

Avaluació del disseny del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona





Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

Informe definitiu

Març de 2023

Avaluació:

**Avaluació del Programa general
d'inversions de la Diputació de
Barcelona**

Avaluació encarregada per:

Diputació de Barcelona

Avaluació finançada per:

Diputació de Barcelona

Avaluació realitzada per:

Ivàlua

Equip de treball:

Ana Lete Murugarren

Ramon Sabés-Figuera

Jordi Sanz

Coordinació:

Jordi Sanz

© Institut Català d'Avaluació de
Polítiques Públiques (Ivàlua), 2022

Aquesta obra està subjecta a la
licència Creative Commons de
Reconeixement-NoComercial-
Compartirigual 4.0 Internacional.
Es permet a tercers distribuir, retocar
i crear a partir de l'obra llicenciada de
manera no comercial; la distribució
de les creacions derivades cal fer-la
amb una llicència igual a la que
regula aquesta obra original.

Ivàlua

**Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques**

c/ Pau Claris, 108, 4t 1a
Barcelona 08009

Tel. 0034 935 545 300

info@ivalua.cat



Avaluar per millorar

A Ivàlua promovem la cultura de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya.
Avaluem polítiques públiques, difonem evidències, oferim formació i elaborem recursos.

Institucions membres d'Ivàlua



Agraïments de l'equip d'lvàlua

Volem manifestar el nostre agraïment als tècnics de l'Àrea de Presidència de la Diputació de Barcelona que formen part del grup de treball intern d'aquesta avaluació: Enric Benet Colom, Maria Luria Roig i Javier Lozano Corominas.

Així mateix, volem donar les gràcies als diferents informants de les unitats gestores del Programa general d'inversions i aquells provinents dels ens locals. Sense la seva participació sincera i desinteressada, aquesta avaluació no hauria estat possible.

Índex

1. Introducció	1
2. Metodologia	3
2.1. Enfocament qualitatiu	3
2.2. Enfocament quantitatiu	5
3. Descripció del PGI	7
4. La teoria del canvi del PGI	14
4.1. Què és una teoria del canvi d'un programa	16
4.2. Gràfic de la TdC del PGI	18
4.3. Components de la TdC	20
4.3.1. Problemàtica a la qual respon el PGI	20
4.3.2. Recursos	25
4.3.3. Activitats i <i>outputs</i> associats	27
4.3.4. <i>Outcomes</i>	31
4.4. Les hipòtesis del PGI	33
4.5. Els supòsits del PGI	34
5. Riscos i dificultats del PGI	36
5.1. Riscos i dificultats vinculats als recursos	36
5.2. Riscos i dificultats vinculats a les activitats	38
5.3. Riscos i dificultats vinculats als <i>outcomes</i>	49
5.4. Riscos i dificultats vinculats a la coordinació	54
5.5. Riscos i dificultats vinculats a la població diana	58
6. Conclusions	61
7. Recomanacions	66
8. Referències bibliogràfiques	72
Annexos	75
Annex 1. Criteris i variables de càlcul de l'alíquota garantida del PGI	76
Annex 2. Condicions que han de complir les sol·licituds al PGI en el moment de presentar-les	79

Annex 3. Aspectes revisats de les sol·licituds d'actuacions en primera instància _____	80
Annex 4. Criteris de valoració d'actuacions sol·licitades en segona instància. Línia 1 _____	81
Annex 5. Diferències entre les meses de concertació i el PGI _____	82
Annex 6. Guió d'entrevista/grups de discussió genèric per a l'avaluació del disseny del PGI _____	84
Annex 7. Enquesta sobre el disseny del PGI _____	87

1. Introducció

La missió principal de la Diputació de Barcelona, segons el seu Pla d'actuació de mandat per al període 2020-2023,¹ és enfortir els governs locals de la demarcació de Barcelona mitjançant diferents mecanismes de cooperació, amb la finalitat que puguin prestar serveis de qualitat i executar les seves competències. L'objectiu final és que aquests ens locals puguin contribuir a l'horitzó d'una nova normalitat que sigui més inclusiva socialment, més respectuosa amb el medi ambient i que impulsi la represa i la dinamització econòmica a tots els pobles i ciutats.

Per a l'actual mandat, aquesta política de cooperació local de la Diputació de Barcelona es concreta en el Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023 (aprovat pel Ple de la Diputació de Barcelona del 28 de maig de 2020). En el marc d'aquest pla, el Programa general d'inversions (d'ara endavant, PGI) es preveu que sigui un dels tres instruments vertebradors de l'acció de la Diputació de Barcelona — juntament amb el Catàleg de serveis i els programes específics— i substitueix el que fins al 2020 es coneixia com les «meses de concertació». El PGI és l'instrument que articula preferentment el suport a la inversió dels ens locals de la província de Barcelona i compta amb una dotació econòmica per al període 2021-2024 de 260 milions d'euros.

Per tant, el PGI és un instrument clau per assolir l'esmentada missió de la Diputació de Barcelona. Per aquest motiu i, amb l'objectiu final de millorar-lo, la Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local de la Diputació de Barcelona va encarregar a l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) l'avaluació de dos aspectes primordials del PGI: el seu disseny i la seva implementació.

L'avaluació del disseny examinarà el grau de plausibilitat de cadascuna de les hipòtesis sobre les quals es basa la teoria del canvi del PGI i consta de tres activitats diferenciades: un benchmarking de polítiques similars de suport a la inversió dels ens locals desplegades per altres administracions públiques; l'elaboració, formalització i il·lustració de la teoria del canvi del PGI, i, finalment, una anàlisi de riscos i dificultats i propostes de millora del disseny del PGI. En aquest informe es

¹ <<https://www.diba.cat/web/pam-2020-2023/missio>> [Consulta: 8 de setembre de 2021].

presenten els resultats de les dues darreres d'aquestes activitats, mentre que els resultats del benchmarking es presenten en un informe separat.²

Per la seva banda, l'avaluació de la implementació analitzarà com s'està desenvolupant a la pràctica el PGI en les seves diferents vessants. En concret, com ha funcionat l'inici d'aquest desplegament, com ho han viscut els diversos agents implicats, quines són les principals propostes de millora i quines són les barreres identificades més destacades. Aquesta anàlisi es portarà a terme amb un enfocament mixt de mètodes qualitius i quantitius. El principal resultat d'aquesta avaluació serà una sèrie de propostes de millora sobre els principals àmbits estratègics en el desplegament del PGI.

L'estructura de l'informe de l'avaluació del disseny és la següent: en el segon apartat, es descriu la metodologia emprada per portar a terme l'avaluació; en el tercer apartat, es presenta una descripció del PGI i, a continuació, en el quart apartat, es presenta desenvolupada la teoria del canvi del Programa; el cinquè apartat presenta els riscos i les dificultats que s'ha detectat que pot haver d'afrontar el PGI. L'informe finalitza amb l'apartat de conclusions i recomanacions.

² Ivàlua (2023). *Benchmarking del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona. Una comparació operativa amb altres programes similars a Catalunya*. Barcelona.

2. Metodologia

Per portar a terme l'avaluació del disseny del PGI, que inclou la construcció de la seva teoria del canvi (TdC), s'ha emprat un enfocament de tècniques mixtes: d'una banda, un seguit de tècniques qualitatives per generar una primera teoria del canvi a partir de les aportacions de diferents agents participants; d'altra banda, a partir d'una enquesta als diferents municipis participants en el Pla, com a forma de confirmar els principals components i supòsits de la teoria del canvi realitzada.

2.1. Enfocament qualitatiu

L'avaluador/a o el grup de treball que tingui la missió d'avaluar el disseny d'un programa social necessita recollir, de manera relativament sistemàtica, la informació que li permeti anar més enllà de la seva impressió inicial o coneixement parcial del programa o política, i integrar les visions sobre el programa dels diferents actors que prenen part en el seu disseny i implementació. Els principals mètodes de recollida d'informació rellevant per a aquest fi, principalment entrevistes en profunditat i grups de discussió, s'engloben en el que s'anomena enfocament qualitatiu en avaluació de polítiques públiques.³ Aquesta perspectiva es caracteritza per recollir les vivències i percepcions dels agents implicats en una política pública, per tal d'escatir com la conceben tant pel que fa a aspectes de funcionament com als seus objectius.

La utilitat d'aquesta perspectiva té un valor afegit en l'avaluació del PGI, atès que l'objectiu de la perspectiva engloba l'anàlisi del seu disseny. L'enfocament qualitatiu en el disseny del PGI permetrà incloure la concepció del PGI com a *hipòtesi raonable de treball* dels principals actors que hi estan relacionats.

Aquest enfocament qualitatiu de l'avaluació es va portar a terme amb la realització de dues entrevistes i tres grups de discussió amb informants clau durant els mesos de juny i juliol de l'any 2021. En la selecció d'aquests informants es va considerar la seva capacitat d'aportar informació rellevant per a la construcció de la teoria del canvi del

³ Per obtenir-ne més informació es pot consultar la guia número 8, dedicada a aquesta temàtica (Sanz, 2011): <https://ivalua.cat/sites/default/files/2019-10/11_04_2011_10_41_12_Guia8_MetodologiaQualitativa.pdf>

PGI. De forma paral·lela, també es va tenir en compte que els perfils dels informants reflectissin la varietat d'agents involucrats en el PGI i, a la vegada, es van considerar les diferències existents dintre de cada categoria d'agents. En el cas dels ens locals, es va considerar la grandària i el tipus, mentre que amb relació als centres gestors de la Diputació de Barcelona es van incloure serveis i oficines amb nivells diferents d'implicació en el PGI. Tot aquest procés es va fer amb l'estreta col·laboració i assessorament de l'equip tècnic de la Diputació de Barcelona responsable del seguiment de l'avaluació.

A continuació es descriu el procés de mostreig d'informants i quines tècniques d'obtenció d'informació es van emprar:

- En el cas de l'equip directiu de la Diputació de Barcelona responsable del PGI, es van identificar els quatre possibles informants clau i es van portar a terme **dues entrevistes semiestructurades**.⁴
- Amb relació als centres gestors de la Diputació de Barcelona i que tenen un paper molt rellevant en la implementació del PGI, es va seguir el següent procés:
 - Primer, es van identificar tres serveis de la Diputació de Barcelona amb diferents graus d'hipotètica càrrega de treball associada al PGI, prenent com a base les sol·licituds gestionades sota el sistema previ que el PGI reemplaça (meses de concertació). El tres serveis identificats van ser: Gerència de Serveis d'Esports, Gerència de Serveis d'Equipaments, Infraestructures Urbanes i Patrimoni Arquitectònic, i Gerència de Serveis de Medi Ambient.
 - Segon, es va realitzar un **grup de discussió** amb els i les gerents dels tres serveis identificats.
 - Tercer, es van identificar projectes ja iniciats inclosos al PGI i que corresponguessin als tres serveis de la Diputació de Barcelona prèviament identificats. Per a aquesta selecció de projectes es va tenir en compte la grandària dels ens locals sol·licitants.
 - Finalment, es va dur a terme un **grup de discussió** amb la participació, d'una banda, de les persones responsables de les oficines dels tres serveis de la Diputació de Barcelona prèviament identificats i, de l'altra, de personal tècnic dels ens locals demandants dels projectes identificats en la fase prèvia. En aquest grup de discussió també va participar una persona de la Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local.

⁴ Es van agrupar els informants de dos en dos per la seva afinitat pel que fa al coneixement del PGI.

- Com a darrera activitat d'aquest procés d'obtenció d'informació, es va portar a terme un **grup de discussió** amb personal tècnic de diferents ens locals. Amb l'objectiu que la informació recollida reflectís la varietat d'ens locals beneficiaris⁵ del PGI, es van seleccionar de forma aleatòria els ens locals que havien de participar en el grup amb la següent distribució:
 - 1 municipi de menys de 1.000 habitants
 - 1 municipi d'entre 1.000 i 5.000 habitants
 - 1 municipi d'entre 5.000 i 20.000 habitants
 - 2 municipis de més de 20.000 habitants
 - 1 Consell Comarcal

A l'annex 6 es pot veure amb més detall el guió qualitatiu que han guiat tant les entrevistes com els grups de discussió.

2.2. Enfocament quantitatiu

Una teoria del canvi configurada a partir de mètodes qualitius esdevé una formulació teòrica construïda a partir de les aportacions d'un nombre limitat d'agents que es troben en contacte amb la política. Una manera de saber si aquesta formulació és vàlida i compartida d'una manera àmplia per la majoria d'agents de la política és realitzar una enquesta amb preguntes relatives als principals components de la política, sobretot dels seus grans supòsits i riscos. D'aquesta manera, s'ha dissenyat una **enquesta en línia administrada a secretaris, tècnics especialitzats i tècnics administratius** d'un total de 447 professionals de 295 municipis participants en el PGI. Aquesta enquesta es va dur a terme durant la darrera setmana de maig i la tercera setmana de juny del 2022.

