més i jo de PISL tinc 32 persones, la mitjana és de 30 més o menys. Sobretot, perquè no és simplement una formació i són persones en risc d'exclusió social i hem d'estar bastant darrera perquè sinó es despengen ... i no cobres... El que no pot ser és que si hem de fer les càpsules, hem d'estar a les tutories i espai de recerca ... les tutories et passen d'una setmana a l'altra i pots perdre més d'una persona si no fas tutories setmanals. El tema qualitatiu és molt important però crec que són importants els números però aquests han de ser reals... per tal que els puguis atendre bé (Tècnic del programa)

Finalment, una gran part de tècnics i treballadors socials no entenen perquè el programa s'ha iniciat de manera tan tardana - cap al més de maig de 2013 iniciaren la captació i selecció de candidats. Això fa que el temps real de prestació del servei sigui al voltant de 6 mesos, quan el disseny de les activitats era per 12 mesos. Tal i com veiem en la següent cita, aquesta reducció en els mesos lectius de programa afecta de forma més exacerbada a aquells participants de PISL amb menys autonomia.

La durada del programa alguns diuen que 1,5 mesos és molt poc tot plegat. Això a més del que vam començar el programa cap a juliol i agost no compte i cap al desembre ja havia d'acabar el programa. Tornem al mateix, necessitem els programes més amplis al llarg de tot l'any perquè els objectius en atenció d'usuaris que inicialment es preveuen per 12 mesos es fan igual però amb un programa que dura només 6. Tu pensa que si fas 3 entrevistes d'inici, tenint en compte que hi havia al inici 120 persones en llista d'espera. Però tu mira això en jornades laborals i el temps que tenim i amb les accions que hem de fer. Però el més important són els usuaris més vulnerables, que entren i quan comencen a millorar ja estan acabant... (Tècnic del programa)

4.4.3 La formació tècnico-professional externa

La formació externa subvencionada es valora molt positivament per tots els entrevistats, atès que té un valor afegit d'activació i canvi actitudinal pel participant

Per la majoria dels entrevistats, la formació externa es valora molt positivament ja que li atorguen una capacitat de produir un canvi motivacional en el participant. Aquest canvi és molt més rellevant per les persones que porten molt de temps a l'atur i amb escassa experiència laboral recent. La formació externa pot motivar al participant a buscar feines relacionades amb la formació, fet que es veu reforçat pel simple fet d'haver finalitzat una activitat formativa. Tal i com s'aprecia en la cita següent, la formació externa ajuda a mantenir la motivació a seguir buscant feina.

Jo crec que la formació externa pagada a tot els candidats és un aspecte molt important perquè molts fa molt de temps que no tenen cap moviment al CV, ni en experiència laboral ni en actualització de continguts. Atenció al client, manipulador d'aliments, carretoner, ajudants de cuina... tens la persona formada i pot motivar de cara a buscar feina. La formació externa té un valor afegit de motivació personal i és que es vegin capaços d'afrontar una formació i superar-la. Es tornar una mica a la necessitat de formar-se perquè quan porten molt de temps a l'atur, és important. Després que portin un ritme d'activitat perquè quan busques feina és una feina i has de mantenir una motivació (Tècnic del programa)



La majoria d'entrevistats afirmen que en general la formació externa té un valor de senyalització curricular, més que no pas d'incrementar realment l'ocupabilitat del participant.

La majoria d'entrevistats afirmen que la formació professional externa no es pot qualificar com a tal. La breu durada dels cursos, el nivell bàsic dels continguts i l'excessiva orientació pràctica fa que el seu valor sigui més aviat de senyalització curricular – 'que el participant es forma i està motivat per trobar una feina' (tècnic del programa). Per alguns casos molt particulars, aquells que impliquen l'obtenció d'un carnet com el manipulador d'aliments o carretoner, la formació externa permet assolir el requisit mínim per poder desenvolupar aquestes professions en el mercat laboral obert.

Si tens gent que pot treballar en sectors de neteja o turístic, has de fer cursos en aquesta direcció, que facilitin la inserció en aquest sentit però no que acabin reconvertint a la gent en la seva professió o que els formi des de zero. Ha de tenir sentit pels usuaris que tens i que estiguin en demanda en el mercat. Però normalment eren formacions d'una setmana i no més. Com a positiu, pel cv de la persona, per sortir, per tal que vegi que s'ha posat en marxa i està fent un canvi motivacional. Jo crec que aquesta vessant és la més valuosa de la formació i que per molts aquest canvi ja és molt. Ara valor en el CV és baix perquè hi ha altres formacions més llargues que s'encarreguen de formar aturats i estan més ben valorades en el mercat de treball (Tècnic del programa)

Una part important dels tècnics del programa entrevistats recomanen que s'incorpori a la formació externa un període de pràctiques en entorns d'empreses reals.

Tal i com mostra la cita següent, s'afirma que un dels aspectes que millorarien el programa és el fet de reforçar l'aprenentatge dels participants en llocs de treball reals. En conseqüència, creuen que s'hauria de poder formalitzar períodes de pràctiques breus en empreses que estiguessin disposades a fer-ho. Caldria superar els entrebancs jurídics i emfasitzar la vessant de l'aprenentatge pràctic dels participants en entorns d'empreses reals.

El nivell del que s'ensenyava era molt pràctic en alguns casos i anava vinculat a l'obtenció d'algun carnet com per exemple de manipulador o carretoner. El fas i el tens i és molt concret perquè hi ha una demanda al mercat laboral clara. O algun curs que es va muntar per fer pràctiques amb empresa però BA va dir que no. Però hi va haver un curs que vam fer en el sector turístic i inclús i va haver gent que va trobar feina. El tema de pràctica no estar contemplat per un tema jurídic, que hi ha d'haver convenis... però clar, la majoria de cursos són pràctics pel poc temps que duren i no poden fer res aplicat (Tècnic del programa).

4.4.4 Espai de recerca de feina

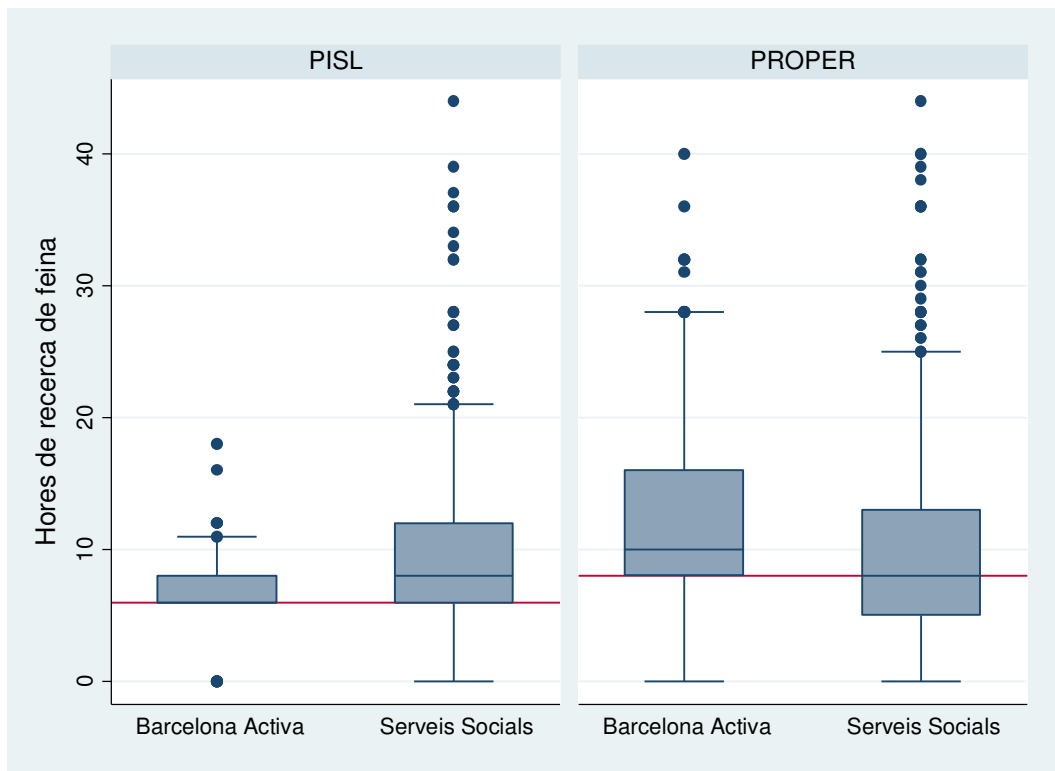
L'espai de recerca de feina és un espai on els participants de PISL i PROPER tenen a disposició un tècnic que els ajuda a dinamitzar el seu currículum mitjançant les TIC i a presentar-se a ofertes de feina que siguin idònies al seu perfil. Per considerar un participant com a atès, un participant de PISL ha de realitzar un mínim de 6 hores, mentre que per PROPER és de 8. Els participants tenen a disposició una aula informatitzada i un tècnic del programa que els proporciona assessorament individualitzat.



El gràfic 12 il·lustra el número d'hores realitzades pels participants de PISL i PROPER segmentats pel punt de derivació inicial. En el gràfic hem marcat els llindars mínims en número d'hores pels quals es considera un participant atès (línies vermelles). Tal i com es pot apreciar, el 50 % dels participants de PISL derivats per BCN Activa no han realitzat 6 hores en l'espai de recerca de feina, mentre que només un 25 % dels participants derivats per Serveis Socials d'aquest programa no ho han fet. També s'observa que el 50 % participants de PISL derivats des de servei socials han fet més de 8 hores en aquest espai. Pel que fa als participants del programa PROPER, el 75 % dels derivats per BCN Activa ha realitzat més de 8 hores, mentre només un 50 % els derivats per serveis socials.

Aquestes conclusions ens permeten afirmar que el llindar diferent d'hores mínimes està s'ajusta prou bé per la majoria dels participants de PISL derivats per Serveis Socials i pels de PROPER derivats per Barcelona Activa. Tanmateix, en cada una de les caixes del gràfic hi ha una proporció important de participants que no arriben al límit establert, fet que podria indicar que es tracta d'un col·lectiu que demostra certes dificultats per poder assolir els mínims que pretén el disseny inicial dels programes.

Gràfic 12: Hores d'activitat en l'espai de recerca de feina per programa i punt de derivació



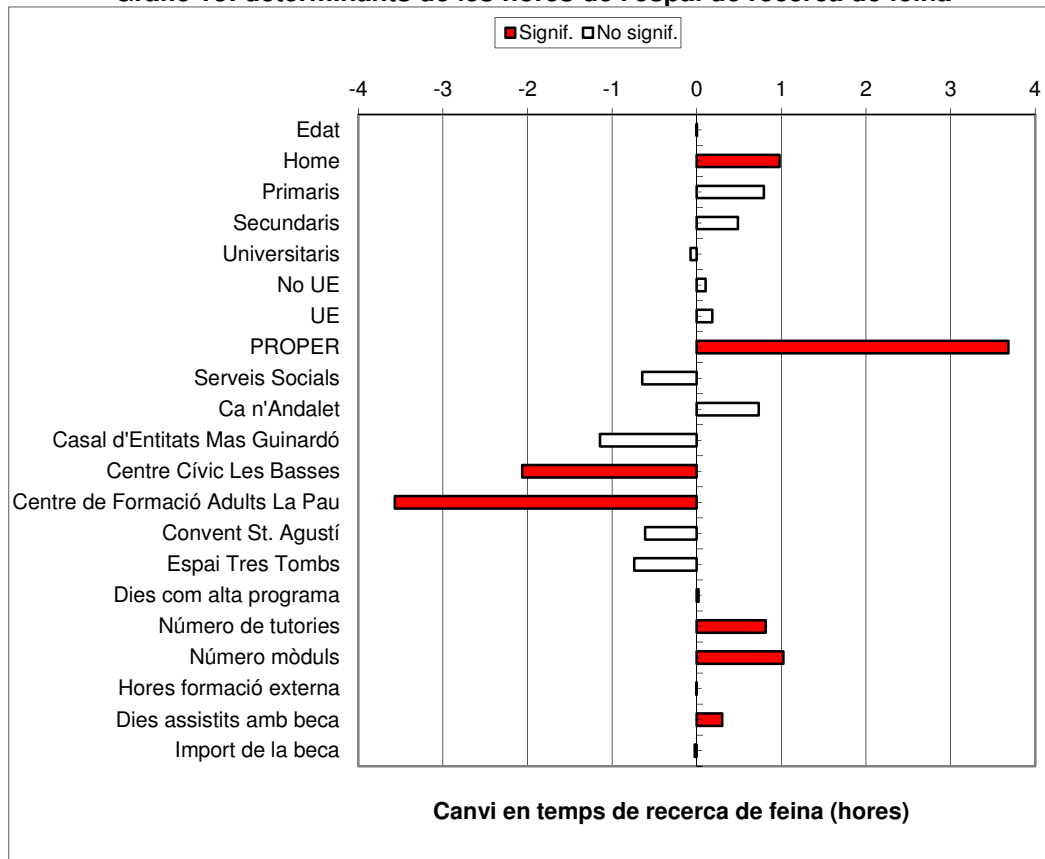
De fet, el gràfic 13 mostra quins són els determinants del número d'hores que els participants realitzen en l'espai de recerca de feina. En general, s'observa que:

- El fet de ser home augmenta de mitjana una hora en l'espai de recerca de feina
- Ni el nivell educatiu ni la nacionalitat dels participants és significativa.
- Els participants de PROPER realitzen en mitjana 3,5 hores més que els de PISL.
- Per cada hora de tutoria addicional que un participant finalitzi, augmenta en mitjana una hora també l'ús de l'espai de recerca de feina.



- Per cada mòdul realitzat per un participant, augmenta en mitjana una hora l'ús de l'espai de recerca de feina. Els dies assistits amb beca també ajuden a incrementar el temps de recerca de feina.
- Finalment, pertànyer al punt d'atenció de les Basses i La Pau en mitjana implica realitzar 2 i 3,5 h menys d'ús de l'espai de recerca de feina prenent com a referència el centre d'Arxiu Les Corts.

Gràfic 13: determinants de les hores de l'espai de recerca de feina



Categories de referència: dona, sense estudis, espanyol, PISL i Arxiu Les Corts

En definitiva, veiem que el número d'hores de l'espai de recerca de feina està relacionat principalment amb el fet de ser participant de PROPER i no ser atès en el punt d'atenció de les Basses i La Pau. En termes de disseny del programa, caldria mantenir les tutories i mòduls formatius per aquells participants de PISL i, de manera addicional, incrementar-ne la seva intensitat en els barris amb major proporció de participants en una situació molt vulnerable. Evidència de caire més qualitatiu que exposem a continuació ajuda a contextualitzar el fet que una part important dels participants de PISL i PROPER no tinguessin un nivell suficient de competències TIC com per assolir el número d'hores en mínimes de recerca activa de feina.

Per una part important dels participants a l'espai de recerca de feina, el que en teoria el que havia de ser un procés *autònom* de recerca de feina, a la pràctica és un procés *assistit* de recerca de feina.

La majoria de tècnics han afirmat que algunes de les sessions de l'espai de recerca de feina distaven d'un club de feina. Més aviat, les caracteritzen com una aula d'alfabetització digital. Una part important de les persones que venien eren poc autònomes, pel que els tècnics havien de dedicar-hi més temps a ensenyar nocions bàsiques d'informàtica i, al final, acabar realitzant el CV del participant, creant emails, perfils a bosses de treball online...



El perfil d'usuaris hi ha una mica de tot però en general amb un perfil baix. El que passa és que ho aprofitarà més qui té més autonomia. Clar que si tu no saps ni mirar el teu correu electrònic.... allò ideal seria gent autònoma, que tingués un email i CV a la xarxa, amb un perfil clarificat... per moure des del principi quantes més ofertes millor. Però a la pràctica si una persona arriba a l'aula, de TIC no en té ni idea, no té un CV a la xarxa... llavors és complicat. El que passava aleshores és que els ensenyàvem a fer tot això però al aprendre de manera molt lenta, jo optava per fer-li tot jo [al participant de amb poca autonomia] (Tècnic de programa)

Alguns tècnics van posar de manifest algunes dificultats logístiques que afectaven negativament l'aprofitament general de les sessions. Per una banda, el fet que hi hagués barrejades persones de PISL i PROPER feia que hi hagués en una mateixa aula nivells de TIC dispersos. A la pràctica, es percebia que es deixava desatesos aquells amb més autonomia perquè el tècnic es centrava en aquells amb competències TIC més escasses. Per altra banda, el fet que hi hagi aules només amb 12 ordinadors no permetia dividir els grups per nivells i ajustar la docència als nivells de TIC existents.

I a més quan un 75 % tenen un perfil complicat i que no els hi pots dir que vinguin cada 15 dies a l'aula de recerca i que la faci així. A la realitat no és així i necessiten tres vegades més hores del que et penses. També hi ha una limitació d'espai perquè tenim només 12 ordinadors que només poden atendre 12 persones cada 2 hores. Però clar la problemàtica és aquesta que si tu poses més de 9 persones en aquest nivell més baixet, és que és ja impossible donar a l'abast. El que està clar és que ens passem molta estona creant emails, o creant perfils en els diferents portals d'internet de feina... (Tècnic del programa)

Finalment, una solució que apunten una part dels tècnics és oferir algun mòdul d'informàtica previ per aquells participants amb nul·les o molt baixes competències informàtiques. La importància (i urgència!) d'aquesta proposta es justifica perquè el disseny de les activitats a realitzar en l'espai de recerca de feina pressuposa un nivell mínim de competències TIC. Tal i com es pot apreciar a la següent cita, els continguts d'aquest curs serien eminentment pràctics i orientats a que els participants sabessin enviar un email, elaborar un CV o, finalment, crear un perfil en portals online d'ofertes laborals.

Hi hauria una necessitat bàsica crec que tal de treure tot el profit a l'aula de recerca de feina que seria aconseguir les competències TIC mínimes per tal de fer-la. Això ho podríem fer amb un curs previ d'informàtica, amb una mínima autonomia: saber enviar un email, penjar el CV... Però quan la gent arriba aquí, més de la meitat, no té aquestes competències i l'aprofitament d'una aula tal i com estar enfocat per gestionar ofertes i dinamitzar, penso que és més aprofitable per aquesta gent amb mínimes TIC. Si ens deixessin fer una formació prèvia d'unes dues setmanes crec que ho aprofitarien millor que no pas. Però no tothom hauria de rebre aquesta formació, només els que ho necessitessin. Ara si no t'apuntes a moltes bosses de treball d'internet no trobes feina...

4.4.5 La prospecció d'ofertes laborals

L'exhaustiva recollida d'informació sobre les activitats dels programes PISL i PROPER contrasta amb la manca d'informació sistemàtica sobre la prospecció laboral realitzada.

Un dels primers aspectes que com a avaluador contrasta quan es tracta d'analitzar com s'ha realitzat la prospecció d'empreses és el fet que no existeixen dades quantitatives d'activitat sobre la mateixa. Mentre que la resta d'activitats estan molt ben



informades en un sistema d'informació molt cohesionat, aquest seria un aspecte del que caldria realitzar-ne alguna millora per tal documentar com es porta a terme aquesta fase. Entre d'altres qüestions importants que caldria respondre trobem, per exemple, a quantes empreses es contacta, quines característiques tenen o, en el pol oposat, quins participants s'envien a quins processos de selecció. Contrastant aquesta informació amb les insercions laborals posteriors es podrà millorar el procés mateix de prospecció laboral a partir de resultats concrets.

Un aspecte igualment rellevant serà analitzar quins participants no s'hi arriben a enviar mai i quines característiques tenen. Per aquest col·lectiu és important implementar mesures addicionals per tal que en el decurs del programa puguin passar almenys una vegada per algun procés de selecció real.

L'actual sistema d'incentius en un context de limitat temps per realitzar el programa mena a prioritzar aquelles activitats de PISL o PROPER que estant remunerades (tutories i formació) versus aquelles que no ho estan (prospecció laboral).

Una gran part dels entrevistats han posat de manifest que l'actual sistema de contractació del programa PISL i PROPER implica a la pràctica prioritzar aquelles activitats incloses en el sistema d'incentius. Això és, tal i com s'aprecia en la cita següent, la formació i arribar a la quota d'atesos prefixada en el plec de condicions, deixant al mateix temps en un segon pla la prospecció laboral. Tanmateix, aquest era un aspecte important en el disseny inicial del programa, atès que és en aquest moment on els participants poden accedir i posar en pràctica els coneixements adquirits en els mòduls grupals, les tutories o la formació externa.

Crec que estem treballant amb persones i ens hem trobat amb persones amb situacions vitals molt diferents. Però només guiar-se per l'atenció no és més important perquè si et paguen per atendre al final ho acabes fent i t'adaptes perquè és pel que et paguen. Però si haig de fer 500 entrevistes d'entrada, llavors prioritzaré això i la formació per tal que una persona estigui atesa, i no dedicaré més temps a la prospecció que actualment no et paguen per això. I això ja som en part nosaltres al organitzar-nos la feina, però també les empreses les que ens donen aquesta ordre. Bé, és pel que cobren no? (Tècnic del programa)

A la pràctica la prospecció realitzada en el marc dels programes PISL i PROPER ha estat de baixa intensitat, atès que el temps previst per fer-ho s'ha vist eclipsat per altres funcions assignades al prospector laboral.

Tots els tècnics entrevistats han afirmat que la tasca de prospecció laboral s'ha vist afectada per les entrevistes inicials, els mòduls grupals i les tutories individuals. Així, malgrat que aquesta no era la idea inicial, la prospecció laboral que en resulta és de baixa intensitat, la qual es realitza "quan es pot" (Tècnic de programa). Tal i com veiem en la cita següent, es prioritza l'atenció a les persones que comencen les activitats, fet que la pràctica fa que la prospecció no es pugui iniciar prèviament (o de manera paral·lela almenys) a les activitats pròpies del programa.

La feina de prospecció d'empreses per exemple se n'ha ressentit molt perquè no tenim temps i hem d'acabar atenent a gent que comença. Llavors ens agradaria poder fer més prospecció d'empreses. Jo l'any passat [edició 2012] tenia més temps per fer recerca de feina i ho feia en hores d'aula de feina perquè no feia capsules formatives. Ara el prospector [edició 2013] la meua setmana consisteix en cada dia una càpsula de 3 h, aula de recerca 2 h, més la feina administrativa que és més d'una hora per suposat. Fem també reunions de treball entre



nosaltres... no se on trobar l'espai per fer prospecció en serio. Ho faig quan puc.
(Tècnic del programa)

A més, aquesta situació es va agreujar per algunes 'obligacions' sobrevingudes que els prospectors van haver d'assumir en el decurs del programa. Més específicament, es tracta de que tots els participants de PISL i PROPER van haver de realitzar com a mínim una formació externa professionalitzadora subvencionada pel programa. A la pràctica, els prospectors van assumir aquesta cerca d'oferta formativa, fet que va escurçar encara més el temps efectiu de la prospecció laboral. Tal i com veiem en la següent cita, la majoria dels entrevistats expressen aquesta tensió: mentre no es pot fer una prospecció laboral en condicions, es fixa (i es remunera) el nombre d'insercions laborals a realitzar.

Una part del programa a la pràctica no s'ha pogut fer de la millor manera. Jo crec que la prospecció és molt complexa perquè és veritat no hi havia massa temps i s'havia de fer moltes coses perquè el programa era molt exigent en quant objectius i atenció a les persones. Llavors tenies un objectiu d'inserció però no tenies temps ni metodologia, ni actuacions res de res per tractar amb les empreses.... Es va haver de fer servir els prospectors per identificar oferta formativa externa, perquè l'eix de formació era molt important. Això va treure temps a poder fer la feina de prospectors... que havien de buscar places de formació no ho sabíem però eren les persones que teníem per sortir a buscar recursos. (Tècnic del programa)

La majoria d'entrevistats consideren que el procés d'aparellament entre empreses i participants de PISL i PROPER no s'ha pogut fer amb prou qualitat com per assolir les insercions laborals desitjades.

Un dels primers passos que les persones entrevistades creuen que no s'ha pogut realitzar de manera prou intensa ha estat 'fer entendre als participants que trobar feina no implica enviar massivament a totes les ofertes laborals que trobin' (Tècnic del programa). Entrevistes amb tècnics dels programes mostren com la necessitat i urgència a generar ingressos econòmics mena a que els participants es presentin a quantes més ofertes de feina millor. Tanmateix, segons els tècnics entrevistats, no s'ha pogut dedicar prou temps a contrarestar aquesta pràctica. Tal i com veiem en la següent cita, del que es tracta és ajustar-se el perfil del candidat a les necessitats de les empreses.

La idea no és que els participants es presentin a totes les ofertes sinó que es presenti a les adequades. Les empreses tenen necessitats concretes i puntuals i clar i jo crec que la gràcia de la història és que per moltes vegades que es presenti no crec que el contactin sinó ajustar el perfil a la necessitat de l'empresa en aquell moment [implica conèixer molt les empreses! I això vol dir temps]. Caldrà ajustar el seu currículum a les ofertes de feina i treballar el tema de l'actitud i compromís(Tècnic del programa)

La totalitat de tècnics entrevistats consideren que 'gestionen' ofertes laborals – més que no pas 'realitzen' una prospecció activa i seriosa d'ofertes laborals. A la pràctica, tal i com veiem a la cita següent, el prospector no disposa de prou temps com per ajustar el perfil del candidat a l'oferta laboral que millor ajusti al seu perfil. Es deriven persones a ofertes sense conèixer prou les empreses que fan l'oferta, com seleccionen el personal i, finalment, què valoren en els processos de selecció. Aquest model correspon a un model d'espera (rebre ofertes laborals), mentre que en edicions anteriors dels programes s'havia realitzat una prospecció més activa d'ofertes laborals - 'sortir a buscar empreses' (tècnic del programa).