Tal com podem veure en les dues taules següents, l'enquesta ha obtingut un total de 151 respostes, cosa que situa la taxa de resposta en el 33,8 %. D'aquestes 151 respostes rebudes, n'hi ha 31 d'incompletes en diferents graus.⁶ Si ens fixem en la taxa de resposta de la taula següent, podem veure que la taxa de resposta dels secretaris ha estat del 27 %; la dels tècnics especialitzats, del 41 %, i finalment la dels tècnics administratius, del 47 %.

⁵ Es considerarà municipi petit les dues primeres categories d'aquesta classificació, és a dir, municipis de menys de 5.000 habitants. Aquesta definició, convinguda amb l'equip tècnic de PGI, es farà servir com a categoria de municipi petit en tot l'informe d'avaluació.

⁶ Les enquestes incompletes no s'han eliminat i s'han tingut en compte pel que fa a les preguntes que s'han respost. Per cada pregunta, s'ofereix el nombre total de respostes completes obtingudes.

Taula 1. Taxa de resposta per categoria professional

Resposta a l'enquesta	Categoria professional					
	Secr.		Tèc. esp.		Tèc. adm.	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
No	201	72,04	59	59	36	52,94
Sí	78	27,96	41	41	32	47,06
Total	279	100	100	100	68	100

En la taula següent, si classifiquem les respostes rebudes dels professionals a partir de la grandària del municipi, la taxa de resposta dels municipis de menys de 5.000 habitants és del 38,68 %, la dels municipis grans de 5.000 habitants és del 29,41 %, mentre que, finalment, la dels consells comarcals és d'un 47,06 %.

Taula 2. Taxa de resposta dels professionals segons la grandària del municipi

Resposta a l'enquesta	Grandària del municipi					
	0-5.000 hab.		> 5.000 hab.		Consell Comarcal	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
No	130	61,32	154	70,59	36	52,94
Sí	82	38,68	64	29,41	32	47,06
Total	212	100	218	100	68	100

Finalment, per veure en detall les diferents preguntes de l'enquesta, podeu consultar l'annex 7.

3. Descripció del PGI

El PGI és un **programa de suport econòmic** de la Diputació de Barcelona orientat a promoure la nova inversió i el manteniment i la reposició d'inversions sostenibles. Està dirigit als ens locals de la província de Barcelona (municipis,⁷ entitats municipals descentralitzades i consells comarcals).

Com a instrument de la Cooperació Local de la Diputació de Barcelona, el PGI **substitueix les meses de concertació⁸** i és, **de la mateixa manera que ho eren aquestes, un dels tres instruments de cooperació local** en què s'estructura el Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023. En particular, és l'instrument que articula preferentment el finançament inversor del Pla. Els altres dos instruments del Pla són el Catàleg de serveis i els programes específics. El primer recull l'oferta de suport tècnic, material, econòmic o de prestació directa per a la provisió de serveis i activitats locals. El segon es refereix a programes dissenyats que, per raó de destinataris, finalitats o circumstàncies concretes o d'emergència, no troben cobertura en els altres dos instruments del Pla.

El **pressupost del PGI** és de 260 milions d'euros distribuïts inicialment en el període 2020-2024 a raó de 65 milions el 2021, 78 milions el 2022, uns altres 78 milions el 2023 i 39 milions el 2024.

Els **objectius específics** del PGI estan alineats amb l'estratègia corporativa de la Diputació de Barcelona, concretament amb el seu Pla d'actuació de mandat (PAM) i amb els objectius de desenvolupament sostenible (d'ara endavant, ODS) de l'Agenda 2030 de Nacions Unides. Són objectius específics del PGI:

1. Promoure la sostenibilitat econòmica, social i mediambiental de les infraestructures i dels béns i equipaments públics que estiguin associats al funcionament dels serveis municipals i a l'exercici de les competències locals.

⁷ Excepte en el cas de la ciutat de Barcelona, la cooperació amb la qual s'articula a través d'instruments específics de caràcter bilateral.

⁸ Al final d'aquest apartat es resumeixen les diferències entre les meses de concertació i el PGI.

2. Promoure la modernització tecnològica i l'eficiència en la utilització dels recursos de les estructures administratives i de gestió dels governs locals.
3. Promoure un espai públic inclusiu i que contribueixi a la qualitat de vida i a la salut de les persones, i a una mobilitat segura i sostenible.
4. Promoure l'acció climàtica per a un ús sostenible dels recursos hídrics o energètics, estimular el reciclatge i la reducció de la contaminació i dels residus, la prevenció d'incendis, la protecció i la promoció dels entorns naturals i la biodiversitat.

D'una manera simplificada, el PGI és un **programa que s'articula en subvencions** amb les quals es canalitzen els recursos econòmics de la Diputació envers els ens locals de la província de Barcelona. Aquestes subvencions es divideixen en dues línies de suport: la primera, anomenada Línia 1 de suport «Projectes sostenibles», i la segona, denominada Línia 2 de suport «Fons incondicionat d'inversió». La gran diferència entre totes dues línies rau en la seva condicionalitat en l'accés als fons. Mentre que la primera és condicionada a la presentació de projectes per part dels ens locals, la segona és incondicionada. D'aquesta manera, la Línia 1 s'assigna mitjançant *concurrència no competitiva*⁹ i, per contrast, la Línia 2 s'assigna per *concessió directa*.¹⁰ Així mateix, la Línia 1 neix amb vocació d'incidir i prioritzar la sostenibilitat de les actuacions inversores, mentre que la Línia 2 neix com a conseqüència de la situació generada per la COVID-19 i, conceptualment, es dissenya per donar suport als ens locals en l'impuls de la reconstrucció després de l'emergència sanitària.

Ambdues línies, que a més són compatibles entre si, financen: 1. El manteniment i la reposició d'inversions, que inclou les actuacions que siguin conseqüència de la rehabilitació o reposició d'infraestructures i béns destinats a l'ús general, incloent-hi les operacions que suposin un increment de capacitat, rendiment, eficiència o

⁹ Segons l'Ordenança general de subvencions de la Diputació de Barcelona, aquest procediment és aplicable en els casos en què es preveu l'existència d'una pluralitat de potencials beneficiaris i en què, a més, hi ha la voluntat de no fixar ordre de prelación per comparació. El fet de no fixar ordre de prelación per comparació és la gran diferència d'aquest procediment en relació amb el que habitualment es fa servir en les subvencions, com és la concurrència competitiva. Així, mentre que en el procediment de concurrència competitiva les persones destinatàries competeixen entre elles per accedir a la subvenció, en la concessió directa amb concurrència no existeix competició entre persones beneficiàries.

¹⁰ Aplicable en els supòsits previstos a la Llei general de subvencions, que són: a) quan estiguin consignades nominativament en el pressupost de l'Administració atorgant; b) subvencions l'atorgament o la quantia de les quals està imposada a l'Administració per una norma de rang legal; c) subvencions per a les quals s'acrediten raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o d'altres que siguin degudament justificades.

ampliació de la vida útil del bé. 2. La nova inversió, que inclou les actuacions en matèria de noves inversions en infraestructures i béns destinats a l'ús general que incrementin l'estoc de capital de l'ens, així com noves inversions associades al funcionament operatiu dels serveis. A banda d'aquesta estructura d'inversions elegibles, el PGI es pot dotar de *programes sectorials d'inversions* que el complementin amb relació a àmbits que s'estimi necessari reforçar, cosa que, en la data d'inici d'aquesta avaluació, el setembre de l'any 2021, ja s'ha fet amb l'aprovació, el 25 de març de 2021, del Pla de xoc d'equipaments responsables 2030, i, el 25 de juny de 2020, del Programa sectorial per a la millora de camins municipals 2020-2021. Al seu torn, cal posar de manifest que els programes específics s'han exclòs de l'avaluació.

Com a programa que s'articula en subvencions, els ens locals han de presentar les sol·licituds de les accions d'inversió que desitgen dur a terme. Aquesta presentació de sol·licituds només s'ha de realitzar en el cas de la Línia 1, ja que la Línia 2 no requereix sol·licitud. Així, per a la Línia 1, el PGI està dissenyat de manera que els ens locals puguin presentar un màxim de tres sol·licituds (cada sol·licitud pot aglutinar diverses inversions, de caràcter transversal o no,¹¹ per la qual cosa tres sol·licituds no tenen per què implicar tres actuacions, sinó que poden suposar-ne més). Una vegada l'ens local presenta la sol·licitud corresponent, es procedeix a la seva revisió, la qual es duu a terme en dues fases: l'una en **primera instància**, a càrrec de la Direcció de Serveis de Cooperació Local, on es revisen tant els seus aspectes formals com aspectes d'índole estratègica de l'actuació (per a un major detall, vegeu l'«Annex 3. Aspectes revisats de les sol·licituds d'actuacions en primera instància»); l'altra, en **segona instància**, a càrrec dels centres gestors, que fan una valoració tècnica que es concreta en el pronunciament respecte d'uns criteris estandarditzats i en una proposta de periodificació de l'import sol·licitat. Per tant, els **criteris de valoració** esdevenen un dels punts clau del disseny de la Línia 1 del PGI: permeten conèixer el grau de sostenibilitat de les actuacions proposades. A grans trets, els criteris de valoració són: *Sostenibilitat de l'actuació, amb una prioritat màxima; Qualitat i grau de maduresa de l'actuació amb prioritat alta; Alineament amb els objectius específics del PGI i Nivell estratègic de l'actuació, amb una prioritat mitjana* (per a un major detall, vegeu l'annex d'aquests criteris: «Annex 4. Criteris de valoració d'actuacions sol·licitades en

¹¹ El PGI internament s'ha estructurat en 23 categories segons l'objecte de les inversions: 1. Arranjament de carrers; 2. Equipaments esportius; 3. Equipament municipal; 4. Eficiència energètica; 5. Enllumenat públic; 6. Patrimoni arquitectònic; 7. Seu institucional; 8. Equipament cultural; 9. Abast d'aigües i clavegueram; 10. Altres; 11. Piscina municipal; 12. Habitatge; 13. Biblioteques; 14. Equipaments benestar social; 15. Carreteres; 16. Equipament educatiu; 17. Centres cívics; 18. Fibra òptica i digitalització. 19. Parcs; 20. Espais naturals; 21. Camins; 22. Adquisició equipament; 23. Cementiris.

segona instància. Línia 1»). La puntuació màxima que una sol·licitud pot obtenir és de 100 punts, i perquè sigui aprovada s'ha d'assolir una puntuació mínima de 50 punts.

Si bé el PGI s'articula sobre la base de subvencions, la seva **naturalesa és la d'un programa que suposa una transferència de fons** als ens locals. Per assegurar que els ens locals tinguin assegurada una alíquota (part proporcional) del pressupost total, el PGI està dissenyat de manera que, després que aquest s'hagi aprovat, es procedeix a calcular una *dotació garantida* (també anomenada *base de concertació*) per a cada ens local. La **dotació garantida és, per tant, l'alíquota que pertoca a cada ens i que té assegurada a la seva disposició**, per bé que aquesta disposició està condicionada a l'aprovació dels projectes presentats (Línia 1 del PGI). Per tant, la paraula «garantida» no implica ni un accés incondicionat als fons ni la seguretat, almenys teòricament, que es disposarà de la totalitat de la dotació sol·licitada. Per al càlcul d'aquesta dotació garantida de cada ens, es fa servir una fórmula que considera tot un seguit de criteris i variables poblacionals, territorials, econòmiques, socials i socioeconòmiques i que vol vetllar per l'equilibri territorial, l'objectivitat, l'equitat, i la transparència (per a un major detall, vegeu l'annex dels criteris per al càlcul de la dotació garantida: «Annex 1. Criteris i variables de càlcul de l'alíquota garantida del PGI»). Tant la fórmula de repartiment com les dotacions garantides són públiques (es publiquen en el *Butlletí Oficial de la Província de Barcelona*, BOPB, i en el Portal de Transparència), de manera que amb aquesta transparència la dotació garantida és preconcebuda per cada ens local.

La connexió entre les dues línies de suport prèviament indicades i la dotació garantida de cada ens local es produeix mitjançant un repartiment d'aquesta última entre les dues línies. Per a la Línia 1 es destina el 80 % de la dotació garantida, mentre que el restant 20 % es dirigeix a la Línia 2. La taula següent exposa dos exemples concrets¹² escollits amb finalitats il·lustratives:

¹² Dotació econòmica garantida aprovada pel Ple de la Diputació de Barcelona el 30 de juliol de 2020. <https://seuelectronica.diba.cat/tramits-ens/concertacio/docs/Distribucio_ajuts_PGI.pdf> [Consulta: 15 de setembre de 2021].