La prospecció no té tot el temps que es mereix. El prospector no està alliberat per fer prospecció i ara el que fa és gestionar ofertes de feina. Tota aquesta component d'ajustar i candidats, que és un treball més difós, no la podem fer perquè ara els enviem a cegues a les entrevistes i processos de selecció. Enviem ofertes que tampoc coneixem l'empresa, pel que no sabem com estructuraren o què valoren en els processos de selecció. Igual va de conya però així d'entrada costa una mica de veure els resultats. Abans feia un paper més actiu perquè tenia temps per sortir a buscar empreses, ara només m'espero a que m'arribin de les diferents borses de treball. Al final això també és molt de temps perquè me les he de mirar, imprimir-les i actualitzar-les, veure a qui li poden anar bé... (Tècnic del programa)

A la pràctica, tal i com veiem a la cita següent, els tècnics perceben que s'estan enviant participants a processos de selecció sabent que no estan prou preparats com per reeixir. Així, alguns entrevistats es qüestionen fins a quin punt s'hauria de remunerar insercions laborals quan les activitats no acosten prou als participants més vulnerables al mercat de treball.

Tenir un objectiu de persones ateses i persones a formar, està bé però no és el més important perquè al final s'acaba fent això i no es mira la qualitat del procés. Però lo important és que hi hagi insercions no? Però clar per les insercions no es corresponen amb les activitats que pots fer perquè per molta gent no els és suficient i no els hi has pogut dedicar prou temps per tal que estiguin llestos per acostar-se al mercat de treball. Que es paguin insercions avui en dia pagant primordialment activitats crec que no és el més adequat. Perquè no pots dir que amb les activitats estan preparats per tenir obtenir una feina (Tècnic del programa)

El procés de prospecció laboral ha prioritzat aquells participants amb una actitud i motivació prelaboral mínima. Es considera que no hi hagut prou temps per treballar de manera més intensa aquesta actitud i motivació pels participants que no han assolit aquest llindar.

La majoria de tècnics entrevistats lamenten el fet de no poder haver dedicat el temps suficient a aquelles persones que no un tenen nivell suficient d'habilitats prelaborals. A la pràctica això ha fet que s'hagin enviat als processos de selecció d'ofertes que els prospectors tenien en cartera a aquells participants amb 'aquella component actitudinal que demanen les empreses' (Tècnic del programa). Tal i com mostra la cita següent, si una persona no mostra disponibilitat immediata, es va posposant la seva derivació a algun procés de selecció de vigent. En d'altres paraules, la possibilitat que un participant de PISL o PROPER amb habilitats prelaborals escasses és molt baixa. Heus aquí el procés de *parking* descrit en el punt 3 d'aquest informe: la derivació a un procés de selecció es va posposant a que la persona assoleixi un nivell mínim habilitats prelaborals, les quals en l'actual marc de contractació no es poden treballar de manera satisfactòria per aquells participants més allunyats del mercat laboral (per manca de temps, per la priorització d'altres objectius...).

Les empreses demanen una component actitudinal determinada i si el candidat que els enviem no la té és un problema. Que no té horaris, compromís... intentem això de dir-li al candidat que no té possibilitats si té unes determinades habilitats actitudinals. Si no ho tenen, és molt complicat i llavors estaríem en un altre programa per fer emergir això que ja que no ho hem pogut treballar aquí [a PISL o PROPER]. Les empreses a part de les competències tècniques hi ha el component actitudinal de disponibilitat, de predisposició, de ser organitzat... que si no el tens és molt complicat mantenir una feina avui en dia. Si el candidat no arriba a aquest punt, estaríem parlant d'un altre programa que treballi tots aquests previs per tal que la persona estigui motivada i disponible per treballar immediatament. 'Jo no puc treballar fins d'aquí un més'... llavors nosaltres responem que molt bé i



que quan arribi alguna cosa ja et trucarem... quan estigui llesta aquesta persona (Tècnic de programa)

En aquest context, la prioritat va ser fidelitzar les empreses que es prestaren a ofertar llocs de treball. A la pràctica, això va fer que s'enviessin només els participants més propers al mercat de treball als processos de selecció.

Alguns entrevistats argumenten que l'objectiu d'arribar a un nombre de persones ateses va en contra del fet de remunerar insercions laborals. La conseqüència d'aquesta contradicció en el disseny del programa, a la pràctica mena a un procés de *creaming*. Això és, tal i com s'aprecia en la cita següent, derivar als processos de selecció aquells participants més ben preparats a nivell curricular. Si es fa el contrari, enviar participants no preparats, té conseqüències no desitjables: no poder fidelitzar les empreses que requereixen treballadors. Si com a prospector envies perfils no adequats, 'fas perdre el temps a les empreses' i llavors 'ja no tornen a comptar amb tu' (tècnic del programa).

Si el teu objectiu és inserir llavors una altra trampa era agafar aquells que estan llestos per treballar la setmana que ve. Llavors esculls els que més probabilitats tenen d'obtenir feina. No? És normal crec. Clar l'empresa que gestiona el programa es pregunta ? Què cobraré jo? Les persones que han vingut o les persones que he inserit? Això és important tenir-ho clar perquè llavors fas més important un cantó o un altre. Aquesta perversió és important i és el que s'està implantat en polítiques actives. Però tu imagina el cas d'una persona que fa 6 anys que no treballa i que l'agafes i en dos mesos i pico no estarà llesta per entrar al mercat laboral. Si una empresa busca un perfil i jo li envio 30 CVs i cap val, quedes molt malament. Llavors li has d'enviar CVs que li serveixin a l'empresa i no fer-los perdre el temps. Això és molt important perquè vincules a l'empresa i la fidelitzes. Cal identificar empreses que ofertin llocs de treball i després cal fidelitzar-les.

4.4.6 Les beques del programa

Tots els entrevistats han coincidit a afirmar que les beques d'assistència per participants sense cap ingrés econòmic comporten un valor afegit molt gran en termes d'adherència al programa.

Tots els informants han constatat que una part molt important dels participants de PISL i PROPER no tenen cap ingrés econòmic i que, en absència de la beca per transport i assistència, no podrien seguir el programa. Tal i com veiem a la següent cita, la beca serveix perquè els participants amb penúria econòmica puguin concentrar-se a treure el màxim profit de les activitats mentre estan en el programa.

Hi ha un punt bastant de desesperació econòmica i això fa que el primer que el que vols estar pendent és de menjar o cobrir les necessitats bàsiques, el pis i estan en una situació una mica límit. Això fa que alguns no puguin estar al 100 % bé i que es puguin dedicar al programa perquè estan pensant que han de cobrir aspectes bàsics de la seva vida familiar. Per exemple, per alguns la targeta de metro és molt cara i nosaltres podem donar algunes per venir a les tutories i formacions...però per l'aula de feina no a fer un currículum (Tècnic del programa)

Tal com veiem a la cita anterior, per alguns tècnics la beca del transport i assistència assegura l'assistència a les tutories i les formacions. Però consideren que, igualment, la beca s'hauria de fer extensible a l'espai de recerca de feina – al ser l'espai on realment busquen i es postulen a una oferta laboral.



4.5 Aspectes organitzatius rellevants per la prestació del servei

Aquest apartat recull tots aquells aspectes organitzatius que, a ulls dels informants, influeixen en una millor o pitjor prestació del servei als participants de PISL o PROPER. A més, es tracten d'aspectes que són totalment endògens a la mateixa organització del programa i, com a tals, són aspectes en els quals encara existeix un marge intern de millora. Per una banda, presentarem com ha estat la relació amb els serveis socials. Per altra banda, com ha estat la relació entre l'administració pública i l'entitat que presta el servei.

4.5.1 La coordinació amb els centres de serveis socials

Tots els entrevistats han reconegut que la relació amb serveis socials ha estat de baixa intensitat, malgrat que tothom considera que revertir aquesta situació milloraria la qualitat en la prestació dels programes.

La majoria d'entrevistats han coincidit a afirmar que la relació entre tècnics dels programes i treballadors socials ha estat esporàdica, primordialment per telèfon i email, i restringida a l'etapa inicial de la derivació. Tal i com veiem en la cita següent, la causa d'aquesta intermitència rau en la manca d'estabilització tant dels tècnics del programa com dels mateixos treballadors socials. Així mateix, perquè els tècnics del programa els hi ha mancat temps per fer un seguiment estret conjuntament amb serveis socials.

Nosaltres no veiem el que queda fora del programa, pel que no et podem dir si hi ha altres col·lectius que ho necessitarien i no estan dintre del programa. No hem tingut contacte amb els treballadors socials com per això, perquè els han reubicat i ha hagut molta mobilitat tant per part d'ells com nostra. No sabem quina informació els hi arriba del programa i quina mena de població atenen. A part també perquè el contacte amb els treballadors socials és només per email perquè amb la feina que tenim no podem fer un seguiment presencial. Hem intentat fer una reunió cada més però al final ho vam deixar perquè no donàvem l'abast (Tècnic del programa).

De fet, tal i com es veu en la cita següent, alguns treballadors socials han expressat la seva incomoditat amb el fet de que les derivacions que realitzen no reben cap mena de devolució al respecte. Arguments com 'mai saben quan estant vigents' i 'que canvien els tècnics en cada edició' són elements que contribueixen a crear un cert desconeixement i, en alguns casos, desconfiança.

La sensació ara és que fem derivacions i no saps mai què passa. Quan ho valorem a nivell d'equip tenim la sensació que són programes massa intermitents, o sigui ara comença un i s'acaba, no saps mai quan tornaran, desapareixen els tècnics amb qui havies treballat i tenir confiança.... que això els hi passa a ells amb nosaltres perquè hem estat una època que ens han mogut a tots els de serveis socials. Aquesta sensació que els professionals canvien constantment i tens una sensació de no saber qui és qui. Algú de tant en tant algú ha de dir 'algú saps qui hi ha en aquests moments a l'altra banda del programa?'. Això fa que et generi molts desconfiança (Treballador social)



Aquest desconeixement s'ha palesat en el fet que alguns treballadors socials han fet derivacions sistemàtiques amb una alta component compensatòria, atès que els criteris vigents d'entrada al programa no s'adeqüen a la població amb la qual treballen.

Els criteris d'accés a PISL i PROPER no esdevenen útils per discriminar a la població elegible dels programes. A la pràctica són grans principis orientadors que gran part de la població que tracta amb serveis socials aconsegueix. Tal i com s'aprecia en la cita següent, 'no es tracta de deixar gent fora', però si acotar quina és la població diana que millor es pot beneficiar de les activitats d'orientació de PISL i PROPER. Per la resta de persones, caldrà treballar per dissenyar un nou programa que millor adrexi les seves necessitats.

A la pràctica el que hem vist són grans principis orientadors i a la pràctica no ens serveix per res. Per exemple, baixa formació professional i baix nivell formatiu... això de què estem parlant?. Quan envies a gent que a penes sap llegir i escriure ... experiència laboral escassa... per nosaltres no vol dir res perquè és un criteri que no discrimina i els nostres a tots els hi passa, tots han sortits rebotats del sistema. I també acaben sortint rebotats d'aquest tipus de programes ... Manca d'autonomia també ho té tothom... és que no focalitza en la població diana perquè el criteri no concreta en res. I això no vull dir que haguem de deixar gent fora però si que potser hi ha gent que necessita un altre tipus de programa. (Treballador Social)

Des de serveis socials proposen repensar el rol del treballador social en el programa a partir de dues propostes. Per una banda, que la captació de persones elegibles sigui un servei actiu de cerca. Per altra banda, que l'adherència del participant es faci de forma compartida entre el treballador social i el tècnic de referència del programa.

Tots els informants s'han mostrat a favor de repensar la coordinació entre serveis socials i l'entitat que implementa PISL i PROPER. Una millor coordinació entre treballadors socials i tècnics de referència és una millora que repercuteix directament en els participants.

Una primera proposta que s'ha fet des de serveis socials és el fet que el procés de captació de persones elegibles hauria de ser de cerca activa. Tal i com mostra la cita següent, s'hauria de crear un procés de captació d'aturats de llarga duració que 'anés a buscar activament a la gent i no esperar que vinguin'.

Clar, majors de 45 de llarga durada, però que vinguin eeh que vinguin ! Es que una persona aturada de llarga durada té aquestes característiques ! És una persona que està tancada a casa esperant que la vinguin a buscar. Si tu coneixes una mica la problemàtica de l'atur de llarga durada saps que has d'anar activament a buscar la gent i no esperar que et vinguin. Has de ser més obert i no pots anar posant sancions perquè ha faltat a tres entrevistes... Se'ls haurà d'anar a buscar, estar-hi a sobre fins que es vagi activant. Clar llavors cal anar-hi darrera i no desistir perquè saps que és el que necessita. No és fàcil però no tots els aturats de llarga durada que necessiten ajuda venen a serveis socials (Treballador social)

Actualment, l'adherència al programa es treballa completament de manera endògena. Els treballadors socials consideren que aquest pot ser un aspecte que es podria treballar de forma distribuïda entre treballadors socials i tècnics de referència. Tal i com s'aprecia en la cita següent, el treballador social pot tenir un paper rellevant en reforçar el compromís i la dedicació de les persones que deriva a treure el màxim profit de les activitats dels programes PISL i PROPER.



L'any passat ho vam intentar però no es va poder perquè teníem molta feina. Per telèfon i via email es fa perquè es més àgil però presencialment no es pot. És el primer que vam deixar de banda i crec que s'hauria de fer més perquè és bo pel programa i la persona. De fet, són unes persones més que actuen sobre el participant. Augmentem la capacitat de dir-li 'busca trabajo, míralo en serio que es importante'. És important també per ells per veure l'aprofitament del recurs i que vegin una mica les ganades que tenen per canviar la seva situació. Però tot el reforçament emocional que seria necessari amb alguna gent que ens envien no el poden fer perquè no tenim temps de fer un intercanvi cara a cara (Tècnic del programa)

4.5.2 El Model de col·laboració públic-privada: alguns aspectes susceptibles de millora

La durada actual de base anual en l'esquema de contractació externa de PISL i PROPER es considera insuficient per saber si el programa millora o no la situació inicial dels aturats de llarga duració.