Taula 3. Exemples de pressupostos per a municipis grans i petits

	Barberà del Vallès	Pujalt
Pressupost total del PGI 2020-2023	1.684.769,09 €	238.279,56 €
Línia 1	1.347.815,27 €	190.623,65 €
Línia 2	336.953,82 €	47.655,91 €

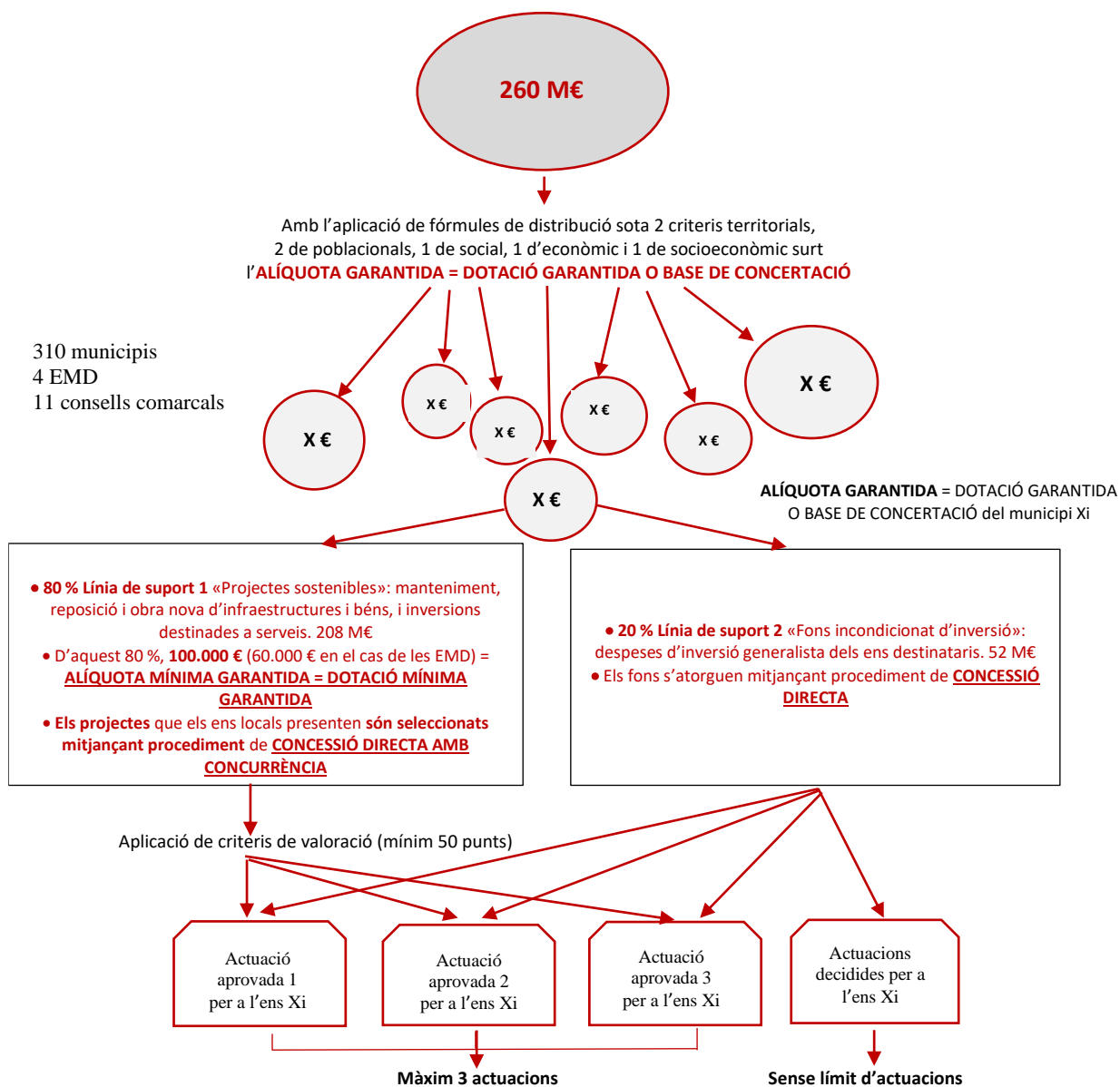
Tota aquesta arquitectura que s'ha explicat es mostra de manera gràfica en la figura 1.

Per temporalitzar aquesta arquitectura, el PGI està dissenyat amb uns **terminis de sol·licitud, d'aprovació, d'execució i de justificació d'actuacions**. És rellevant assenyalar que el Programa estableix dues convocatòries amb tres períodes de sol·licitud per cada una, i no una com és més habitual en els processos de subvencions.

El primer període de sol·licitud es produeix amb l'aprovació del PGI el 30 de juliol de 2020, i el termini es tanca el 30 d'octubre del mateix any. El segon període s'obre l'1 de gener de 2021 i es tanca el 30 de setembre de 2021. A més, la Diputació es reserva la facultat d'obrir un tercer període de sol·licitud de l'1 de gener de 2022 al 30 de juny de 2022.¹³ El resultat favorable o desfavorable de la valoració de sol·licituds per part de la Diputació no pot superar els tres mesos. El termini màxim d'execució per a les actuacions de la Línia 1 és el 31 de desembre de 2024, mentre que per a la Línia 2 és el 31 de desembre de 2021. La justificació de les actuacions de la Línia 1 s'ha de realitzar com a màxim fins al 31 de març de 2025, i la de les actuacions de la Línia 2, entre l'1 de gener de 2022 i el 31 de març de 2022.

¹³ En el moment de redactar aquest informe, el novembre del 2021, aquesta previsió del tercer període ja s'havia fet efectiva.

Figura 1. Procés de distribució de fons i de selecció d'actuacions del PGI



Font: Elaboració pròpia.

Si bé els pilars de l'arquitectura del PGI són els que s'han explicat, hi ha altres aspectes que la reforcen i que són, també, rellevants en el disseny del Programa. Es detallen a continuació:

- El PGI preveu que, una vegada s'hagin presentat les sol·licituds, els ens locals donin la seva **conformitat amb el Programa**, per a la qual cosa tenien temps fins al 30 d'octubre de 2020. Aquesta conformitat és un tràmit que és condició imprescindible per esdevenir beneficiari dels ajuts.

- Un altre aspecte que preveu el disseny del PGI és que els ens locals puguin rebre **assessorament previ** a la sol·licitud per part dels centres gestors, tant per a qüestions de forma com de fons, i especialment pel que fa a la viabilitat de la sol·licitud.
- En tercer lloc, en el moment de realitzar les sol·licituds el PGI demana que **els ens locals compleixen una sèrie de condicions** que principalment tenen a veure amb el nivell de maduresa de l'actuació (per a un major detall, vegeu l'«Annex 2. Condicions que han de complir les sol·licituds al PGI en el moment de presentar-les»).
- En l'arquitectura del PGI, malgrat que aquest permet finançar el 100 % de cada projecte, **admet el cofinançament** de les actuacions que així ho necessitin amb altres fons propis o subvencions d'altres entitats públiques o privades, nacionals o internacionals.
- Finalment, el PGI s'ha dotat d'un **sistema de seguiment i avaluació** propi a l'efecte de retre comptes sobre la implementació i el compliment dels objectius del PGI, cosa que, així mateix, permetrà millorar la presa de decisions i facilitar la introducció de millores en eventuais futures edicions. Aquest sistema es concreta en la creació d'un quadre de comandament i un sistema d'enviament d'enquestes per a cada actuació finalitzada, tots dos instruments públics.

Malgrat que s'ha exposat el disseny general del PGI, és important no perdre de vista el funcionament de l'anterior model de meses de concertació, al qual substitueix, pel fet que el canvi que es vol produir amb el PGI i que es recull en la teoria del canvi és millorar l'anterior instrument de suport a la inversió. Tot i que en l'annex se sintetitzen les principals diferències entre les meses de concertació i l'actual disseny del PGI (vegeu l'«Annex 5. Diferències entre les meses de concertació i el PGI»), a continuació se n'exposen les principals novetats i diferències:

1. Una de les grans divergències entre els dos models radica en l'avanç cap a un model més **transparent**. Amb el PGI, el pressupost total del Programa, la seva distribució segons ens (dotació garantida) i els criteris i variables de distribució de fons s'aproven i es publiquen en el BOPB i en el Portal de Transparència, cosa que no passava en el cas de les meses, ja que només se'n publicaven els preacords resultants.
2. El segon punt diferenciador més rellevant és que les meses es basaven en **preacords bilaterals** de caràcter polític entre la Diputació de Barcelona i els ens locals, mentre que el PGI s'estructura d'acord amb una distribució de fons basada en **criteris tècnics**. Aquest canvi de model fa que el PGI compti amb una arquitectura molt més estructurada, enfront de la flexibilitat i possible

discrecionalitat de les meses, de la qual es deriven les diferències més importants entre aquests models. Cal remarcar:

- En les meses no hi havia una organització entorn de línies de subvencions, cosa que sí que es dona en el PGI, que tal com s'ha explicat s'organitza entorn de dues línies.
 - En les meses no s'aplicaven criteris tècnics de valoració, a diferència del PGI, en què els criteris de valoració estan concretats i associats a una puntuació. Si bé a les meses hi havia uns certs criteris de valoració, aquests no estaven detallats ni associats a cap puntuació concreta. En concret, com a criteris es prenen en consideració: la correspondència amb l'àmbit funcional del centre gestor; la correspondència amb l'àmbit de cooperació i la classe de recurs; la valoració del centre gestor (molt satisfactòria, satisfactòria o no satisfactòria); la periodificació proposada i altres observacions.
 - En les meses es demanava pel grau de maduresa de les actuacions (acreditació de la licitació de les obres) en el moment en què els preacords havien d'esdevenir acords (subvencions fermes), però no en el moment de presentar sol·licituds i d'aprovar els preacords.
 - Les meses admetien fins a cinc sol·licituds, enfront de les tres que permet el PGI per a la Línia 1 de suport «Projectes sostenibles».
 - Les meses preveïen més àmbits de cooperació que el PGI. Aquest els redueix i en deixa fora la solvència financera i la prestació de serveis (despesa corrent). Conserva el manteniment i la reposició d'inversions i la nova inversió, però, a diferència de les meses, aquesta ha de ser sostenible.
 - En les meses, en el decurs de la reunió amb l'ens, l'import inicial concedit, és a dir, la dotació garantida, podia ser susceptible de negociació política, i incrementar-se o reduir-se respecte d'allò calculat internament. En el PGI, la dotació garantida no es pot modificar.
 - Les meses permetien la possibilitat de modificar preacords i acords, i això implicava canvis de destinació i la possibilitat de rebre finançaments addicionals (complements). En el PGI, si bé els canvis de destinació es continuen admetent, no s'accepten els complements.
 - Les meses comptaven amb un únic període de sol·licitud a l'inici de la vigència del programa, mentre que el PGI admet tres períodes de sol·licitud.
3. En tercer lloc, el PGI identifica els seus **objectius**, cosa que no feien les meses. A més, es tracta d'uns objectius vinculats als ODS, així com a la resta d'instruments de cooperació local, de manera que aquests s'han dissenyat de forma més coordinada i amb un nord comú.

4. En quart lloc, la **població diana** de les mesures era més àmplia, ja que el PGI la redueix en no considerar les mancomunitats, les comunitats de municipis i els consorcis adscrits a ens locals com a potencials beneficiaris.
5. Finalment, les mesures no disposaven d'un sistema de **seguiment i avaluació** del model, cosa que, tal com s'ha explicat en aquest apartat, sí que considera el PGI.

4. La teoria del canvi del PGI

4.1. Què és una teoria del canvi d'un programa

Abans de detallar els resultats d'aquesta part de l'avaluació, és útil descriure breument un dels seus elements clau: la teoria del canvi d'una intervenció o programa.

De manera general, s'entén la teoria del canvi (d'ara endavant, TdC) d'un programa¹⁴ com aquell conjunt d'hipòtesis o assumpcions que fan explícit com s'espera que el programa funcioni fins a assolir els seus objectius. Altrament dit, la TdC fa explícites les hipòtesis sobre com se suposa que ha de funcionar el programa i per què s'espera que es generin els impactes desitjats. Com es veurà, concebre el programa des d'una TdC com un conjunt d'hipòtesis no només ajuda a dissenyar-lo, sinó que també orienta les preguntes d'avaluació que serà pertinent formular-se *ex post*.

Seguint la definició abans establerta, es pot arribar a desagregar la TdC d'un programa en cadascuna de les hipòtesis que connecten els seus diferents components, tal com es mostra en la figura 2. D'aquesta manera, s'estableix el següent: 1. El tipus de problema que es vol resoldre justifica mobilitzar uns determinats recursos; 2. Si es mobilitzen aquests recursos, es podran dur a terme les activitats planificades; 3. Si es realitzen aquestes activitats, es generaran determinats productes; 4. Si es generen aquests productes, s'assoliran els impactes desitjats en els *outcomes* d'interès i es mitigarà el problema de partida.

¹⁴ Per obtenir-ne més informació es pot consultar la guia número 8, dedicada a aquesta temàtica (Sanz, 2011): <https://ivalua.cat/sites/default/files/2019-10/11_04_2011_10_41_12_Guia8_MetodologiaQualitativa.pdf>

Figura 2. Components de la teoria del canvi i principals tipologies d'hipòtesis que conté



En definitiva, la TdC és una descripció del funcionament esperat d'un programa, pla o projecte que explica com s'espera solucionar o alleugerir una problemàtica existent. Per fer-ho, la TdC identifica i posa en relació entre si els principals elements que constitueixen la intervenció: la problemàtica que motiva la seva existència, els recursos dels quals disposa, les activitats que preveu, els productes resultants d'aquestes i, finalment, els canvis o impactes que vol aconseguir. La identificació d'aquests elements permet fer explícites les principals hipòtesis i assumpcions sobre com s'espera que funcioni la política pública. Això permet, des del moment més incipient d'una política pública, el següent:

- Planificar i programar millor les accions del programa, vetllant perquè els recursos siguin suficients i adequats.
- Facilitar l'anàlisi crítica de la política, la qual cosa permet identificar millores en el seu disseny, així com oportunitats i accions alternatives o complementàries.

ivàlua ✓

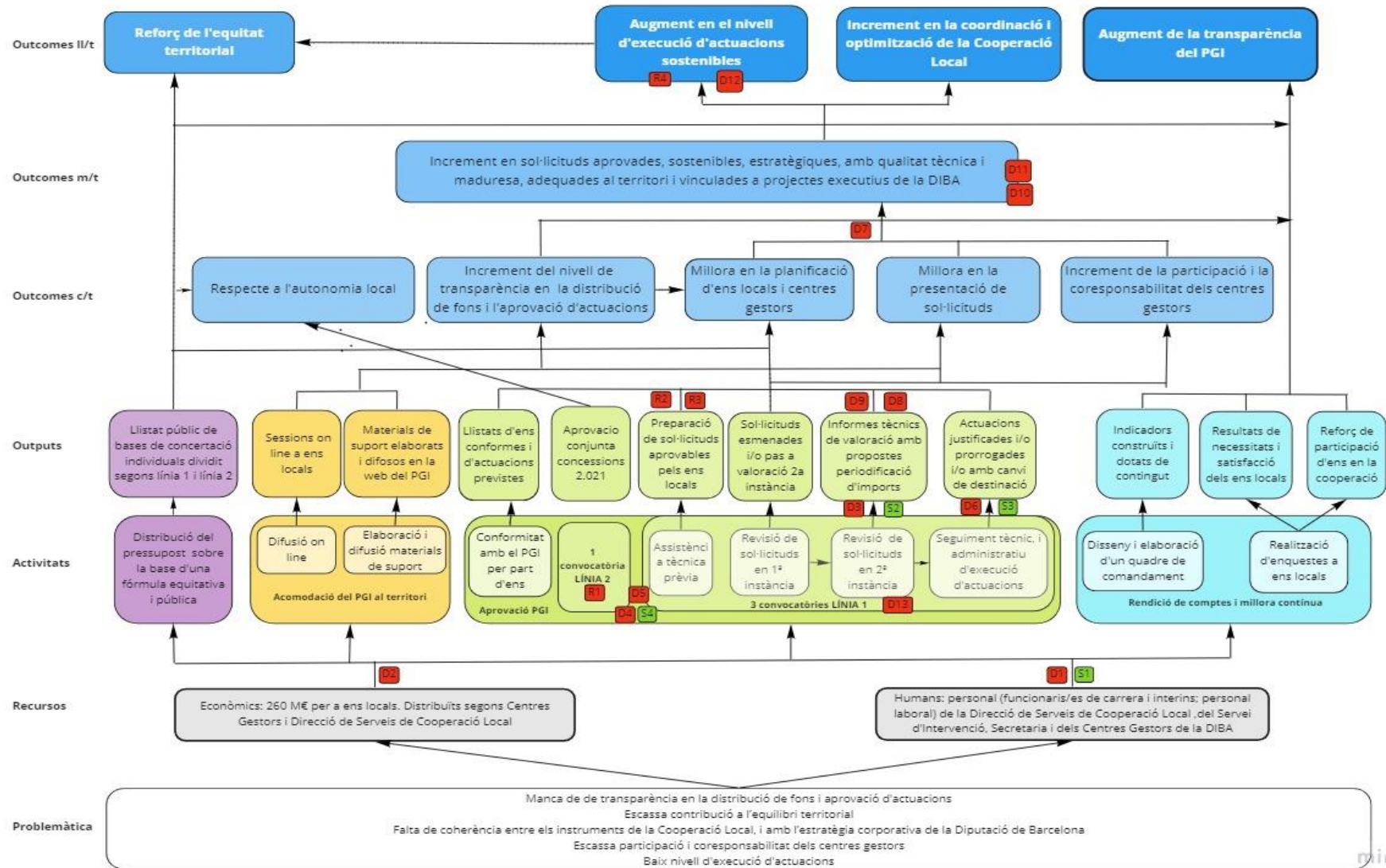
- Disposar d'un punt de referència que ajuda a comparar si allò que està succeint coincideix amb allò que s'espera que succeeixi. En altres paraules, disposar d'una TdC permetrà, més endavant, avaluar-ne la política.

4.2. Gràfic de la TdC del PGI

A continuació es mostra el diagrama de la TdC del PGI. Aquest representa una aproximació teòrica al funcionament esperat del PGI d'acord amb allò que s'estableix en la seva normativa reguladora i tenint en compte les veus dels diferents agents que han participat en el treball de camp. Es tracta, doncs, del model d'intervenció teòric del PGI, és a dir, el que es volia i s'esperava que passés quan es va dissenyar el programa.

En els apartats següents al diagrama de la TdC es detalla cadascun dels seus components: recursos, activitats, *outputs* i *outcomes*, així com les hipòtesis de la TdC, les seves assumpcions i els possibles riscos i dificultats que pot presentar.

Figura 3. Diagrama de la TdC del PGI



R (vermell): riscos; D (vermell): dificultats; S (verd): supòsits

4.3. Components de la TdC

Aquest apartat recull el detall dels diferents components de la TdC del PGI: necessitats, recursos, activitats, *outputs* i *outcomes*. El contingut dels components es deriva de la triangulació de la documentació relacionada amb el PGI¹⁵ i que ha estat revisada per part de l'equip d'avaluació, de l'informe *Benchmarking del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona. Una comparació operativa amb altres programes similars a Catalunya*, elaborat pel mateix equip en el marc d'aquesta avaluació, així com del treball de camp dut a terme.¹⁶

4.3.1. Problemàtica a la qual respon el PGI

Les necessitats que van determinar el canvi del model de les meses de concertació a l'actual PGI han estat identificades en el treball de camp dut a terme en el marc de la present avaluació, i són les que s'exposen en aquest apartat. A més, la present avaluació ha permès confirmar i corroborar els mateixos punts febles de les meses que es van detectar en el projecte d'anàlisi dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona.¹⁷ Així, les problemàtiques que presentava el model de meses i que hom desitja revertir amb el disseny de l'actual PGI són les següents:

¹⁵ Especialment, Pla d'actuació de mandat de la Diputació de Barcelona 2020-2023; Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023; normativa relacionada amb el Programa general d'inversions 2020-2023; aprovació del Programa general d'inversions (exp. núm. 2020/0009863), modificació del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona (exp. núm. 2020/0001571) i text refós del règim regulador del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona, així com *Cap a unes meses més transparents i més equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona*. Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

¹⁶ Dues entrevistes i tres grups de discussió, que han comptat amb la participació tant de personal directiu i tècnic responsable del PGI de la Diputació de Barcelona com de personal tècnic dels ens locals.

¹⁷ Impulsat entre el novembre del 2019 i el maig del 2020 per la Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local de la Diputació de Barcelona juntament amb la Direcció de Serveis de Cooperació Local i el Servei de Planificació i Avaluació: «Metodologia del projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona. Projecte d'anàlisi i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona». Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020; *Cap a unes meses més transparents i més*

1. Manca de transparència en la distribució de fons i l'aprovació d'actuacions
2. Falta de coherència entre els instruments de cooperació local
3. Escassa participació i corresponsabilitat dels centres gestors
4. Baix nivell d'execució de les actuacions
5. Escassa contribució a l'equilibri territorial

1. Manca de transparència en la distribució de fons i l'aprovació d'actuacions

Les meses es basaven en preacords bilaterals que es concretaven en reunions presencials entre cada ens local i la Diputació de Barcelona. S'ha detectat que aquest mecanisme resultava relativament poc transparent en tant que els preacords eren liderats per l'àmbit polític i no pas pel tècnic.¹⁸ Així, en les meses no s'aplicaven criteris tècnics de valoració per a la selecció d'actuacions. La dotació final, en el decurs de la reunió amb l'ens, era resultat de la negociació política, i s'incrementava o es reduïa respecte d'allò calculat inicialment. També hi havia la possibilitat de modificar preacords i acords, cosa que implicava canvis de destinació i la possibilitat de rebre finançaments addicionals (complements). Tots aquests processos, que estaven regulats en la normativa de les meses de concertació, no estaven tècnicament estandarditzats de manera homogènia per a tots els ens locals, i això derivava en una percepció general d'elevada discrecionalitat i opacitat en el funcionament de les meses.

Així mateix, en l'esmentat projecte d'anàlisi dels instruments de cooperació local que va dur a terme la Diputació de Barcelona,¹⁹ ja s'assenyalava que «durant el procés d'anàlisi s'han posat de manifest [...] l'alta discrecionalitat de la concessió i la falta de vinculació a criteris tècnics». A més, s'indicava «[...] la voluntat manifesta dels ens locals d'una major transparència en els criteris aplicats i d'objectivitat en la

equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona. Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

¹⁸ Quan s'empra l'adjectiu *polític* en un marc de negociació es fa referència al fet que per arribar a una resolució es fa de forma bilateral entre l'ens local i la Diputació amb la participació de figures escollides a partir de criteris polítics (majoritàriament alcaldes). Per contra, quan s'empra el terme *tècnic* es fa referència al fet que per arribar a una resolució es fa a partir de l'existència d'un barem públic i transparent, la qual recolza en un procés de valoració per professionals de l'Administració tècnicament qualificats.

¹⁹ *Cap a unes meses més transparents i més equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona.* Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

distribució dels recursos [...]; la percepció dels ens locals d'una discrecionalitat en la concessió dels imports pot ser atribuïda a la manca de transparència».

Fruit del treball de camp realitzat en aquesta avaluació de disseny, des de la Diputació de Barcelona s'assenyala el següent:²⁰

«Es veia el sistema de repartiment previ dels fons com a discrecional i poc adaptat a la realitat del municipi. Aquest sistema tenia una antiguitat de més de 10 anys i es considerava pervertit perquè estava obert a la influència política.»²¹

2. Falta de coherència entre els instruments de cooperació local i amb l'estratègia corporativa de la Diputació de Barcelona

S'ha identificat que des de la Diputació de Barcelona s'observava que les meses dificultaven el fet de donar continuïtat al treball tècnic que des dels centres gestors es realitza en les tasques de cooperació tècnica amb els ens locals. Aquesta falta de continuïtat impedia generar sinergies i treballar de manera coordinada en els diferents instruments de cooperació local.

En la mateixa línia, una de les conclusions del projecte d'anàlisi dels instruments de cooperació local²² és que «aquesta voluntat d'alineació (entre l'estratègia corporativa i la de la cooperació local) que apareix en el preàmbul i en la definició dels objectius (del protocol del Pla Xarxa de Governos Locals 2016-2019) no té una traducció en la implementació de l'instrument de les meses».

Amb relació a l'alineació, però en aquest cas entre instruments de cooperació local, des de la Diputació de Barcelona s'indica el següent:

²⁰ Totes les citacions recollides tant en aquest quart apartat de la TdC com en el cinquè apartat, dedicat als riscos i les dificultats, es deriven del treball de camp dut a terme mitjançant entrevistes i grups de discussió amb personal de la Diputació de Barcelona i dels ens locals.