'Un programa al que no se'l permet créixer'. Aquest és un dels literals que empenen la majoria dels informants per referir-se a l'actual esquema contractual que regula la prestació del programa per una entitat externa. El contracte anual es considera insuficient per saber si ambdós programes tenen alguna repercussió en millorar la situació laboral dels aturats de llarga duració atesos. L'esquema anual, el qual 'acaben essent 6 mesos reals', implica que la majoria d'activitats es concentren en pocs mesos i, tal com hem vist, la prospecció laboral és de baixa intensitat. En paraules d'un tècnic, 'cal deixar que el programa maduri per saber què aconsegueix', atès que és un programa complex i multidimensional que treballa amb persones d'un perfil vulnerable. Tal i com s'observa a la següent cita, la inversió inicial de formació i alfabetització digital podria incrementar les insercions laborals si el programa disposés d'alguns mesos més per poder fer una prospecció laboral ben feta. Actualment, el que passa és que es realitza la inversió però s'acaba perdent perquè la prospecció laboral ha estat poc intensa.

Hi ha una altra cosa que als propis proveïdors ens penalitza. Quan tu treballes 3 o 4 mesos amb una persona i l'has de deixar perquè el pressupost no dóna més de si, i el recurs més autònom que és el club de recerca de feina, has fet una tasca d'alfabetització que si la tinguessis dos mesos més per buscar ofertes laborals potser podríem acabar el cicle millor. Però resulta que l'acabes perdent... o sigui que és una inversió que l'acabes perdent i que no té retorn ni per la persona ni per l'empresa. És un despilfarro ! A nosaltres ens agradaria poder atendre més temps a la persona perquè els nostres resultats amb una mica més d'esforç podríem haver inserit més gent.(Tècnic del programa)

Alguns informants demanen que la cooperació públic-privada vagi més enllà de la pura signatura d'un conveni en el que s'externalitza la implementació d'un programa.

Alguns informants creuen que es necessari que l'administració concebi que els proveïdors externs no són només entitats que executen els programes dissenyats des de l'administració. Tal i com es pot apreciar en la cita següent, l'entitat que presta el servei s'ha trobat amb problemes logístics i d'infraestructura quan ha volgut fer servir recursos propis de l'ajuntament per donar un millor servei – per exemple, ampliar les hores de recerca de feina o la franja horària dels mòduls grupals. En aquest sentit, reclamen que es clarifiquin des de bon principi les condicions que regularan l'ús dels recursos municipals per una entitat externa.



Jo entendria una versió més europea, un mínim d'hores per tal que les he de fixar, però no em passis el programa formatiu perquè llavors això no és flexibilitat. Em dius el número d'hores, el dius el continguts, em dius a l'aula 3 perquè la 4 no me la deixes, i a més i ho he de fer de 12 a 14 h perquè a les 14.05 tancaràs l'aula? I només els dimecres i els divendres? Aquesta és la realitat amb la que he treballat. Et transfereixo el meu pla quinquennal i tu l'executes. Has d'entendre que un proveïdor de serveis no és només un executor del teu programa. I dóna'm un ventall de recursos i digues quins recursos públics poses a la meva disposició com a gestor privat. Es parla de cooperació públic-privada i a la pràctica es converteix en que jo trec un concurs i signem un conveni i res més.

Alguns informants creuen que seria positiu atorgar més llibertat i confiança a les entitats que implementen el programa per dissenyar les activitats que considerin més idònies per assolir els objectius marcats.

Alguns informants creuen que l'actual sistema de relació contractual de base anual no possibilita que les entitats que implementen el programa aportin la seva experiència acumulada en la intervenció social amb col·lectius vulnerables. Tal i com mostra la cita següent, es reivindica que es supera l'esquema anual i permetre amb més marge temporal que la pròpia entitat que presta el servei pugui innovar i introduir aquelles activitats que creu que millor puguin assolir els objectius que l'administració desitja. Posant com exemple el model anglès, a la pràctica implica que l'administració basi la relació amb aquestes entitats en el principi de subsidiarietat, atorgant autonomia i flexibilitat per tal que adapti la prestació del servei a les necessitats dels participants que van entrant al programa. Això no exclou que, al cap de dos anys, es realitzi una avaluació rigorosa per determinar fins a quin punt s'han assolit els objectius i rescindir, si cal, la contractació.

Projectes compartits amb els proveïdors, per tal que puguin aportar experiència no només en gestió sinó en disseny. Dóna'm una mica més de marge veritable i que sigui aconseguir uns objectius i tinguem autonomia per treballar amb les eines que millor considerem per assolir objectius. Digues 'fes 50 hores amb cada persona, el que tu vulguis, per tal que creixi i sigui més ocupable'. Hi ha un punt no ben trobat entre la col·laboració i el control. Vull col·laborar amb vosaltres però vull dir-te què has de fer. Però al mateix temps t'agafo a tu que ets un extern perquè ets més flexible i al mateix temps vull que m'expliquis tot el que fas i al mateix temps vull que et puguis adaptar a les realitats que et vas trobant però et dic la metodologia, les hores i els continguts que has de fer servir. Però quan vingui un PISL puguis adaptar Ha de ser un o l'altre. El model anglès mal fet. Allà et diuen els objectius però tu com extern fes el que et doni la gana per aconseguir-ho. Si al cap de dos anys, avaluem i no has assolit ho perds.

Un pay-per-performance en base a outputs – nombre d'atesos?

La majoria dels informants han expressat la seva incomoditat amb el fet que un dels objectius de la contractació externa sigui l'atenció d'un nombre determinat de persones. Tal i com hem comentat anteriorment, no s'acaba d'entendre en funció de quins criteris es fixa aquest nombre. I si el criteri és en funció del cost econòmic, consideren que aquest criteri no és suficient per prestar un bon servei. Prestar un bon servei implica que les activitats realitzades serveixen per mitigar la problemàtica inicial, fet que no implica necessàriament atendre a més o menys persones. De fet, en una gran part de les entrevistes posen de manifest que atendre a més gent implica disminuir la qualitat de prestació del servei. D'aquesta manera, proposen desvincular aquests dos objectius: el del nombre d'atesos i la inserció laboral. Consideren que un veritable sistema que remunerari resultats hauria d'anar dirigit cap a resultats relacionats amb la millora del problema inicial (atur de llarga duració de persones excloses socialment) i, per tant, vinculat al nombre d'insercions realitzades.



L'esquema actual de contractació externa no permet l'estabilització ni la retenció de tècnics professionals amb experiència suficient per atendre població vulnerable.

La majoria de les persones entrevistades han fet palès que la contractació anual fa que no es pugui estabilitzar professionals amb prou experiència per treballar amb persones vulnerables. Tal i com veien en la següent cita, el tècnic entén que l'entitat que implementa el programa no el pugui estabilitzar més enllà del que dura la contractació externa amb Barcelona Activa. Això provoca que hi hagi una relativa rotació dels tècnics del programa, fet que com hem vist perjudica la prestació del servei.

També per nosaltres perquè no saps si tens feina més enllà d'un any. L'empresa que la gestiona un any no sap del cert si el gestionarà l'any següent, pel que no et pot estabilitzar. Aquest any hem estat de sort perquè ens han renovat a la majoria que estàvem l'any passat. Però podria haver no estat així. Llavors clar, si veus alguna altra feina que t'ofereixi millor estabilitat marxés. De fet, alguns companys ho van fer. Fins i tot alguna de les ofertes que ens han arribat m'hi hagués presentat jo perquè oferien més estabilitat que la que tinc ara

La majoria d'entrevistats afirmen que el nombre d'insercions laborals han estat satisfactòries malgrat les dificultats existents. Tanmateix, consideren que caldria vetllar d'alguna manera per tal que les persones inserides conservin el seu lloc de treball.

La majoria d'entrevistats consideren que els programes PISL i PROPER han assolit un bon nombre d'insercions laborals. Tanmateix, creuen que per alguns participants el repte no és només trobar una feina sinó mantenir-la – 'un punt d'inici i no tant final'. En aquest sentit suggereixen que el programa hauria de contemplar la possibilitat de que el programa no acabés amb una inserció laboral. Pensen que els tècnics podrien fer una tasca d'acomodació addicional a partir de que un participant aconsegueix inserir-se laboralment.

Per nosaltres quan acaba el programa no acaba el procés perquè en molts casos ja no es tracta tant de trobar feina sinó de mantenir-la. Això és un problema perquè les persones que necessiten més un projecte vital has d'estar més a sobre controlant. L'any passat vam tenir casos de persones que començaven una feina però a les dues setmanes no superava el procés de prova. Aquestes tutories s'hauria de treballar les insercions mentre la persona està a la feina. Això és molt important amb persones de PISL. El programa per aquests perfils és un punt d'inici i no tant final quan troben feina. L'objectiu més complicat és que mantinguin la feina i ja no tant que la trobin perquè això depèn de nosaltres i de les feines que ens vagin arribant. En canvi nosaltres no estem a l'empresa.



5. Conclusions: reflexions per una futura avaluació d'impacte de PISL i PROPER

Aquest darrer capítol recull els principals resultats obtinguts de l'anàlisi portat a terme del programa, mitjançant tècniques tant quantitatives com qualitatives, tot suggerint també algunes recomanacions que considerem contribuirien a millorar el procés d'implementació del PISL i PROPER i l'assoliment dels objectius que es persegueixen.

5.1 La cobertura del programa

- La distribució territorial no sembla haver seguit un procés previ de diagnosi de necessitats ni identificació de la població diana d'aquests programes (aturats de llarga duració de districtes amb una renda familiar més baixa). La hipòtesi de treball seria que els districtes amb més aturats de llarga duració i amb una renda familiar disponible disposessin d'una taxa de cobertura major
- Tanmateix, els districtes amb més aturats de llarga duració i amb una renda familiar disponible més baixa no tenen les taxes de cobertura més elevades. Aquesta apreciació no varia en cap dels quatre supòsits – a partir de la població derivada, a partir de les altes efectives en els programes o si tenim en compte els dos programes de manera separada.
- Hi ha un districte amb la taxa de cobertura més alta en tots els quatre gràfics de cobertura realitzats. Tanmateix, es tracta d'un districte (les Corts) amb un nombre relativament baix d'aturats de llarga duració i amb una renda familiar disponible per sobre la mitjana de Barcelona.

Recomanacions

- Si atenem a més o menys persones és una qüestió inútil si la intervenció que s'ofereix no ha estat avaluada de forma rigorosa i, per tant, no se sap amb certesa si és efectiva. Actualment, per tant, la qüestió principal no és establir una cobertura a la qual s'ha d'arribar segons la naturalesa de la població diana. Més aviat, es tracta d'escatir si els programes PISL o PROPER mitiguen o no la problemàtica inicial de les persones aturades de llarga duració amb un perfil vulnerable.
- En qualsevol cas, a parer nostre, el càlcul d'un índex de cobertura, si es que volen contribuir a millorar l'efectivitat d'un servei, s'ha de dur a terme utilitzant com a denominador la població necessitada del servei. En aquest sentit, tal i com s'argumentarà més endavant, la població diana rellevant es troba constituïda per un subconjunt de persones aturades que tenen uns atributs particulars (baixos ingressos econòmics, càrregues familiars, baix nivell educatiu o poca experiència laboral recent).
- La pregunta rellevant, en termes de cobertura, és analitzar quantes d'aquestes persones reben un servei que necessiten i, més important encara, quantes d'aquestes persones no el reben (necessitats no cobertes). Les ràtios de cobertura incloses les d'aquest estudi són un primer exercici en aquesta direcció. Tanmateix, disposant d'una millor informació relativa a les característiques



sociodemogràfiques, es poden construir taxes de cobertura específiques per a diferents col·lectius d'interès – per exemple, homes aturats de llarga duració amb una edat superior a 55 anys, famílies monoparentals en situació d'atur de llarga durada o aturats de llarga durada perceptores de la renda mínima d'inserció.