²¹ En el cas d'aquesta citació, s'hi aplica la distinció feta de forma recent entre els termes *polític* i *tècnic*.

²² *Cap a unes meses més transparents i més equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona*. Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

«Això s'observa, ja que ara es veu una correlació entre el Catàleg de serveis i les sol·licituds que es fan al PGI, una cosa que abans no passava; tant les meses com el Catàleg anaven per camins diferents.»

3. Escassa participació i corresponsabilitat dels centres gestors

El caràcter polític dels preacords bilaterals que es duïen a terme en les meses i la flexibilitat d'aquestes, tal com s'ha explicat prèviament (la no aplicació de criteris tècnics de valoració per a la selecció d'actuacions, una dotació susceptible de negociació política i la possibilitat de modificar preacords i acords) derivava en una falta d'implicació dels centres gestors. En la mesura que el seu treball és de tipus tècnic i que precisament en les meses els aspectes tècnics quedaven en un segon pla pel que feia a les decisions de major transcendència per a la transferència de fons, els centres gestors se sentien desvinculats de tot el procés.

A més, l'esmentat projecte d'anàlisi dels instruments de cooperació local²³ va permetre visibilitzar un paper poc actiu dels centres gestors. Amb l'antic model els centres gestors veïen els acords als quals s'arribaven amb els ens locals com de caràcter polític, i no tècnic, per la qual cosa el seu rol era més limitat: «L'anàlisi ha posat de manifest que els centres gestors no senten les meses com un instrument propi, degut tant a una insuficient planificació conjunta com a la falta de criteris tècnics que guiïn la concessió», i «així, hi ha la demanda dels centres gestors de participar més activament en la planificació i la definició operativa de les meses i a l'hora de prioritzar els projectes».

Tal com s'assenyala des de la Diputació de Barcelona:

«No rebíem tanta informació sobre el motiu i la finalitat del suport que donàvem als ens locals en el conjunt del Pla de concertació. I, a més, el nostre potencial com a agent actiu estava poc desenvolupat, per aquesta falta d'informació i participació.»

4. Baix nivell d'execució de les actuacions

²³ *Cap a unes meses més transparents i més equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona.* Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

De nou, la flexibilitat del model de meses feia que els nivells d'execució d'actuacions fossin baixos segons el projecte d'anàlisi dels instruments de cooperació local. Així mateix, la càrrega administrativa que suposava per als centres gestors cada variació dels acords era considerable, motiu pel qual també observaven retards en els nivells d'execució.

També es percep per alguns agents entrevistats que el fet que el model de meses es basés en preacords bilaterals amb els ens locals derivava en l'aprovació d'actuacions el nivell de maduresa de les quals no sempre era l'adequat per garantir la seva òptima execució. Tal com s'esmenta en el document d'anàlisi,²⁴ «es constata que l'execució de les meses és baixa en relació amb la resta d'instruments de cooperació local» i «la periodificació dels projectes prevista inicialment no es compleix, fet que afecta l'aplicació de recursos en els pressupostos de la Diputació i obliga a sol·licitar pròrrogues als ens locals o bé canvis de destinació».

A través del treball de camp, des de la Diputació de Barcelona es confirma aquest fet:

«Les actuacions de les meses no acabaven de fer-se realitat perquè les actuacions que demanaven els ens locals no estaven gens madures. Simplement es demanaven, es preacordaven, i després no passaven d'aquest estadi. Així que al final del mandat a correu s'intentaven posar algunes en marxa. I algunes fins i tot passaven al següent mandat.»

«Administrativament per a nosaltres això [les pròrrogues i canvis de destinació] és una càrrega brutal. Ara estem gestionant el tancament de les meses 16-19. El mes de gener la nostra gerència va tancar les meses del 15, i som al 2021.»

²⁴ *Cap a unes meses més transparents i més equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona.* Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

5. Escassa contribució a l'equilibri territorial

En les meses, en tant que la selecció de sol·licituds es basava en una negociació, la força de negociació de l'ens local podia inclinar la balança en un sentit més o menys favorable per a aquest. Això resultava especialment rellevant en el cas dels municipis petits amb poc múscul i mitjans tècnics i humans per aconseguir projectes més ambiciosos, i per tant no semblava afavorir un reequilibri territorial adequat.

Aquest punt feble de les meses ja va ser detectat en el projecte d'anàlisi dels instruments de cooperació local. Tal com recull el seu document d'anàlisi,²⁵ «durant el procés d'anàlisi s'han posat de manifest un conjunt d'oportunitats de millora, que principalment tenen a veure amb [...] l'escassa contribució a l'equilibri territorial [...]». També s'esmenta que «els ens locals perceben les meses com l'instrument que garanteix en menor mesura l'equitat territorial».

Finalment, cal matisar que des del punt de vista dels ens locals la necessitat a la qual dona cobertura el PGI és la mateixa que en les meses: donar cobertura a les seves necessitats municipals o supramunicipals tant per a noves inversions com per al manteniment i la reposició. Per tant, els ens locals no es plantegen el PGI com una intervenció que hagi de revertir un problema de les meses, ja que tal com els ens locals indiquen:

«Tenim aquesta ajuda, que ens va superbé, i la qüestió és a veure com la utilitzarem i aprofitarem per donar cobertura a les nostres necessitats.»

4.3.2. Recursos

Els recursos amb els quals el PGI està dotat es classifiquen en recursos econòmics i humans:

- **Recursos econòmics:** conformats per la dotació econòmica del PGI que suposa l'import total que serà distribuït entre els ens locals i que assoleix la xifra de 260

²⁵ *Cap a unes meses més transparents i més equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona.* Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

milions d'euros. Aquest import es distribueix inicialment per àrees d'actuació o centres gestors,²⁶ de la manera següent:

- Direcció de Serveis de Cooperació Local: 52.000.000,00 € (20 % del pressupost total del PGI).
 - Gerència de Serveis d'Equipaments, Infraestructures Urbanes i Patrimoni Arquitectònic: 122.720.000,00 € (47,2 % del pressupost total del PGI).
 - Gerència de Serveis d'Esports: 33.280.000,00 € (12,8 % del pressupost total del PGI).
 - Gerència de Serveis de Medi Ambient: 8.320.000,00 € (3,2 % del pressupost total del PGI).
 - Gerència de Serveis d'Infraestructures Viàries i Mobilitat: 20.800.000,00 € (8 % del pressupost total del PGI).
 - Gerència de Serveis de Cultura: 10.400.000,00 € (4 % del pressupost total del PGI).
 - Gerència de Serveis de Biblioteques: 6.240.000,00 € (2,4 % del pressupost total del PGI).
 - Gerència de Serveis de Tecnologies i Sistemes Corporatius: 4.160.000,00 € (1,6 % del pressupost total del PGI).
 - Gerència de Serveis d'Habitatge, Urbanisme i Activitats: 2.080.000,00 € (0,8 % del pressupost total del PGI).
- **Recursos humans:** conjunt de personal de direcció, gerència, tècnic i administratiu, ja siguin funcionaris de carrera i interins i/o personal laboral responsable de la implementació del PGI. Aquests recursos humans a la disposició del PGI estan constituïts per personal propi de la Diputació de Barcelona i se situen en la Direcció de Serveis de Cooperació Local, els centres gestors i Secretaria i Intervenció. Per manca d'informació detallada no es poden quantificar aquests recursos humans.

Per finalitzar aquest apartat de recursos, i de nou per la seva rellevància en el marc d'aquesta avaluació de disseny, cal assenyalar que la consignació pressupostària segons els centres gestors es realitzava en el model de mesos de concertació, però no

²⁶ Aquesta és la distribució inicial que es fa amb l'aprovació del PGI i, tal com s'indica en la Modificació del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona (exp. núm. 2020/0001571), «la quantia [...] podrà reajustar-se entre aplicacions pressupostàries i/o entre anualitats en funció de les sol·licituds que es presentin, els centres que correspongui assignar i les seves periodificacions».

s'aprovava ni es publicava. Així mateix, el disseny de les meses 2016-2019 comptava amb una dotació econòmica (247 milions d'euros) lleugerament inferior a l'actual PGI.

4.3.3. Activitats i *outputs* associats

Per donar cobertura a les necessitats assenyalades anteriorment, el PGI es va dissenyar establint tot un seguit d'activitats que es recullen en aquest apartat i que són les que es plasmen en el diagrama de la TdC.²⁷ A efectes explicatius i per poder comprendre-les millor conceptualment s'han subdividit en *activitats nuclears* i *activitats de reforç*. Les primeres es refereixen a aquelles que conformen els pilars bàsics de l'arquitectura del PGI, mentre que les segones són aquelles que donen suport al PGI per convertir-lo en un instrument més robust. A més, per millorar-ne l'anàlisi, la majoria d'activitats s'han agrupat en nuclis d'activitats. Finalment, per a una major claredat expositiva del vincle entre activitats i productes que se'n generen, s'especifiquen els *outputs* en què desemboca cada activitat.

Activitats nuclears

A1. Distribució del pressupost del PGI a ens locals sobre la base d'una fórmula equitativa i pública

Activitat consistent a distribuir els 260 milions d'euros del pressupost del PGI en dotacions garantides a cada ens local sobre la base d'una fórmula d'accés públic que respecta l'equitat territorial i la transparència. L'aplicació de la fórmula de repartiment es basa en criteris i variables d'accés públic que són de caràcter poblacional, territorial, econòmic, social i socioeconòmic (per a un major detall, vegeu l'annex de cada criteri i variable associada).

L'*output* que es deriva d'aquesta activitat és una llista pública amb les dotacions garantides individuals per a cada ens local, dividides segons la Línia de suport 1 i la Línia de suport 2.

²⁷ El PGI es va dissenyar en un moment previ a la pandèmia de la COVID-19, de manera que no hi ha especificació en la documentació consultada de si les activitats serien dutes a terme de manera presencial o en línia.

A2. Aprovació del PGI

Activitat que implica l'obertura de tres períodes per part de la Diputació de Barcelona, perquè els ens locals puguin presentar les seves sol·licituds d'actuacions inversores. Convocatòria: el primer període s'inicia amb l'aprovació del PGI: el termini de presentació s'obre el 30 de juliol de 2020 i finalitza el 30 d'octubre de 2020. El segon període s'inicia l'1 de gener de 2021 i es tanca el 30 de setembre de 2021. A més, per a la Línia 1 la Diputació de Barcelona es reserva la facultat d'obrir un tercer període de sol·licitud de l'1 de gener de 2022 al 30 de juny de 2022. L'aprovació del PGI comporta directament la generació de sis activitats:

A2.1. Enviament per part dels ens locals de la seva conformitat amb el PGI.

Activitat que consisteix en la manifestació dels ens locals de la seva conformitat amb les condicions i els procediments del Programa, cosa que inclou la conformitat amb la base de concertació que els pertoca. Així mateix, han d'informar dels projectes d'inversió que preveuen sol·licitar en el marc de la Línia 1, sens perjudici que aquesta informació sigui vinculant. L'**output** que es deriva d'aquesta activitat són les llistes d'ens locals conformes amb el PGI i de les actuacions que tenen previstes.

A2.2. Amb l'aprovació del PGI, la Línia de suport 2 «Fons incondicionat d'inversió» queda directament oberta, de la qual es deriva l'output aprovació conjunta de concessions a ens locals, per a les aplicacions dels pressupostos dels ens aprovats per a l'exercici 2021.

A2.3. Assessorament tècnic previ a la presentació de sol·licituds. Els centres gestors, mitjançant correu electrònic o contacte telefònic, ofereixen assessorament als ens locals en aquells dubtes que puguin tenir sobre la forma i el fons de les sol·licituds que desitgen presentar-hi, i especialment pel que fa a la viabilitat de l'actuació inversora a sol·licitar en el marc del PGI. L'**output** que es deriva d'aquesta activitat és la preparació per part de l'ens local de sol·licituds aprovables per la Diputació de Barcelona.

A2.4. Revisió de sol·licituds en primera instància. La Direcció de Serveis de Cooperació Local realitza una primera revisió de les sol·licituds rebudes pel que fa especialment a la forma que tenen (per a un major detall, vegeu l'annex de les qüestions revisades: «Annex 3. Aspectes revisats de les sol·licituds d'actuacions en primera instància»), així com pel que fa als seus aspectes

estratègics (alineament amb els 5 ODS prioritzats pel PGI²⁸ i presència de l'actuació en el PAM de l'ens sol·licitant o en un pla estratègic o document similar). L'**output** que es deriva d'aquesta activitat són les sol·licituds esmenades i/o aquelles que passen a la revisió en segona instància.

A2.5. Revisió de sol·licituds en segona instància. Els centres gestors de la Diputació de Barcelona realitzen una valoració de les sol·licituds que han rebut i que, pel fet de correspondre al seu àmbit d'actuació, els han estat assignades. Aquesta activitat inclou el pronunciament respecte dels criteris de valoració i l'elaboració d'una proposta de periodificació de l'import sol·licitat d'acord amb el calendari (per a un major detall, vegeu l'annex dels criteris de valoració: «Annex 4. Criteris de valoració d'actuacions sol·licitades en segona instància. Línia 1»). Els **outputs** que es deriven d'aquesta activitat són els informes tècnics de valoració realitzats de forma conjunta pel centre gestor i per la Direcció de Serveis de Cooperació Local, i les propostes de periodificació de l'import sol·licitat per actuació. Els informes tècnics de valoració poden ser favorables, desfavorables o esmenats. Amb aquesta informació, s'aproven les actuacions.

A2.6. Seguiment de les actuacions d'inversió aprovades. Aquesta activitat consisteix en el seguiment tècnic, administratiu i d'execució pressupostària de l'actuació inversora per part dels centres gestors que tinguin assignada cada actuació, la qual cosa també inclou tasques de control i fiscalització. Així mateix, en el marc del seguiment de les actuacions s'ha inclòs la valoració per part dels centres gestors de les sol·licituds dels ens locals d'ampliació de terminis (pròrrogues) i de canvis de destinació. Els centres gestors duen a terme el seguiment mitjançant correu electrònic i contacte telefònic, i poden sol·licitar la documentació de l'actuació que estimin pertinent. Els **outputs** que es deriven d'aquesta activitat són les valoracions de justificacions d'execució, les sol·licituds de pròrroga valorades i les sol·licituds de canvi de destinació valorades.

²⁸ ODS 3: Garantir una vida saludable i promoure el benestar per a tots i totes en totes les edats; ODS 8: Fomentar el creixement econòmic sostingut, inclusiu i sostenible, l'ocupació plena i productiva, i el treball decent per a tots; ODS 10: Reduir les desigualtats entre països i dins d'ells; ODS 11: Aconseguir que les ciutats i els assentaments humans siguin inclusius, segurs, resilents i sostenibles; ODS 16: Promoure societats pacífiques i inclusives per al desenvolupament sostenible, facilitar accés a la justícia per a tots i crear institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells.

Activitats de reforç

A3. Acomodació del PGI al territori. Aquesta categoria d'activitats inclou tot allò que el PGI fa per donar a conèixer i explicar als ens locals el nou funcionament que suposa el PGI en relació amb les meses, tant en la seva forma com en el fons. En concret, implica dues subactivitats:

A3.1. Difusió en línia del PGI a ens locals. L'**output** que es deriva d'aquesta activitat és la realització de dues sessions informatives en línia adreçades a ens locals.

A3.2. Elaboració i difusió de materials de suport a ens locals. Els **outputs** que se'n deriven són una infografia, un document de *preguntes més freqüents*, un vídeo i una presentació del PGI, disponibles a la seu electrònica de la Diputació de Barcelona.²⁹

A4. Rendició de comptes i millora contínua. El PGI es dota d'un sistema de seguiment i avaluació propi que és responsabilitat de la Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local. En concret, les subactivitats que el conformen són les següents:

A4.1. Disseny i manteniment d'un quadre de comandament integral, específic i públic. L'**output** que se'n deriva és el mateix quadre de comandament, compost per una selecció d'indicadors de context, de gestió, econòmics, de resultats i de valoració de l'actuació publicat anualment al Portal de Transparència de la Diputació de Barcelona.

A4.2. Enviament d'enquestes de satisfacció i necessitats a ens locals. Els **outputs** que se'n deriven són els resultats sobre necessitats i satisfacció dels ens locals amb el PGI publicat anualment al Portal de Transparència de la Diputació de Barcelona, i el reforç de la seva participació en la delimitació de la política d'assistència i cooperació de la Diputació de Barcelona.

²⁹ <https://seuelectronica.diba.cat/tramits-ens/concertacio/normativa_pgi.asp#pgi> [Consulta: 15 de setembre de 2021].

Per finalitzar aquest apartat d'activitats, i per la seva rellevància en el marc d'aquesta avaluació de disseny, cal esmentar que totes les activitats assenyalades són noves en relació amb les meses de concertació, amb les següents excepcions:

1. Pel que fa a l'activitat 1, relativa a la distribució del pressupost del PGI a ens locals sobre la base d'una fórmula equitativa i transparent: tot i que al model de meses sí que es publicaven les dotacions individuals als ens locals, no es publicava l'import global destinat a meses per al mandat ni la fórmula utilitzada en la distribució dels imports assignats a cada ens.
2. En relació amb l'activitat 2.6, relativa al seguiment de les actuacions d'inversió: de la mateixa manera que en el cas del PGI, en les meses també es duia a terme un seguiment de les actuacions.

4.3.4. *Outcomes*

Els resultats que el disseny del PGI pretén assolir s'han dividit en resultats a curt, mitjà i llarg termini. Per incloure'ls en un espai temporal o bé en un altre, s'han tingut en compte dos criteris combinats:

1. Que efectivament es produeixin en un termini de temps curt, mitjà o llarg.
2. Que la consecució d'un *outcome* estigui condicionada a l'assoliment d'un altre o d'altres, independentment del moment temporal en el qual s'aconsegueixi/n aquest/s últim/s.

*Outcomes a llarg termini*³⁰

01. Augment en el nivell d'execució d'actuacions sostenibles. Sostenibles en un sentit ampli, que inclou l'alineació amb els 5 ODS que prioritza el PGI, la sostenibilitat econòmica, ambiental i social de les actuacions, així com actuacions que promoguin l'eficiència en la utilització dels recursos i actuacions d'acció climàtica per a un ús sostenible dels recursos hídrics o energètics, que estimulin el reciclatge i la reducció

³⁰ La diferenciació d'*outcomes* a llarg, mitjà i curt termini no és un símil temporal concret i no fa referència exactament a un ordre cronològic, sinó que representa una seqüència lògica. Aquesta seqüència explícita que certs *outcomes* (a curt termini) han de donar-se abans per aconseguir-ne d'altres (a mitjà termini), dels quals es deriven els *outcomes* finals (a llarg termini).

de la contaminació i dels residus, la prevenció d'incendis, la protecció i la promoció dels entorns naturals i la biodiversitat.

02. Reforç de l'equitat territorial, entesa com la competència de donar resposta a les necessitats heterogènies del territori sense deixar-ne cap de desatesa.

03. Increment en la coordinació i optimització de la cooperació local, entesa com la capacitat d'evitar duplicitats en la prestació de serveis relativa a la cooperació local i amb una perspectiva integrada.

04. Increment de la transparència del PGI, entesa com el procés pel qual es donen a conèixer de forma pública els criteris pels quals regeix el PGI la seva inversió.

Outcomes a mitjà termini

05. Increment en sol·licituds aprovades, sostenibles, estratègiques, amb qualitat tècnica i maduresa, adequades al territori i vinculades a projectes executius de la Diputació de Barcelona.

Outcomes a curt termini

06. Respecte a l'autonomia local, entesa aquesta com la capacitat dels ajuntaments (i consells comarcals)³¹ per definir les seves prioritats i línies d'actuació.

07. Increment del nivell de transparència en la distribució de fons i l'aprovació d'actuacions.

08. Millora en la planificació d'ens locals i centres gestors de la mateixa Diputació de Barcelona.

09. Millora en la presentació de sol·licituds per part dels ens locals al PGI.

³¹ S'empra com a autonomia local aquella relativa a l'autonomia municipal i dels consells comarcals, però no aquella relativa a l'àmbit provincial.

O10. Increment de la participació i la corresponsabilitat dels centres gestors, fent-los partícips del procés vigent del PGI i contribuint de forma activa a la seva millora.

4.4. Les hipòtesis del PGI

Les hipòtesis de la TdC del PGI s'han dividit, tal com s'ha dut a terme amb les activitats i en consonància amb aquestes, en hipòtesis nuclears i en hipòtesis de reforç.

Hipòtesis nuclears

H1. Si el repartiment de fons es realitza sobre la base d'una fórmula que té en compte criteris poblacionals, territorials, econòmics, socials i socioeconòmics, i a més aquests són públics, llavors es reforçarà l'equilibri territorial i augmentarà la transparència en el repartiment de fons, la qual cosa en última instància incrementarà la transparència del Programa.

H2. Si s'obren tres períodes per a la presentació de sol·licituds d'actuacions de manteniment, reposició i obra nova sostenibles i aquestes són valorades sota criteris tècnics públics i vinculats a la sostenibilitat, a la qualitat tècnica i al grau de maduresa, en l'àmbit estratègic, a l'alineació amb els objectius específics del PGI i beneficiant aquells projectes en consonància amb les línies de treball de la cooperació local de la Diputació de Barcelona, llavors augmentarà el nombre d'actuacions aprovades que siguin sostenibles, estratègiques, amb qualitat tècnica i maduresa i vinculades amb l'enfocament estratègic de la cooperació local de la Diputació de Barcelona, cosa que farà que s'incrementi el nivell d'execució d'actuacions sostenibles, augmenti la coordinació i l'optimització de la cooperació local i s'incrementi el nivell de transparència del Programa. Així mateix, l'existència de tres períodes hauria de permetre assolir una major maduració dels projectes sol·licitats, atès que les entitats locals disposarien de més temps per realitzar aquesta maduració amb garanties.

Aquesta segona hipòtesi, a banda de fonamentar-se en la valoració de sol·licituds sota criteris tècnics i públics, recolza en el fet que els ens locals presentin una primera llista d'actuacions seleccionades, els centres gestors prestin assessorament tècnic als ens locals per a l'elaboració de sol·licituds, es realitzi una primera valoració de forma i de qüestions estratègiques de l'actuació i, a més, es porti a terme un seguiment tècnic i administratiu de les actuacions. En tant que això incrementa la planificació

dels ens locals i els centres gestors, es presenten millors sol·licituds i els centres gestors hi tenen un paper actiu i transfereixen els seus coneixements.

H3. Si s'estableix una línia de subvencions per a manteniment, reposició i obra nova, d'accés no condicionant als fons, llavors es respectarà l'autonomia local en la seva competència inversora.

Hipòtesis de reforç

H4. Si es duu a terme una acomodació del Programa al territori mitjançant la realització de sessions de difusió adreçades a ens locals i l'elaboració de materials de suport, llavors s'incrementarà el nivell de transparència en el repartiment de fons i en el procés d'aprovació d'actuacions, millorarà la planificació dels ens locals i centres gestors i es presentaran millors sol·licituds d'actuació, fet que contribuirà a augmentar el nombre de sol·licituds d'actuacions aprovades que siguin sostenibles, estratègiques, amb qualitat tècnica i maduresa, i vinculades a projectes executius elaborats per la Diputació de Barcelona. Això en última instància incrementarà el nivell d'execució d'actuacions sostenibles, augmentarà la coordinació i l'optimització de la cooperació local i incrementarà el nivell de transparència del Programa.

H5. Si s'implementa un procés de rendició de comptes i millora contínua basat en l'elaboració d'un quadre de comandament i el seguiment mitjançant enquestes a ens locals, llavors a llarg termini s'incrementarà el nivell d'execució d'actuacions sostenibles, augmentarà la coordinació i l'optimització de la cooperació local, i s'incrementarà el nivell de transparència del Programa.

4.5. Els supòsits del PGI

A continuació es recullen els supòsits de la TdC del PGI, entenent com a tals aquelles condicions que s'assumeixen com a certes, que es donen per descomptades i que es consideren necessàries a fi que les hipòtesis es compleixin.

S1. Els recursos humans són suficients en quantitat i en nivell de multidisciplinarietat.

S2. Els criteris de valoració de sol·licituds en segona instància estan prou aclarits i objectivats.

S3. Els criteris de valoració de sol·licituds d'ampliació de terminis i de canvi de destí estan prou aclarits i objectivats.

S4. Els terminis del PGI s'adapten al cicle de gestió dels ens locals.

5. Riscos i dificultats del PGI

Aquest apartat pretén esbrinar els riscos i les dificultats que s'ha detectat que pot haver d'afrontar el PGI. Es procedeix a diferenciar riscos de dificultats, entenent que:

- Els riscos són situacions externes que poden afectar els esdeveniments previstos per la TdC.
- Les dificultats són situacions internes que poden afectar els successos previstos per la TdC.