5.2 La població diana i accés al programa

- La memòria dels programes PISL i PROPER assegura que la majoria de les derivacions per PISL es produeixen des de la Xarxa de serveis socials bàsics . En el cas de PROPER la majoria de les derivacions venen des dels centres de serveis socials i, de manera addicional, persones derivades per Barcelona Activa (Barcelona Activa 2013) . A la pràctica però, existeix una divisió tàcita entre programes i punt de derivació: mentre que serveis socials deriva a PISL, Barcelona Activa ho fa a PROPER.
- De fet, com a segona derivada important, les característiques sociodemogràfiques juguen un paper secundari en aquest procés. Només el fet de ser estranger fora de la unió europea i de manera molt ínfima l'edat, són aspectes significatius que incrementen la probabilitat de ser derivat a PISL.
- El procés de valoració de la idoneïtat dels candidats posterior a l'entrevista implica que, de totes les derivacions, tinguin més probabilitat convertir-se participants d'alguns dels dos programes aquelles persones amb més nivell d'estudis (primaris, secundaris o universitaris respecte les persones sense estudis), les persones estrangeres extracomunitàries i les persones derivades des de Barcelona Activa.
- No existeix un procés formalitzat de diagnosi de necessitats previ a la derivació de la població elegible a PISL o a PROPER. L'avaluació de necessitats es realitza de manera idiosincràtica i com a instrument per fer l'avaluació de la idoneïtat de les persones derivades i seleccionar els participants.
- El sistema actual de derivació i avaluació prioritza arribar a un llindar de persones ateses. Independentment de quina sigui la seva situació inicial, la captació tàcita d'un participant valora molt positivament quina pot ser la seva l'adherència al programa.
- Els actuals criteris de derivació oferts per Barcelona Activa es consideren a la pràctica guies generals per ajudar en la derivació, fet que mena a que el criteri del professional que deriva sigui el que en determina la derivació.
- Es detecta un procés de *creaming* en la selecció i avaluació de la idoneïtat de les persones derivades des de serveis socials i Barcelona Activa.
- El nombre mensual de derivacions ha estat completament irregular, fet que a ulls dels informants ha repercutit negativament en la prestació del servei per aquells participants més vulnerables.
- Existeix una manca d'informació estandarditzada de les característiques sociodemogràfiques de les persones derivades, especialment per aquelles persones que no s'arriben a contactar per la primera entrevista inicial o no s'acaben donant d'alta.



Recomanacions

- Perfilar la població diana a partir d'una avaluació de necessitats realitzada amb registres administratius. Les bases de dades administratives de l'Ajuntament de Barcelona són prou riques com per realitzar una diagnosi de necessitats a nivell de districte i, fins i tot, a nivell de barri. L'objectiu d'aquesta avaluació de necessitats serà detallar quants aturats de llarga duració hi ha en les diferents demarcacions territorials escollides i quines característiques tenen. Així mateix, caldrà prioritzar la població diana i ajustar el disseny del programa a les seves característiques. Per exemple, no és el mateix un aturat de llarga duració amb escassos recursos econòmics de 40 anys que un de 55, o no és el mateix un aturat de llarga durada de 40 anys amb escassos recursos econòmics que una aturada de 40 anys amb escassos recursos econòmics amb fills.
- Caldrà aleshores dissenyar un sistema de triatge que categoritzi els participants elegibles segons la seva probabilitat d'inserció laboral previ a qualsevol assignació a serveis o programes concrets i, paral·lelament, assignar-hi incentius diferenciats segons la consecució dels diferents outcomes establerts ex-ante (per exemple, insercions laborals o finestra temporal en la que un participant conserva aquest lloc de treball). En l'actualitat, no hi ha evidència sobre quin és el millor sistema de triatge. El que sí que és bastant clar és que quan més temps porta una persona sense feina més complicat és tornar-la a reintroduir en el mercat laboral.
- Dissenyar un sistema de captació de persones elegibles que sigui actiu i no pas d'espera, a partir de registres administratius i dirigit a nivell de barri a partir del centre de serveis socials de la zona.
- Atès que el nombre de places de participants serà superior al nombre de persones que necessiten la intervenció, caldria assignar la participació per atzar per tal de garantir que totes les persones elegibles tenen les mateixes probabilitats de participar. En qualsevol cas, aquest procés s'hauria de realitzar internament a l'ajuntament de Barcelona i serà, el consistori qui facilitarà el llistat de persones a atendre a l'entitat externa que implementarà el programa. D'aquesta manera, s'eviten processos com el creaming i el parking en els processos de selecció, atès que l'entitat que implementa el programa no podrà escollir aquells participants més propers al mercat laboral.
- Per tal que aquesta proposta sigui viable, caldrà establir el període en el qual poden entrar usuaris nous als programes atès que la prioritat ja no serà arribar a una quota d'atesos sinó prestar un servei amb qualitat a les persones que han estat assignades aleatòriament a PISL i/o PROPER.
- Tal i com mostra la literatura especialitzada, l'efecte de la subcontractació pot ser negatiu per una aturat recent, però amb un impacte positiu a mig i llarg termini per aquelles trajectòries més dilatades d'aturats vulnerables. Tanmateix, actualment PISL i PROPER no compta amb cap mecanisme que assegurí que aquests programes siguin únicament per aturats de llarga duració i amb càrregues socials afegides. Només esmenta que preferentment s'adreça a aquests col·lectius, però no ho ha consolidat com a criteri d'exclusió per aturats recents.



5.3 Els objectius: què entenem per 'èxit'?

- A la pràctica, els informants han identificat quatre objectius diferents de PISL i PROPER: un de compensatori, un d'activació o reorientació professional, un d'increment de l'ocupabilitat i, finalment, un d'inserció laboral.
- La població donada d'alta és heterogènia en la seva situació inicial, fet que ulls dels participants implica que no totes podran assolir el mateix objectiu.
- La percepció dels tècnics és que l'atenció que fan en el dia a dia té un component compensatori tant important com la d'orientació, fet que justifiquen en què un gran nombre de participants tenen problemàtiques afegides prèvies que s'han de resoldre per tal de poder realitzar una tasca efectiva d'orientació i millora de l'ocupabilitat.
- L'objectiu de la inserció laboral no és prioritari per la majoria dels entrevistats. Per una banda, perquè que la inserció laboral es conceptualitza com a quelcom que depèn d'elements externs del programa (context socioeconòmic, disponibilitat d'ofertes laborals...). Per altra banda, perquè les activitats s'encaren a l'acompanyament i millora de l'ocupabilitat.
- La majoria d'informants pensen que una part important de persones derivades des de serveis socials no són inseribles al mercat laboral obert, al menys en l'actual disseny i objectius dels programes PISL i PROPER
- L'actual sistema de contractació pública basada parcialment en la retribució del nombre de persones ateses fa que aquest sigui un objectiu tàcit igual o més important que l'increment de l'ocupabilitat o que la inserció laboral dels participants.

Recomanacions

- A partir dels resultats obtinguts en l'avaluació de necessitats ja esmentat, caldrà ara definir quins són els objectius que han de tenir cada un dels programes. A la pràctica s'han detectat objectius compensatoris, d'activació, de millora de l'ocupabilitat o d'inserció laboral. Una proposta en aquesta direcció seria assignar els objectius més compensatoris i d'activació al programa PISL i els d'incrementar l'ocupabilitat i la inserció laboral a PROPER.
- El que no s'aconsella de cap manera és que els dos programes tinguin les dues tipologies d'objectius, atès que aleshores les diferències internes de la població atesa seran molt grans i això menarà a una mala consecució d'objectius. Una possibilitat addicional, tal i com ens mostrava l'anàlisi qualitativa és considerar aquests objectius com a itineraris en forma d'escala. Així, a partir d'una diagnosi acurada de les necessitats personals, caldrà situar al participant en aquesta escala en la que haurà de millorar progressivament. D'aquesta manera PISL i PROPER ja no serien programes sincrònics sinó successius – només un participant amb una situació personal i familiar relativament estabilitzada 'activat i motivat', passarà a treballar objectius relatius a incrementar l'ocupabilitat i la inserció laboral.
- Pel que fa a la mesura d'outcomes dels programes, la primera recomanació seria treure com a objectiu al fet d'arribar a un llindar de persones ateses. En



segon lloc, si es decideix seguir optant per incrementar l'ocupabilitat dels participants caldria transformar aquest aspecte en un outcome mesurable a partir d'algun instrument de diagnòstic reconegut – per exemple, el servei d'ocupació de Catalunya disposa d'un instrument que anomenen classificació Q per diagnosticar el nivell d'ocupabilitat dels aturats. En tercer lloc, si es decideix optar per un programa encarat a la inserció laboral, aleshores s'hauria d'incloure com a outcome la quantitat de mesos transcorreguts després d'una inserció laboral.

- Tanmateix, partint de la literatura revisada en el punt 3, es recomana que el programa PISL faci un tomb cap al model work-first atès que a nivell internacional els programes amb aquest enfocament són els que s'han mostrat més efectius per a col·lectius d'aturats vulnerables. Els programes que fomenten la cerca immediata de llocs de treball són més efectius que aquells que implementen qualsevol mena de formació abans del procés de cerca de feina. Els proveïdors que motiven als participants a buscar feina des del primer moment enlloc de formar-los obtenen millors taxes d'inserció i de retenció del lloc de treball. L'adaptació d'aquest model a la ciutat de Barcelona podria incloure una primera vinculació transitòria amb el mercat laboral a partir del mercat protegit (clàusules socials de l'Ajuntament, en les empreses, programes específics com Incorpora de la Fundació La Caixa...).

5.4 Les activitats del programa

- La majoria d'entrevistats coincideixen a afirmar que a la pràctica no hi ha molta diferència entre el perfil dels participants de PISL vs els de PROPER, malgrat que la teoria del programa establia que el grau de vulnerabilitat dels respectius participants era més elevat en PISL i que PROPER.
- El percentatge de persones ateses en el programa ha estat molt bo tant a PISL com a PROPER, tot i que existeix un percentatge de participants que no han arribat al llindar de 25 hores mínimes d'intervenció tècnica. El nombre d'hores d'intervenció per participant va molt relacionat amb el fet de ser home, la tipologia de programa (PISL vs PROPER), el punt d'atenció i, finalment, amb les hores de tutories rebudes i el nombre de mòduls grupals. En aquest sentit, les hores de tutoria i els mòduls grupals clarament reforcen l'adherència al programa. Per tant, caldrà que els participants de PISL en facin un ús més intensiu que no pas els de PROPER, així com aquells participants que siguin atesos en els punts d'atenció de La Pau i el Centre Cívic les Basses.

Mòduls grupals

- Tots els participants han coincidit a afirmar que els continguts dels mòduls grupals estan molt ben dissenyats. Es valora molt positivament que hi hagin uns cursos obligatoris pels participants de PISL enfocats a habilitats mínimes per encarar qualsevol feina.
- Per la majoria dels informants els mòduls grupals ajuden augmentar l'autoestima i la motivació, principalment a través de mètodes pedagògics innovadors i també perquè es construeix un sentiment col·lectiu de grup.
- Els tècnics del programa entrevistats coincideixen a afirmar que alguns participants de PISL no tenen prou nivell com per seguir satisfactòriament el bloc específic de millora en el procés de recerca de feina.



El Tutor

- La figura del tutor professional es valora molt positivament per tots els informants entrevistats, tant per la seva aportació en l'activació dels participants com orientació i millora de l'ocupabilitat
- Tanmateix, a la pràctica és perceput que el tutor és una figura amb masses funcions i molt diferent entre elles. S'identifiquen quatre amenaces que posen en perill la tasca realitzada per la figura del tutor: l'excessiva burocràcia, el nombre de persones ateses com a objectiu addicional, l'elevat nombre de participants amb un perfil compensatori i, finalment, els sis mesos efectius dels que es disposen per implementar el programa

La formació professionalitzadora externa

- La formació externa subvencionada es valora molt positivament per tots els entrevistats, atès que té un valor afegit d'activació i canvi actitudinal.
- La majoria d'entrevistats afirmen que en general la formació externa té un valor de senyalització curricular, més que no pas d'incrementar realment l'ocupabilitat del participant
- Una part important dels tècnics del programa entrevistats recomanen que s'incorpori a la formació externa un període de pràctiques en entorns d'empreses reals.

Espai recerca de feina

- El lílndar diferent d'hores mínimes de l'espai de recerca de feina s'ajusta prou bé per la majoria dels participants de PISL derivats per Serveis Socials i pels de PROPER derivats per BCN activa. Tanmateix, hi ha una proporció important de participants que no arriben al límit establert, fet que podria indicar que es tracta d'un col·lectiu que demostra certes dificultats per poder assolir els mínims que pretén el disseny inicial dels programes.
- El número d'hores de l'espai de recerca de feina està relacionat principalment amb el fet de ser participant de PROPER i no ser atès en el punt d'atenció de les Basses i La Pau.
- Per una part important dels participants a l'espai de recerca de feina, el que en teoria el que havia de ser un procés autònom de recerca de feina, a la pràctica és un procés assistit de recerca de feina.

Prospecció laboral

- L'exhaustiva recollida d'informació sobre les activitats dels programes PISL i PROPER contrasta amb la manca d'informació sistemàtica sobre la prospecció laboral realitzada.
- L'actual sistema d'incentius en un context de limitat temps per realitzar el programa mena a prioritzar aquelles activitats de PISL o PROPER que estant remunerades (tutories i formació) versus aquelles que no ho estan (prospecció laboral).



- A la pràctica la prospecció realitzada en el marc dels programes PISL i PROPER ha estat de baixa intensitat, atès que el temps previst per fer-ho s'ha vist eclipsat per altres funcions assignades al prospector laboral.
- La majoria d'entrevistats consideren que el procés d'aparellament entre empreses i participants de PISL i PROPER no s'ha pogut fer amb prou qualitat com per assolir les insercions laborals desitjades.
- El procés de prospecció laboral ha prioritzat aquells participants amb una actitud i motivació prelaboral mínima. Es considera que no hi hagut prou temps per treballar de manera més intensa aquesta actitud i motivació pels participants que no assolien aquest llindar.
- En aquest context, la prioritat ha estat fidelitzar les empreses que es prestaren a ofertar llocs de treball. A la pràctica, això va fer que s'enviessin només els participants més propers al mercat de treball als processos de selecció.

Beques

- Tots els entrevistats han coincidit a afirmar que les beques d'assistència per participants sense cap ingrés econòmic comporten un valor afegit molt gran en termes d'adherència al programa.

Recomanacions

- Caldria incrementar l'adherència al programa dels participants més vulnerables, incrementant el número d'hores de tutoria i de mòduls grupals.
- Caldria garantir que tots els participants que inicien els mòduls grupals orientats a la recerca de feina tinguessin el nivell mínim per realitzar-les. Per alguns participants més vulnerables que porten un ritme més de lent d'aprenentatge, caldria incrementar el número d'hores de competències i habilitats prelaborals i, de manera opcional, oferir activitats complementàries que reforcessin aquesta pretesa.
- S'aconsella reforçar la figura del tutor del programa manllevant-lo de les funcions més burocràtiques, eliminant l'objectiu d'arribar a un nombre de persones ateses, limitant els participants amb un perfil compensatori per tutor i, finalment, allargant el període en el qual s'implementen les activitats.
- Pel que fa a l'espai de recerca de feina, caldria limitar el nombre de persones de perfil compensatori en una mateixa aula, dividir aquesta activitat en diferents nivells de TIC i, finalment, oferir un mòdul formatiu bàsic de TIC per aquells que no assoleixen els mínims.
- Caldria reforçar el servei de prospecció laboral d'ambdós programes (en tècnics i aportació econòmica) i alinear-lo amb les característiques d'un programa work-first. Això és, maximitzar el nombre d'ofertes laborals disponibles en el moment (per no dir abans) que un participant sigui donat d'alta.
- Es recomana adoptar mecanismes per prevenir que es produeixin processos de creaming o parking en l'aparellament dels participants i les ofertes laborals. Una possible solució passaria per garantir que cada participant ha estat derivat a un



nombre mínim de processos selectius. Així mateix caldrà garantir un temps mínim per treballar l'aspecte motivacional i actitudinal previ a aquests processos.

5.5 Aspectes organitzatius

La relació amb els serveis socials bàsics

- Tots els entrevistats han reconegut que la relació amb els serveis socials ha estat de baixa intensitat, malgrat que tothom considera que revertir aquesta situació milloraria la qualitat en la prestació dels programes.
- Aquest desconeixement s'ha palesat en el fet que alguns treballadors socials han fet derivacions sistemàtiques amb una alta component compensatòria, atès que els criteris vigents d'entrada al programa no s'adeqüen a la població amb la qual treballen.
- Des de serveis socials proposen repensar el rol del treballador social en el programa a partir de dues propostes. Per una banda, que la captació de persones elegibles sigui un servei actiu de cerca. Per altra banda, que l'adherència del participant del programa es faci de forma compartida entre el treballador social i el tècnic de referència del programa.

El model de col·laboració públic-privada

- La durada actual de base anual en l'esquema de contractació externa de PISL i PROPER es considera insuficient per saber si el programa millora o no la situació inicial dels aturats de llarga duració.
- Alguns informants demanen que la cooperació públic-privada vagi més enllà de la pura signatura d'un conveni en el qual s'externalitza la implementació d'un programa.
- Alguns informants creuen que seria positiu atorgar més llibertat i confiança a les entitats que implementen el programa per dissenyar les activitats que considerin més idònies per assolir els objectius marcats.
- La majoria dels informants han expressat la seva incomoditat amb el fet que un dels objectius de la contractació externa sigui l'atenció d'un nombre determinat de persones. Prestar un bon servei implica que les activitats realitzades serveixen per mitigar la problemàtica inicial, fet que no implica necessàriament atendre a més o menys persones.
- De fet, una gran part de les entrevistes posen de manifest que atendre a més participants implica disminuir la qualitat de prestació del servei.
- L'esquema actual de contractació externa no permet l'estabilització ni la retenció de tècnics professionals amb experiència suficient per atendre la població vulnerable.
- La majoria d'entrevistats afirmen que el nombre d'insercions laborals han estat molt satisfactòries en l'actual situació econòmica i per les característiques de la població atesa (aturats de llarga durada en una situació vulnerable). Tanmateix, consideren que caldria vetllar d'alguna manera per tal que les persones inserides conservin el seu lloc de treball.



Recomanacions

- Es recomana replantejar el paper del treballador social en el programa a partir de dues propostes. Per una banda, que la captació de persones elegibles sigui un servei actiu de cerca. Per altra banda, que l'adherència del participant del programa es faci de forma compartida entre el treballador social i el tècnic de referència del programa.
- S'aconsella que el contracte per la implementació del programa no sigui menor a dos anys, de tal manera que l'entitat que realitza les activitats es pugui acomodar a la seva població diana, pugui introduir innovacions i, finalment, pugui treballar prou temps i de manera més intensa amb els participants més vulnerables. El model anglès o el de la ciutat de Nova York són dos bons exemples que es podrien tenir en compte en el moment de replantejar l'actual finestra temporal de contractació.
- L'esquema de retribucions en base a resultats no s'hauria de basar en el nombre de persones ateses (outputs), sinó en el nombre de participants inserits i en quant de temps aquestes romanen en el lloc de treball (outcomes). A més, una part important d'aquests incentius haurien de reforçar el fet que les persones inserides conservin el lloc de treball. I aquests incentius haurien de premiar el fet que l'entitat prestadora del servei fos capaç de mantenir en el lloc de treball aquells perfils més vulnerables (aturats de llarga duració, treballadors d'edat avançada...). Finalment, l'esquema d'incentius hauria de premiar de manera substancial la inserció laboral en el mercat no protegit, atès que aquest fet incentiva que els proveïdors mostrin interès en invertir més recursos durant més temps en aquells aturats més allunyats del mercat de treball.
- Una de les solucions que es proposa a nivell teòric és l'assignació aleatòria **d'una cohort de participants** a una entitat externa per tal que se'n faci responsable durant un període no inferior a tres anys. L'esquema d'incentius no aniria només en persones ateses, sinó que computaria per inserció laboral. A més, aquelles insercions dels perfils més vulnerables tindrien un incentiu econòmic major. Finalment, es remuneraria pel temps que una persona conserva el seu lloc de treball. En aquest context, l'entitat prestadora de serveis s'afanyarà a identificar aquells participants que es poden inserir més ràpidament, al mateix temps que dedicarà més esforços a aquells col·lectius més vulnerables per tal d'accelerar-ne la seva inserció laboral.
- L'ampliació de la finestra temporal del contracte per la implementació externa del programa hauria de permetre l'estabilització dels professionals contractats com a tècnics de PISL i PROPER.
- Es recomana que els tutors acomodin als participants inserits en el seu lloc de treball per assegurar-ne la seva retenció. Aquesta proposta és d'especial rellevància per aquells participants amb un perfil més vulnerable.



5.6 Avaluar l'impacte de PISL i PROPER

L'avaluació de l'impacte d'una política pública o programa consisteix no només a saber si un problema millora o empitjora, sinó si la intervenció pública hi ha tingut alguna cosa a veure. Es tracta, en resum, d'establir si es pot atribuir o no (i en quina mesura) la causa de possibles canvis en la problemàtica de partida a la intervenció pública.

Els programes PISL i PROPER es troben en una posició immillorable per avaluar l'impacte de la gestió externalitzada i finançament per objectius en la inserció sociolaboral de persones excloses socialment. En primer lloc, perquè les iniciatives són programes propis i el grau d'autonomia en el seu disseny és màxima. En segon lloc, perquè les seves dimensions acotades a la ciutat de Barcelona permet que l'avaluació sigui molt intensiva i polifacètica. Finalment, perquè hi ha molta més demanda que el nombre de persones que finalment es pot arribar a atendre, fet que permetria aleatoritzar l'entrada de la població elegible com a el mecanisme que garanteix les mateixes probabilitats d'accés a tots aquells que potencialment se'n poden beneficiar.

Són diversos els canvis que hem anat suggerint pel que fa al disseny del PISL i PROPER, alguns d'ells mencionats per les persones entrevistades durant el treball de camp qualitatiu, com ara per exemple millorar el procés de captació de la població diana, definir l'objectiu prioritari PISL o PROPER més enllà del nombre d'atesos, allargar el temps de vida del programa com a mínim per aquells participants més vulnerables o, finalment, reforçar el paper de la prospecció laboral a l'inici mateix dels programes. Tanmateix, com acostuma a passar amb qualsevol proposta de redisseny d'una política pública, no es tracta més que de potencials bones idees; així doncs, si es vol estar realment segur que alguns d'aquests instruments poden millorar l'efectivitat des programes d'inserció sociolaboral PISL i PROPER, no queda més remei que portar a terme avaluacions d'impacte de cadascun d'ells. En aquest sentit, caldria tenir en compte els elements següents:

Recomanacions

- Introduir l'avaluació des de l'inici del disseny de les innovacions i dotar-les d'un caràcter prospectiu. Les avaluacions que aporten evidències més rigoroses sobre els impactes d'una política acostumen a ser aquelles que es planifiquen *ex-ante*, és a dir, abans que s'implementi la nova política. Hi ha diverses raons que ho expliquen però en destacaríem dues: 1) la possibilitat d'influir sobre com la innovació es porta a terme i, d'aquesta manera, apostar per fórmules d'implementació que generin grups de tractament i de comparació (per exemple, optar per una implementació gradual, de manera que no tots districtes tenen accés a la innovació en un primer moment o fer aquest exercici per cohorts de participants); i 2) definir des del començament les peces d'informació que faran falta per portar a terme l'avaluació i posar els mitjans per a generar-les.
- Optar per proves pilot amb caràcter experimental. El disseny més robust per avaluar l'impacte d'una política es portar a terme un experiment on s'aleatoritza qui rep i qui no rep la intervenció que s'estigui avaluant. El fet de privar algunes persones de la recepció del programa no hauria de plantejar impediments ètics si l'avaluació està justificada, ja que aquesta es porta a terme, precisament, perquè es desconeix l'efectivitat de la intervenció. De fet, les proves pilot en els serveis públics, que no són alienes a la nostra tradició, acostumen a justificar-se



emprant uns termes similars: apliquem la innovació en determinats territoris, veiem què passa i, si funciona, ho estenem a la resta de poblacions. Dotar de “caràcter experimental” a una prova pilot només exigeix un pas més: deixar que l’atzar decideixi quins territoris/individus hi participen i quins no.

- L’ajuntament de Barcelona es troba en una posició immillorable per estimular la realització d’avaluacions d’impacte dels programes PISL i PROPER. La realització d’avaluacions amb proves pilot i aleatorització, exigeix que la institució que la promou tingui recursos propis com per influir en el disseny de la intervenció, la forma d’entrada de participants, la concreció dels outcomes del programa i en la idoneïtat d’avaluar-la. L’esquema pay-per-performance permet totes aquestes característiques en quant s’externalitza la implementació del programa. El concurs públic hauria d’incloure tots aquests requisits que acabem d’esmentar, així com reforçar aquests preceptes amb un bon disseny d’un esquema d’incentius basats en els outcomes aconseguits (insercions laborals i retenció del lloc de treball)
- Les avaluacions d’impacte no serveixen només per saber si un programa és efectiu o no. També permeten millorar *la forma com es presta el servei* però, ara sí, a partir d’una metodologia rigorosa. Per exemple, permetria saber quines de les entitats prestadores del servei amb activitats pròpies i diferents entre si aconseguixen millors resultats. O també per saber si es pot prescindir d’alguna de les activitats del programa (per exemple la formació externa professionalitzadora). Finalment, també pot permetre testar canvis o novetats del mateix programa com per exemple, saber si la introducció d’un tutor que treballi per acomodar a les persones inserides en el lloc de treball és efectiva per tal que aquests participants conservin el lloc de treball.
- Millorar les bases de dades i fer avaluacions d’impacte tenen un elevat retorn. En l’actual context de restriccions de recursos, la despesa associada a la millora de les fonts de dades existents i a la realització de les avaluacions suggerides s’hauria de considerar com una inversió amb un elevat retorn, atesos els guanys en efectivitat i eficiència del programa que puguin derivar-se de l’aplicació del coneixement generat.



6. Bibliografia

Barcelona Activa. 2013. Memòria Dels Programes d'Inserció Socio-Laboral: El Programa d'Inserció Sociolaboral (PISL) I El Programa Personalitzat per La Recerca de Feina (Proper). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

Behaghel, Luc, Bruno Crépon, and Marc Gurgand. 2012. Private and Public Provision of Counseling to Job-Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment. Discussion Paper series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

Bernhard, Sarah, and Joachim Wolff. 2008. Contracting out Placement Services in Germany: Is Assignment to Private Providers Effective for Needy Job-Seekers?. IAB discussion paper.

Bredgaard, Thomas, and Flemming Larsen. 2008. "Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?" *Social Policy and Society* 7 (03): 341–52.

Bruttel, Oliver. 2005. "Are Employment Zones Successful? Evidence from the First Four Years." *Local Economy* 20 (4): 389–403.

Burtless, Gary. 2002. "Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way Comments on an OECD Report." *Australian Economic Review* 35 (1): 97–103.