Tant les dificultats com els riscos s'han categoritzat en funció de quin component de la TdC afecten (riscos) o en quin d'ells s'ha detectat (dificultat), considerant també els supòsits. Així mateix, s'estableix la categoria de «coordinació», en la mesura que pot ser un component implícit en la TdC, i la de «població diana», com a pilar clau del disseny d'una intervenció pública.

5.1. Riscos i dificultats vinculats als recursos

Dificultat 1: possible insuficiència de recursos humans tant en quantitat com en tipus de qualificació

En la TdC s'ha assumit que els recursos humans a la disposició del PGI són suficients. Això no obstant, el disseny del PGI suposa un increment tant d'activitats com de responsabilitats que els centres gestors han d'assumir en relació amb les meses de concertació (revisió de la conformitat amb el PGI, assessorament tècnic previ a sol·licituds, valoració de sol·licituds en primera i en segona instància, seguiment tècnic, aprovació de pròrrogues i canvis de destinació i tramitació administrativa vinculada a totes aquestes activitats). Davant d'aquest context, s'entreveu un possible desequilibri entre recursos humans (en quantitat i multidisciplinarietat) i volum i tipus d'activitats que han d'assumir.

Tal com s'indica des dels mateixos centres gestors en el treball de camp:

«Els informes d'idoneïtat, les valoracions tècniques i l'acompanyament tècnic per part dels centres gestors el vam veure perfecte en el seu moment des del

punt de vista teòric, i ho continua sent, però no és viable en el dia a dia per falta de recursos humans amb capacitats tècniques per fer les avaluacions. Sobretot, pel que fa a la [valoració de la] sostenibilitat econòmica, ambiental, impacte social.»

«A més, el PGI requereix, per part del personal que el gestiona, un coneixement molt específic del PGI, i també en temes administratius i en temes econòmics s'ha d'entendre la dinàmica de cada ajuntament. Els efectius, per tant, que gestionen el PGI són difícils de formar i de tenir, i els que hi són també es jubilen, i realment és molt difícil de reposar.»

Dificultat 2: hipotètic decalatge entre l'àmbit d'inversió sol·licitat i el pressupost assignat a cada centre gestor

D'una banda, la normativa reguladora del PGI³² realitza una aplicació pressupostària del PGI segons els centres gestors, tal com s'ha detallat en l'apartat de 4.3.2. («Recursos»). Altrament, el tipus de sol·licitud que un ens local pot realitzar no està restringit a un tipus d'àmbit. En tant que no es pot preveure amb exactitud l'àmbit de la inversió pel qual sol·licitaran els ens locals, es pot presentar la dificultat que l'assignació pressupostària a cada centre gestor no sigui l'adequada, per excés o per defecte.

Tal com es diu des dels centres gestors:

«Voldria ressaltar la dificultat que hem tingut les àrees, i això ja ho vam debatre amb Concertació, en la distribució inicial dels diners per àrees. Sembla que es va intentar tenir una bossa única de PGI, però entenc que per motius d'assegurar certs tipus de garanties, però no la gestió més còmoda o real de les àrees, Intervenció, un cop més des de la seva visió de despatx i segurament integrista, ha obligat a tenir una bossa per a cada àrea en particular. En el nostre cas ja és la tercera vegada que hem d'augmentar crèdit, perquè el que teníem previst inicialment, cada vegada que fem alguna cosa, ens ho mengem. Entenc que en anys posteriors, si fan servir la despesa de l'any anterior, doncs

³² Aprovació del PGI (exp. núm. 2020/0009863) i text refós del règim regulador del PGI de la Diputació de Barcelona.

potser passarà menys, però crec que hauria estat molt més fàcil, [...] que hi hagués una bossa única de la qual tiréssim tots.»

«Jo veig una [dificultat] en l'àmbit de la gestió de planificació pressupostària en general, [...] no sabem en molts casos, perquè tenen temps per presentar les peticions [...], si ho destinaran a medi ambient, a equipaments o a esports o a cultural o a què. Llavors què passa? Fan una planificació econòmica [...], però, és clar, com que això és un degoteig de sol·licituds, resulta que van arribant a esports, a cultura, i llavors s'han de fer modificacions de crèdit.»

Aquesta dificultat també l'apunten els mateixos ens locals:

«Un dubte que tinc és que [...] la Diputació té distribuïdes les inversions per les àrees amb uns imports, i penso com s'encaixarà això amb les sol·licituds que aniran presentant els ajuntaments. En la resolució del PGI cada àrea té uns imports distribuïts i, és clar, cada entitat pot demanar coses diferents; vull dir que això no sé si donarà marge o pot incidir en les resolucions favorables o desfavorables.»

5.2. Riscos i dificultats vinculats a les activitats

Dificultat 3: la transparència del PGI en risc per la possible manca de claredat en els criteris de valoració de sol·licituds en segona instància

Un dels objectius del PGI és incrementar la transparència en la distribució de fons relatius a la inversió pública entre els municipis que hi presenten projectes per desenvolupar. Tal com mostren les dues taules següents, **la majoria de respostes aportades estan «bastant» i «molt» d'acord amb el fet que el disseny del PGI és transparent en la distribució dels fons per a les necessitats d'inversió.** Aquesta tendència es manté tant si s'aborda des de l'òptica de categories professionals com des de la grandària del municipi.

Taula 4. Disseny del PGI i transparència en la distribució de fons segons la categoria professional

Disseny del PGI i transparència en la distribució de fons	Categoria professional							
	Secretari		Tèc. Esp.		Tèc. Admn.		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	0	0	0	0	1	3,57	1	0,8
Poc	4	6,15	1	3,13	0	0	5	4
Bastant	22	33,85	11	34,38	10	35,71	43	34,4
Molt	36	56,38	18	56,25	15	53,57	69	56,2
No ho sé	3	4,62	2	6,25	2	7,14	7	5,6
Total	65	100	32	100	28	100	125	100

Taula 5. Disseny del PGI i transparència en la distribució de fons segons la grandària del municipi

Disseny del PGI i transparència en la distribució de fons	Grandària del municipi							
	0-5000 hab		>5000 hab		Consell comarcal		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	1	1,43	0	1,4	0	0	1	0,8
Poc	3	4,29	2	4,3	0	0	5	4
Bastant	26	37,14	16	37,1	1	25	43	34,4
Molt	37	52,86	30	52,9	2	50	69	56,2
No ho sé	3	4,29	3	4,3	1	25	7	5,6
Total	70	100	51	100,0	4	100,0	122	100

Finalment, cal destacar també que algunes respostes d'ambdues taules s'ubiquen en el «no ho sé», «gens» i «poc». Aquestes respostes rebudes posen de manifest que aquesta concepció que el PGI és transparent en la distribució de fons no és majoritària i que alguns càrrecs i/o municipis no l'acaben de compartir.

Al seu torn, una de les preguntes relatives al disseny del PGI que s'ha realitzat en l'enquesta als diferents municipis es refereix al fet de si els criteris de valoració de la Línia 1 són coherents amb les necessitats i la planificació de l'ens local. La resposta general a aquesta pregunta, tant si segmentem les respostes per perfils professionals com per la grandària del municipi, és que **els criteris de valoració de la Línia 1 s'alineen bastant o molt amb les necessitats locals i de planificació dels ens locals**. Tal com reflecteixen les taules següents, el 60 % de les respostes dels diferents càrrecs

professionals se situen en el «bastant», mentre que en l'àmbit dels municipis aquest percentatge se situa en el 60 % en el cas dels municipis de menys de 5.000 habitants i en un 74 % en el cas dels municipis amb més de 5.000 habitants.

Taula 6. Criteris L1 amb necessitats locals segons la categoria professional

Alineació criteris de valoració L1 amb necessitats locals	Categoria professional							
	Secr.		Tèc. esp.		Tèc. adm.		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	1	1,56	0	0	0	0	1	0,82
Poc	7	10,94	3	9,68	2	7,41	12	9,84
Bastant	42	65,63	19	61,29	18	66,67	79	64,75
Molt	11	17,19	9	29,03	7	25,93	27	22,13
No ho sé	3	4,69	0	0	0	0	3	2,46
Total	64	100	31	100	27	100	122	100

Taula 7. Criteris L1 amb necessitats locals segons la grandària del municipi

Alineació criteris de valoració L1 amb necessitats locals	Grandària del municipi							
	0-5.000 hab.		> 5.000 hab.		Consell Comarcal		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	1	1,45	0	0	0	0	1	0,82
Poc	6	8,7	5	10,2	1	25	12	9,84
Bastant	41	59,42	36	73,47	2	50	79	64,75
Molt	19	27,54	7	14,29	1	25	27	22,13
No ho sé	2	2,9	1	2,04	0	0	3	2,46
Total	69	100	49	100	4	100	122	100

En aquest sentit, la TdC del PGI assumeix que els criteris de valoració en segona instància estan prou aclarits i que tant els centres gestors com els ens locals els comprenen. Les respostes a la pregunta de l'enquesta sobre si hi ha suficient informació sobre els criteris de la L1 posen de manifest que aquests són prou coneguts: el 61 % dels diferents professionals dels diferents ens locals estan molt d'acord que la informació és suficient i un 26 % hi està molt d'acord. Si atenem ara a les respostes dels municipis, també s'hi constata aquesta suficiència d'informació.

Taula 8. Suficiència d'informació sobre els criteris de valoració segons la categoria professional

Esteu d'acord que hi ha suficient informació sobre els criteris de valoració de la L1?	Categoria professional							
	Secr.		Tèc. esp.		Tèc. adm		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	1	1,56	0	0	0	0	1	0,82
Poc	7	10,94	3	9,68	0	0	10	8,2
Bastant	42	65,63	15	48,39	18	66,67	75	61,48
Molt	12	18,75	12	38,71	8	29,63	32	26,23
No ho sé	2	3,13	1	3,23	1	3,7	4	3,28
Total	64	100	31	100	27	100	122	100

Taula 9. Suficiència d'informació sobre els criteris de valoració segons la grandària del municipi

Esteu d'acord que hi ha suficient informació sobre els criteris de valoració de la L1?	Grandària del municipi							
	0-5.000 hab.		> 5.000 hab.		Consell Comarcal		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	0	0	1	2,04	0	0	1	0,82
Poc	4	5,8	6	12,24	0	25	10	8,2
Bastant	45	65,22	28	57,14	50	50	75	61,48
Molt	18	26,09	13	26,53	25	25	32	26,23
No ho sé	2	2,9	1	2,04	25	0	4	3,28
Total	69	100	49	100	100	100	122	100

No obstant això, a partir de la **informació qualitativa** recollida, tant l'equip humà dels centres gestors com el cos tècnic dels ens locals perceben que estan qualificats i habituats a qüestions tècniques relatives a l'execució d'obra en si mateixa, però veuen que els manca coneixement sobre els criteris de valoració, en concret sobre la sostenibilitat econòmica, ambiental i social, el nivell estratègic de la sol·licitud en relació amb els ODS de l'Agenda 2030 de Nacions Unides i els objectius específics del PGI, i el grau d'adequació a les característiques del territori. Davant d'aquesta falta de coneixements, sembla lògic que els criteris de valoració haurien d'estar detalladament explicats i les seves puntuacions concretades amb el màxim desenvolupament possible.

Tal com s'assenyala des dels centres gestors:

«Aquest primer intent que s’ha fet amb els criteris de valoració en el PGI no és tan transparent com es desitjava [...], és molt genèric, no és gens concret [...]. El Catàleg ha avançat molt en la definició dels criteris de valoració i amb una transparència molt clara d’aquests criteris. I, mira, si un ajuntament no arriba a complir aquests criteris, el centre gestor no té cap problema de consciència i d’explicar i justificar per què no s’ha passat la nota de tall.»

«Dotar els tècnics dels centres gestors de la responsabilitat de valorar un projecte i d’aprovar-lo o no sense tenir les eines adequades [coneixements i capacitats tècniques per aplicar-hi els criteris de valoració] per realitzar l’avaluació és un punt feble del PGI.»

Aquesta dificultat també l’aporten els ens locals:

«A vegades [això dels] criteris també és molt relatiu. Ho compleixo? Segurament sí [...], tampoc no hi ha uns criteris molt marcats per dir «ho compleixo» o «no ho compleixo». Què vol dir que ho compleixes? Perquè consumeixes menys que abans, perquè... vull dir, que això és una mica subjectiu.»

Aquesta dificultat pot afectar els centres gestors a l’hora de valorar les sol·licituds i els ens locals a l’hora de presentar-les, cosa que pot incidir negativament en els *outputs* «preparació de sol·licituds aprovables per part dels ens locals» i «informes tècnics de valoració», i en el bon assoliment de l’*outcome* a curt termini «millora en la presentació de sol·licituds», així com en la consecució dels *outcomes* a mitjà i llarg termini.