Butler, David, Julianna Alson, Dan Bloom, Victoria Deitch, Aaron Hill, JoAnn Hsueh, Erin Jacobs, Sue Kim, Reanin McRoberts, and Cindy Redcross. 2012. "What Strategies Work for the Hard-to-Employ? Final Results of the Hard-to-Employ Demonstration and Evaluation Project and Selected Sites from the Employment Retention and Advancement Project." Office of Planning, Research and Evaluation (OPRE) Report 8.

Card, D., J. Kluve, and A. Weber. 2010. "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis." *The Economic Journal* 120 (548): F452–77.

Casado, David. 2010. Guia Pràctica 2 - Avaluació de Necessitats Socials. Col. Guies Pràctiques 2. Barcelona: Ivalua. http://www.ivalua.cat/documents/1/05_03_2010_12_45_15_Guia2_Necessitats_Juny2009_final.pdf.

Cumming, L. 2011. "Payment-by-Outcome in Welfare to Work." Case Study 1: 2020.

Davies, Steve. 2008. "Contracting out Employment Services to the Third and Private Sectors: A Critique." *Critical Social Policy* 28 (2): 136–64.

Dunning, Thad. 2012. *Natural Experiments in the Social Sciences: A Design-Based Approach*. Cambridge University Press.

Feldman, Andrew Ross. 2011. *What Works in Work-First Welfare*. Michigan: Upjohn Institute for Employment Research.

Finn, Dan. 2008. "Welfare Markets": Lessons from Contracting out the Delivery of Welfare to Work Programmes in Australia and the Netherlands. Joseph Rowntree Foundation. <http://eprints.port.ac.uk/6321/>.

———. 2009. Differential Pricing in Contracted out Employment Programmes: Review of International Evidence. 564. Department for Work and Pensions. <http://eprints.port.ac.uk/6320/>.



———. 2011. “Sub-Contracting in Public Employment Services.” Review of Research Findings and Literature on Recent Trends and Business Models. PES to PES Dialogue, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services. http://www.sgb-ii.net/portal/material_aktuell/material_bielefeld/mat_ag6/Finn_Subcontracting-PES.pdf.

———. 2013. “Opening up the ‘Black Box’: What Services Are Work Programme Providers Delivering and How Are They Doing It.” In . University of Sheffield.

Gertler, Paul J., Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, and Christel MJ Vermeersch. 2011. *Impact Evaluation in Practice*. World Bank Publications.

Griffiths, Rita, and Stuart Durkin. 2007. *Synthesising the Evidence on Employment Zones*. Corporate Document Services.

Grubb, David. 2004. “Principles for the Performance Management of Public Employment Services.” *Public Finance and Management* 4 (3): 352–98.

Hales, Jon, and Great Britain. 2003. *Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas*. Department for Work and Pensions.

Hasluck, Chris, and Great Britain. 2004. *Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling: A Review of Research Evidence: A Report for Jobcentre Plus*. Department for Work and Pensions.

Heinrich, Carolyn J. 2004. “Improving Public-Sector Performance Management: One Step Forward, Two Steps Back?” *Public Finance and Management* 4 (3): 317–51.

Heinrich, Carolyn J., and Youseok Choi. 2007. “Performance-Based Contracting in Social Welfare Programs.” *The American Review of Public Administration* 37 (4): 409–35.

Kluge, J. 2010. “The Effectiveness of European Active Labor Market Programs.” *Labour Economics* 17 (6): 904–18.

Lilley, Peter, and Oliver Marc Hartwich. 2008. “Paying for Success: How to Make Contracting out Work in Employment Services.”

Martin, John P., and David Grubb. 2001. *What Works and for Whom: A Review of OECD Countries’ Experiences with Active Labour Market Policies*. Working Paper, IFAU-Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Martin, Lawrence L. 2005. “Performance-Based Contracting for Human Services.” *Administration in Social Work* 29 (1): 63–77. doi:10.1300/J147v29n01_05.

Newman, Ines. 2011. “Work as a Route out of Poverty: A Critical Evaluation of the UK Welfare to Work Policy.” *Policy Studies* 32 (2): 91–108.

Nunn, Alex., Tim. Bickerstaffe, Ben. Mitchell, Great Britain., and Department for Work and Pensions. 2010. *International Review of Performance Management Systems in Public Employment Services*. [London]: [Department for Work and Pensions].

OCDE. 2007. “Decentralisation and Coordination: The Twin Challenges of Labour Market Policy.” preliminary background note for the 2 nd Venice Conference, CFE/LEED.



Ochel, Wolfgang. 2005. "Welfare-to-Work Experiences with Specific Work-First Programmes in Selected Countries." *International Social Security Review* 58 (4): 67–93. doi:10.1111/j.1468-246X.2005.00226.x.

Pavetti, LaDonna. 2002. "Helping the Hard-to-Employ." *Welfare Reform and beyond: The Future of the Safety Net*, 135–42.

Struyven, Ludo, and Geert Steurs. 2005. "Design and Redesign of a Quasi-Market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands." *Journal of European Social Policy* 15 (3): 211–29.

Sunley, Peter, Ron Martin, and Corinne Nativel. 2008. *Putting Workfare in Place: Local Labour Markets and the New Deal*. John Wiley & Sons.

Unit, Social Exclusion. 2004. "Jobs and Enterprise in Deprived Areas." London: Office of the Deputy Prime Minister.

Winterhager, Henrik. 2006. "Private Job Placement Services-A Microeconomic Evaluation for Germany." ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper, no. 06-026.

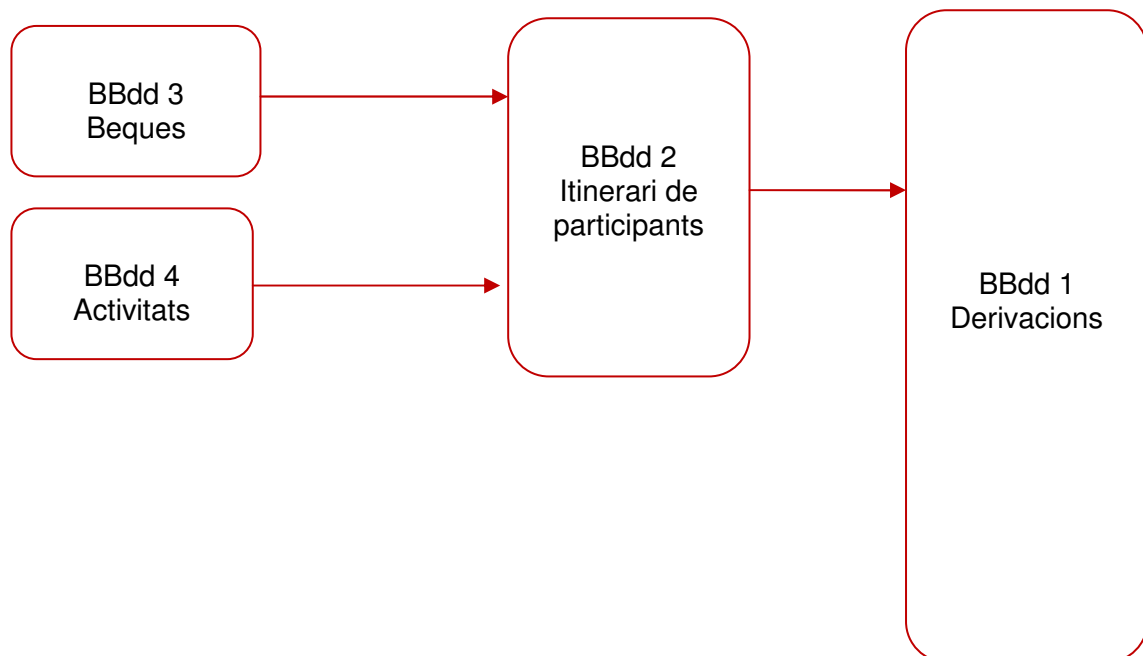


Annex I. Annex metodològic dels mètodes quantitius

Descripció de les bases de dades emprades per l'avaluació

1. Base de dades de derivacions que inclou totes les persones derivades a PISL o PROPER
2. Base de dades de participants donats com a alta PISL i PROPER amb el seu itinerari en les diferents activitats del programa.
3. Base de dades amb el participants que han tingut beca de transport o d'assistència a les activitats..
4. Base de dades de totes les activitats realitzades durant l'edició del 2013

La creació de la base de dades analítica ha consistit en combinar aquestes bases de dades a partir del DNI o NIE del participant segons l'esquema següent:



A continuació afegim el detall de les variables incloses en les quatre bases de dades que han servit per construir la taula analítica.



Bases de dades 1 amb totes les derivacions de PISL i PROPER

Camps BBDD	Descripció
Tècnica derivació	tècnica a la què s'ha derivat l'expedient i actualitzat amb la que el porta finalment
PROGRAMA derivació	Programa al què s'ha derivat l'expedient
PROGRAMA Activitat	Programa al que s'ha derivat l'expedient i corregit si el programa on se l'atén acaba sent l'altre
DNI/NIE A LA FITXA DERIVACIÓ	Núm de doc. d'identitat a la fitxa de derivació o inscripció.
NIF / NIE CORRECTE	Núm de doc. d'identitat a la fitxa de derivació i corregit si és incorrecte
COGNOM 1	
COGNOM 2	
NOM	
TELÈFON PARTICIPANT	
CORREU-E PARTICIPANT	
DISTRICTE	
CSS	Nom del Centre de Serveis Socials
REFERENT	Nom del Referen Social que ha derivat l'expedient
CORREU-E REFERENT	
TELÈFON REFERENT	
NACIONALITAT	Nacionalitat de la persona derivada
GRUP NACIONALITAT	Nacionalitat agrupada per: Espanyol, Resta Unió Europea, i Fora de la Unió Europea
DATA NAIXEMENT	
EDAT	abans de l'edició de 2013 no es demanava la data de naixement, només es demanava l'edat. S'ha conservat aquest camp per no perdre informació dels que no tenim data de naixement.
SEXE	
NIVELL ESTUDIS	
PRESTACIÓ	està posat si a la fitxa de derivació posava que cobra alguna prestació. No vol dir que tots els que perceben prestació estiguin indicats
DETALL PRESTACIÓ	
DATA RECEPCIÓ EXPEDIENT	Data en la que ens ha arribat l'expedient. En els que no hi ha data, són del 2012 o anterior
Ha iniciat Activitat	Aquí hi ha posats tots els que han iniciat activitat al PISL o al PROPER a l'edició de 2013. Entre 15/05/2013 i 14/05/2014
Motiu Finalització	Tots els derivats tenen posat un motiu de tancament de l'edició entre: NO ALTA, BAIXA o INSERCIO, o CONTINUARA A LA PROPERA EDICIÓ



Base de dades 2 amb l'itinerari dels participants de PISL o PROPER

	Camps	Especificacions
Usuari	Document	
	Nom	
	Primer cognom	
	Segon cognom	
Dades contacte	Adreça	
	Població	
	Codi postal	
	Telèfon	
	Telèfon2	
	Mail	
Perfil	Sexe	
	Data naixement	
	Tram edat	
	Edat	Segons edat 1a acció del programa
	Nacionalitat	
	Procedència	
	Estudis	
	Nivell estudis	
Referents i equipaments	Centre Derivant	Centre de Serveis Socials que ha fet la derivació del participants.
	Ref. Social	Referent vinculat a l'últim centre introduït al camp CentreDerivant
	Tutor	Tècnic que fa l'Entrevista i segueix el cas
	Punt atenció	Equipament on es fa l'atenció
Global programa	Data Programa	Data 1a activitat PISL o PROPER
	Data Ultima Acció	Data de l'activitat més recent
	Durada Hores	Sumatori de les durades de les activitats PISL I PROPER d'orientació i recerca de feina. No hi està inclosa la formació
	Durada Minuts	
	DataFiProg	Data en la que s'ha introduït el motiu de finalització del programa
	MotiuFiProg	Motiu Fi de programa.
Variables	FormBasaExtDiploma	VARIABLE FORMACIÓ. Nombre de formacions amb diploma o certificat. Subvencionada pel programa i/o feta a fora del programa.
	FormBasaExt	Nombre de formacions subvencionades pel programa o fora. Independentment de si ha obtingut diploma o no
	FormBasaDiploma	Té almenys una formació amb diploma subvencionada pel programa
	FormBasa	Té almenys una formació amb o sense diploma Subvencionada pel programa.
	N. Tutories	
	N. Mòduls	
	Durada Recerca Hores	Sumatori de les durades de les activitats d'espai de Recerda de Feina.
	Durada Recerca Minuts	
	Total Recerca Feina	Número de vegades diferents que ha vingut a l'espai de recerca de feina.



	Contractat	Tenim almenys una acreditació de contracte(nòmima, contracte, Vidal laboral...)
	Total Contractat	Número de contractes introduïts i amb acreditació.
	Dies acreditats	Sumatori dels dies acreditats als diferents contractes.
Programa	Programa	PISL o PROPER

Base de dades 3 amb informació de totes les activitats realitzades en el marc dels programes PISL i PROPER

Camps	Descripció
NIF	N Document identitat
Nom	Nom
Cognom1	Primer cognom
Cognom2	Segon cognom
Adreca	Adreça
Poblacio	Població
CP	Codi Postal
Telefon1	Telèfon 1
Telefon2	Telèfon 2
Email	Correu-e
Sexe	Sexe
DataNaixament	Data naixement
Nac	Nacionalitat
Tipus_Nacio	Esp/UE/No UE
Estudis	Estudis finalitzats
Activitat	Activitat
CodiAccio	Codi de Barcelona Activa
DescCodiAccio	Descrip. codi acció
DataInici	Data inici activitat
DataFi	Data fi activitat
DuradaHora	Durada en hores de l'acció
DuradaMinuts	Durada del pico en minuts
Tecnic	Tècnic
IdActivitat	número interna del sistema que dóna un codi a cada activitat diferent
Espai	Espai
Contractat	té algun contracte posat?
Diploma	Té alguna formació amb diploma?
DataDiploma	data del diploma
CentreDerivant	Centre de Serveis Socials derivant
RefSocial	Referent social
DataFiProg	Data Finalització programa
MotiuFiProg	Motiu Finalització programa
Programa	Programa PISLo PROPER



Base de dades 4 amb informació de totes les beques d'assistència i transport dels programes PISL i PROPE

Camp	Descripció
Cognoms i nom del participant	
DNI/NIE	
Nom Curs	
Dies Assistits	nombre de dies que ha assistit a una acció grupal
Total Euros	Total que percep de beca (8€ dia si no té càrregues familiars, i 11€/dia si té càrregues familiars)
programa	Programa PISL o PROPER
Mes	mes que merita la beca
Càrregues?	té càrregues familiars
N de pagaments	



Annex II: Annex metodològic del treball de camp qualitatiu

Mostreig qualitatiu

El mostreig del treball de camp qualitatiu s'estratificarà a partir de les diferents 'institucions' que entren contacte amb el programa: serveis socials, empreses prestadores de serveis i, finalment, beneficiaris.

Serveis socials

Es realitzaran un total de **10 entrevistes** a directors de centre i treballadors socials, com els encarregats de la derivació dels beneficiaris de PISL i PROPER. La seva selecció es realitzarà a partir d'un doble criteri:

- Per una banda, a partir del nombre de derivacions que es realitzen. D'aquesta manera s'escolliran els dos centres amb més derivacions i els dos amb menys. En aquests dos centres s'entrevistaran tant a directors com a treballadors socials.
- Per altra banda, s'escolliran de manera aleatòria tres centres més. D'aquests centres s'entrevistarà només a un director o a un treballador social. L'assignació final de quina figura s'entrevistarà es farà també per selecció aleatòria.

Empreses prestadores de serveis

Es realitzaran un total de **13 entrevistes** a les empreses que implementen el programa. Es tindran en compte tant les empreses que van implementar la darrera edició el programa com les d'enguany. La selecció de les persones a entrevistar tindrà en compte un doble criteri:

- Per una banda, aquell personal directiu-gestor que pren decisions estratègiques relacionades amb la implementació del programa. Es realitzaran 3 entrevistes a personal directiu, una per cada empresa que ha gestionat el programa.
- Per altra banda, aquell personal tècnic que implementa el programa i està en contacte directe i continuat amb els beneficiaris de PISL i PROPER. Es realitzaran 10 entrevistes, 5 a tècnics que continuen de la darrera edició a la nova i 5 de nova incorporació.

Les entrevistes a l'empresa gestora de l'edició d'enguany de PISL i PROPER es realitzaran al més d'octubre, mentre que la resta es portaran a terme durant el més de juliol.

Beneficiaris

Es realitzaran **10 entrevistes** a beneficiaris dels programes tenint en compte el criteri de la inserció laboral post programa a PISL i PROPER, així com el seu nivell de qualificació. Totes les persones a entrevistar es seleccionaran de manera aleatòria.



Quadre resum

Institució	Perfils professionals	Nombre d'entrevistes
Serveis socials (10 entrevistes)	Directors de centre	5
	Treballadors socials	5
Empreses (18 entrevistes)	Directors/gerents	3
	Tècnics de base	10
Beneficiaris (5 entrevistes)	Beneficiaris insertats	4
	Beneficiaris no insertats	6
Total		33

Guió d'entrevista

Es realitza un guió d'entrevista genèric per tots els entrevistats. Segons el perfil d'entrevistat aplicaran uns blocs temàtics o d'altres.

Presentació de l'entrevistador/a i els participants.

Remarcant que no hi ha respostes correctes ni incorrectes, només volem conèixer l'experiència de cada un dels participants.

Explicació breu dels objectius de l'avaluació del programa fent èmfasi en perquè és important tenir en compte la opinió dels informants: recollir informació pràctica i del dia a dia sobre el desenvolupament del programa a partir de les percepcions de les persones implicades en el seu funcionament.

A) Visió general del programa

1. Imagineu que us trobeu a un periodista, com li explicaria en què consisteix el programa PISL o Proper?

- Imagineu que heu d'explicar PISL o Proper a un tècnic de recent incorporació que no coneix les activitats del programa. Com ho faríeu?

- Esmentar els objectius teòrics del programa; això és: la inserció laboral, l'increment de l'ocupabilitat, incrementar el grau d'autonomia, orientació laboral, aprendre a buscar feina, capacitat tècnico-professional i facilitar l'accés al mercat de treball

B) Població diana i accés al programa

2. A qui creu que va dirigit el programa PISL o Proper? Quines característiques tindrien aquests perfils 'ideals'?

Recordar els criteris formals del programa

PISL	PROPER
Renda Mínima d'Inserció	Majors de 40 anys derivades de serveis socials
Famílies monoparentals	Experiència laboral en feines poc qualificades
Majors de 45 anys en atur de llarga durada	Baixa formació professional i baix nivell formatiu
Discapacitat reconeguda inferior al 33 %	Competències TIC limitades
Dones que han patit violència de gènere	Manca d'autonomia en pròpia millora d'ocupabilitat i reorientació laboral
Ex-toxicòmans estabilitzats	Discapacitat reconeguda inferior al 33 %
Ex-reclusos durant 12 mesos a la seva sortida	
Immigrants amb baix nivell lecto-escriptor	

3. A la pràctica, s'aconsegueixen 'reclutar' aquests perfils? D'on sorgeix la motivació dels participants per inscriure's?



Fer èmfasi en:

- D'on prové la iniciativa de convertir-se en participant del programa: li és pròpia del participant o hi ha algun agent exogen que el motiva [educadors, treballador social...]
- Quines són les principals barreres o explicacions per l'actual motivació de les persones derivades al programa PISL o Proper?

4. Quin procés segueixen els beneficiaris per accedir al programa PISL o Proper?

Fer èmfasi en:

- Principals moments en els que els beneficiaris estan en 'perill o risc' per no arribar a accedir al programa?
- Quins requisits informals actuen i com en cada centre?

5. Hi ha algun altre requisit/procés que s'empra a la pràctica per tal de donar d'alta aquells perfils més idonis en els programes PISL i PROPER?

[En cas afirmatiu]

- Quina mena de processos 'informals'?
- Imagineu que teniu 10 participants que aconsegueixen els requisits formals per entrar en el programa però només tenim 6 places disponibles. Quins són els principals aspectes que primen en el moment de fer la selecció final dels 6 participants?
- Hi ha "creaming" dels potencials participants? Quin paper hi juga a la pràctica la motivació del participant? Com la perceben els decisors dels centres d'atenció?

6. Complementàriament, hi ha participants que participaven en activitats del programa i ara no ho fan? Quines pensa que en són les principals causes?

- Quins són els motius pels quals han deixat de venir?
- Quins aspectes de les noves activitats no els han agradat?
- El programa ho ha previst? Té mecanismes de retenció dels participants?

7. Creus que hi ha participants que no estan en algun dels programes però que hi haurien d'estar i en 'podrien treure profit'?

Fer èmfasi:

- Les causes per les quals aquest col·lectiu no està a dins del programa PISL o Proper
- Quines són les característiques bàsiques d'aquest col·lectiu?
- Què s'hauria de fer per incloure'ls?

8. Imagineu que un participant comunica que no podrà seguir venint a les activitats de PISL o Proper. Què passa aleshores?

Fer èmfasi:

- En els motius pels quals ho deixen els participants? Quines dificultats pràctiques tenen?
- Què fan els tècnics per retenir-lo? Ho consideren important? Creuen que tenen prou temps i recursos per treballar-ho com voldrien?

C) Les activitats del programa

9. Inicialment el programa desplega un conjunt d'activitats encarades a treballar l'autonomia en el procés de recerca de feina. En què consisteix en el vostre cas?

Fer èmfasi:

- Beneficis i inconvenients dels mòduls grupals: disseny de continguts, organització, problemes pràctics...



- Qui fa servir l'espai de recerca de feina? En què consisteix a la pràctica?

10. La durada de les activitats de PISL o PROPER us sembla suficient? És millor intensiva o extensiva?

11. Paral·lelament, el programa PISL o PROPER contempla un període de formació que promouen les empreses encarregades de la implementació del programa, les quals dissenyen i imparteixen una formació amb l'objectiu de millorar l'ocupabilitat dels participants. Creieu que és important aquesta etapa? Perquè?

Fer èmfasi:

- Emfasitzar el rol de la formació en la 'trama' del programa: formació pre-laboral o formació tècnico-professional en habilitats professionals?
- La formació augmenta a la pràctica l'ocupabilitat del participant?
- Com es gesta l'oferta formativa? A partir de quin criteri es decideixen els cursos que s'han de fer?
- Quins criteris es segueixen per assignar participants a cursos de formació?

12. Fins ara el programa ha anat encarat a millorar el procés de recerca de feina i treballar la formació tècnico-professional del treballador. Quin paper té la fase de prospecció d'ofertes de feina?

Fer èmfasi:

- Qui realitza la recerca d'ofertes laborals? Qui n'està al càrrec?
- De quins recursos es compta per tal de buscar ofertes de feina? Com es seleccionen les persones que apliquen a una oferta de feina en concret?
- Quins són els factors d'èxit per tal que una persona que es presenta a una oferta passi el procés de selecció (no necessàriament que el contractin)?
- Hi hauria altres maneres de treballar-ho? Per exemple amb entitats del tercer sector?

13. El programa inclou com a element innovador actuacions i figures de tutors professionals al llarg de tot el programa per donar suport i orientar al participant. Com es materialitza això a la pràctica?

Contrastar les funcions teòriques del tutor:

- Mecanismes de diagnosi, informació, assessorament, motivació, tutories individualitzades per a realitzar el pla individual de formació i tècniques de recerca de feina
- Com es dissenya l'itinerari personalitzat del participant? Quins aspectes formals i informals es tenen en compte per fer-ho?
- Com veus la ràtio de participants per tutor a PISL? I a Proper?

14. El programa remunera a les empreses prestadores de serveis per participant atès, format i inserta. Què en pensa d'aquest esquema de funcionament?

- Opinió sobre el sistema *pay-per-performance*: trama, aspectes a favor, en contra...
- Hi ha altres conceptes que es podrien incloure? Excloure?

15. Els programes PISL i Proper atenen a un perfil de població molt 'vulnerable'. El programa preveu ajuts econòmics en forma de beca per aquells beneficiaris sense cap ingrés econòmic en concepte de transport, assistència a accions grupals i assistència a la formació ocupacional.

- Creieu que aquestes beques són necessàries?
- Haurien d'incloure altres conceptes?
- Els criteris de concessió són massa restringits?



D) La utilitat del programa

16. Quins creieu que són els principals beneficis que aporten les activitats de formació i de contracte de formació del programa PISL o Proper?

- Creieu que les activitats del programa contribueixen a millorar les competències laborals? De quina manera?
- Hi ha altra mena de beneficis pels participants?
- Penseu que aquestes activitats tenen alguna repercussió més enllà dels beneficis personals de cada participant. Suposen un benefici per l'ajuntament o entitat local, per exemple?

17. Creieu que els participants estan satisfets amb les activitats del programa? Quina devolució n'heu obtingut?

18. Quin és el valor afegit del model de PISL o Proper - respecte altres programes que conegueu que tinguin com a objectiu la inserció laboral?

E) Els aspectes organitzatius

Els agents

19. Està clara la distribució de responsabilitats entre Barcelona Activa, Serveis socials i empresa prestadora de serveis? Com la veu? A on creu que grinyola?

- Com veieu la coordinació entre tècnic de programa i treballador social que l'ha derivat?

Acompanyament/orientació

20. Creu que els participants se senten prou recolzats pel centre per tal de portar a terme l'activitat dels programes PISL i Proper? En quins aspectes us sentiu més recolzats i en quins aspectes menys?

21. Creu que té a disposició totes les eines necessàries per a fer les tasques assignades com a [professor, tècnic o altres...]? En quins aspectes sí i en quins aspectes no?

Mecanismes de participació

22. En el procés de planificació i/o millora de les activitats en el vostre centre, tothom hi havia de ser? Han comptat amb vostè com a [professor, director,...]?

23. Us conviden a reunions de forma periòdica en les que podeu donar la vostra opinió?

24. Si algú fa una proposta de millora, com es tracta? Ens podeu explicar algun exemple de proposta de millora que s'hagi incorporat al seu centre?

- Detectar si hi ha mecanismes formals (reunions periòdiques, grups de treball...) i informals d'inclusió de les aportacions fetes per coordinadors, tècnics, referents socials, participants...

G) Els suggeriments de millora

25. Imagineu que podeu escriure la carta als reis sobre la implementació de les activitats del programa PISL o Proper. Què demanaríeu?



[Recollir propostes de canvis organitzatius, finalitats de les activitats...]