Dificultat 4: possibilitat que els terminis del PGI no s’adaptin al cicle de gestió dels ens locals per inversió no iniciada

Una pregunta que es va formular a l’enquesta relativa al disseny del PGI és si es considerava que els terminis de sol·licitud i resolució d’expedients s’adeqüen a les necessitats administratives i de gestió dels ens locals. En general, de les respostes obtingudes, i com mostren les taules següents, **es considera que els terminis s’ajusten a les necessitats de gestió local**. A més, aquesta afirmació és la mateixa tant si la mirem des de les categories professionals com des de la grandària del municipi.

Taula 10. Adecuació dels terminis a les necessitats de gestió municipals segons la categoria professional

Els terminis s'adeqüen a les necessitats de gestió municipals?	Categoria professional							
	Secr.		Tèc. esp.		Tèc. adm.		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
No	47	73,44	24	77,42	20	74,07	91	74,59
Sí	14	21,88	7	22,58	6	22,22	27	22,13
No ho sé	3	4,69	0	0	1	3,7	4	3,28
Total	64	100	31	100	27	100	122	100

Taula 11. Adecuació dels terminis a les necessitats de gestió municipals segons la grandària del municipi

Els terminis s'adeqüen a les necessitats de gestió municipals?	Grandària del municipi							
	0-5.000 hab.		> 5.000 hab.		Consell Comarcal		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
No	52	75,36	35	71,43	4	100	91	74,59
Sí	15	21,74	12	24,49	0	0	27	22,13
No ho sé	2	2,9	2	4,08	0	0	4	3,28
Total	69	100	49	100	4	100	122	100

Tanmateix, **des de la vessant qualitativa**, s'alerta sobre la possibilitat que aquesta adequació no sigui certa en tots els casos. **Aquesta dificultat es refereix especialment als terminis de sol·licitud i als terminis de resolució d'expedients.** La resta de terminis, de justificació i execució, es veuen afectats de forma concatenada a partir del moment de l'aprovació d'actuacions.

S'observa que els requisits que les actuacions han de complir en el moment de ser sol·licitades poden resultar exigents i dificultar i endarrerir el moment de la sol·licitud dels ens locals, especialment en els casos d'obra no iniciada. Els tràmits previs que un ens local ha de dur a terme per a aquests tipus d'actuacions (aprovació de pressupost municipal; selecció i aprovació de l'actuació per l'ens local; assegurar l'existència de finançament; procés de licitació i adjudicació...) són tràmits que *per se* es dilaten en el temps. En tant que el PGI compta amb uns terminis de sol·licitud, els tempos dels ens locals poden no estar adaptats als terminis del PGI.

D'altra banda, el termini de tres mesos de resolució d'expedients per part de la Diputació de Barcelona pot presentar-se com una dificultat, ja que pot arribar a resultar excessivament llarg per a aquells ens que, pel fet d'haver d'iniciar una obra nova, necessiten aprofitar al màxim tots els terminis.

Com a ens local supramunicipal, des de la Diputació de Barcelona s'indica:

«Aquesta necessitat inversora, en la mesura que està molt delimitada temporalment, satisfà les necessitats municipals? Temporalment [...], en el curs d'un mandat i d'acord amb els terminis fixats en el PGI, no és possible definir un projecte *ex novo* i executar-lo [...], els terminis són insuficients.»

«Aquest temps l'hem de tenir molt en compte en la fase de disseny [...] perquè després en tots els processos hi ha un temps d'espera, des que es comunica la dotació de recursos que tenen els ajuntaments fins que comencen a enviar les formalitzacions, que pot ser molt llarg. Els que ja ho tenien preparat, els que ja tenien alguna actuació feta, ho fan ràpidament. Estic parlant de mesos o anys des que un ajuntament sap què té del PGI, m'invento 300.000 euros, fins que formalitza la petició. Aquest és el gran problema de les meses i del PGI que no acabem de resoldre del tot.»

Els ens locals indiquen:

«El tema terminis és una de les dificultats que planteja el PGI, tant a l'hora de pressupostar com després a l'hora de justificar, de complir els terminis d'execució i de justificació.»

«Com a dificultat, aquí hi ha un decalatge entre les qüestions de procediment administratiu i els temes de les temporalitzacions de la subvenció, que no permeten resoldre-ho bé.»

«Hi ajuda molt el fet que el PGI financi obres que ja puguin haver-se licitat i fins i tot haver-se executat, però si són projectes que has d'iniciar o licitar, cada any ens passa el mateix, que quan comencem a licitar ja som al març com a molt d'hora. Fins que Intervenció ens aprova el projecte no es pot incorporar el romanent, fins que no s'incorpora el romanent, no tenim partides, això passa

al març, quan ja pots començar la licitació, comences les obres al setembre, i llavors és impossible al desembre acabar l'execució per justificar.»

Dificultat 5: necessitat de coherència entre les dues línies de suport condicionada i incondicionada

El disseny del PGI permet la compatibilitat entre els fons de la Línia 2 de suport «Fons incondicionat d'inversió» i els de la Línia 1 de suport «Projectes sostenibles». La distribució d'aquestes dues línies és un aspecte que es va preguntar en l'enquesta als professionals de diferents entitats municipals sobre si, d'acord amb el disseny actual, una de les dues línies hauria de tenir-hi més pes. Les respostes rebudes indiquen que **la distribució entre línia condicionada i incondicionada és adequada tant pel seu disseny com a tals com pel percentatge de distribució** (80 % per a projectes condicionats i 20 % per a projectes incondicionats). Tal com mostren les dues taules següents, tots els perfils professionals estan bastant o molt d'acord en el seu disseny. Aquesta tendència no es repeteix si prenem ara la grandària del municipi com a forma de segmentació de les respostes. En la segona taula d'aquest apartat s'observa que hi ha diferències entre municipis grans i municipis petits si sumem les categories de «gens» i «poc» (21,5 % *versus* 5,7 %). En aquest sentit, **alguns municipis petits consideren que la compatibilitat entre condicionalitat i no condicionalitat té encara marge de millora**. Així, entre aquests darrers, el 81 % (13 respostes d'un total de 16) consideren que s'hauria de donar més pes a la Línia 2.

Taula 12. Disseny entre línia condicionada versus incondicionada segons la categoria professional

Disseny entre línia condicionada vs. incondicionada	Categoria professional							
	Secr.		Tèc. esp.		Tèc. adm.		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	2	3,08	2	6,25	0	0	4	1,64
Poc	7	10,77	4	12,5	1	3,57	12	13,11
Bastant	45	69,23	19	69,38	17	60,71	81	67,21
Molt	10	15,38	6	18,75	10	35,71	26	17,21
No ho sé	1	1,54	1	3,13	0	0	2	0,82
Total	65	100	32	100	28	100	125	100

Taula 13. Disseny entre línia condicionada versus incondicionada segons la grandària del municipi

Disseny entre línia condicionada vs incondicionada	Grandària del municipi							
	0-5000 hab		>5000 hab		Consell comarcal		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	2	2,86	2	3,92	0	0	4	3,2
Poc	2	2,86	9	17,65	1	25	12	9,6
Bastant	46	65,71	32	62,75	3	75	81	64,8
Molt	20	28,57	6	11,76	0	0	26	20,8
No ho sé	0	0	2	3,92	0	0	2	1,6
Total	70	100	51	100	4	100	125	100

No obstant això, des de la vessant més qualitativa, es percep per algunes persones entrevistades que els terminis d'execució de totes dues línies difereixen entre si, hi ha un *gap* de tres anys entre els terminis (31 de desembre de 2021 per a la Línia 2 i 31 de desembre de 2024 per a la Línia 1). Això comporta que, en el cas que un ens local necessiti compatibilitzar fons d'ambdues línies per a una mateixa sol·licitud que requereix més temps d'execució que el permès per a la Línia 2, es presenti la dificultat de fer encaixar les dues línies com a font de finançament d'una mateixa actuació.

Segons els ens locals:

«Una dificultat que jo m'he trobat és que no coincideixen les temporalitzacions del projecte 1 amb el projecte 2, perquè hi ha gent que voldria destinar diners del projecte que no és incondicionat, és a dir, destinar-los al mateix projecte, i com que l'has d'executar el 31 de desembre de 2021, és clar, si no et coincideix en el temps i tu ja tens previst el 22, és impossible que et coincideixi en el temps, i això vol dir que l'has de destinar a una altra cosa.»

«T'obliguen a gastar-lo [la Línia 2 de suport «Fons incondicionat d'inversió»] i potser no l'estàs gastant en el que tu voldries.»

«El fons incondicionat és molt just. L'has d'executar abans del 31 de desembre.»

Dificultat 6: manca de criteris estandarditzats per valorar les sol·licituds de pròrroga i de canvi de destinació

La normativa del PGI³³ regula l'ampliació de terminis i també el canvi de destinació de les inversions en els seus articles 22 i 23, respectivament. Assenyala que, de manera excepcional, els terminis d'execució i de justificació poden ampliar-se, i que els ens destinataris poden canviar la destinació dels seus ajuts després de fer-ne la «sol·licitud degudament motivada i calendaritzada, sempre que les circumstàncies ho aconsellin i no es perjudiquin drets de tercers». Davant d'aquestes condicions genèriques, els centres gestors es poden trobar amb dificultats per decidir en quins casos la sol·licitud està «degudament motivada i calendaritzada», en quina situació «les circumstàncies ho aconsellen» i en quins casos «no es perjudiquen tercers». En aquest sentit, els diferents informants entrevistats manifesten la necessitat de concretar una mica més la normativa, actualment molt àmplia, per tal de motivar i fonamentar al màxim una decisió que a la pràctica perceben com a discrecional.

Tal com assenyalen els centres gestors:

«Jo penso que s'hauria de ser molt contundent a l'hora de definir els supòsits en els quals es pot acceptar o no una pròrroga o un canvi de destinació, perquè tal com està en l'articulat [...] l'ens local podrà raonadament no sé què, és clar, t'expliquen un rotllo [...], perquè si no són excuses, i al final la decisió la passen al centre gestor de si s'accepta o no la pròrroga [...]. Aquí ha d'haver-hi una concreció molt exacta de quins supòsits s'accepten i quins no s'accepten.»

«Una de les coses que em preocupa és a veure com acaben funcionant els canvis de destinació i les ampliacions de termini, perquè han de ser excepcionals, motivats; [...] totes aquestes ampliacions de termini o canvis són els que ens donen molta feina.»

³³ Aprovació del PGI (exp. núm. 2020/0009863) i text refós del règim regulador del PGI de la Diputació de Barcelona.

Risc 1: replantejament del «Fons incondicionat d'inversió»

En relació amb la Línia 2 «Fons incondicionat d'inversió», la normativa reguladora del PGI assenyala que «en el marc de la situació generada per la COVID-19 i per tal de donar suport als ens locals en l'impuls de reconstrucció després de l'emergència sanitària, s'opta per flexibilitzar el PGI i, en aquest sentit, un 20 per cent de la quantia assignada a cada ens destinatari esdevé un fons incondicionat de despesa inversora generalista».

D'una banda, el PGI neix i és dissenyat amb la voluntat de respectar l'autonomia local, sent precisament aquest 20 % de fons no condicionat el que més reforça l'autonomia local. D'altra banda, el possible replantejament o control de les conseqüències derivades de la pandèmia de la COVID-19 esdevé una oportunitat per consolidar aquest percentatge incondicionat en el disseny del PGI.

Risc 2: possible falta de planificació dels ens locals

D'una banda, el PGI desitja incrementar el nivell de planificació dels ens locals a l'hora de presentar les seves sol·licituds. No en va ha dissenyat les activitats vinculades a «l'acomodació del PGI al territori», així com les relatives a la «manifestació de la conformitat amb el PGI» i «l'assessorament *ex ante* per part dels centres gestors». Al mateix temps, els criteris de valoració de sol·licituds tenen en compte que l'actuació sigui present en el PAM de l'ens o en un pla estratègic o document similar. Malgrat que és cert que el pes d'aquest criteri no és elevat (fins a 5 punts), es tracta d'una qüestió que també és revisada en primera instància per conèixer el nivell estratègic de l'actuació. D'altra banda, altres criteris de valoració que sí que hi tenen més pes impliquen implícitament que l'ens treballi amb una planificació, especialment la relativa al grau de maduresa de l'actuació, amb el qual es poden aconseguir fins a 20 punts. Finalment, els requeriments relatius al procés de presentació de sol·licituds de projectes del PGI afavoreixen la planificació dels ens, en tant que com més planificació hi hagi, abans i millor es podran presentar sol·licituds.

Davant de tot aquest context, és necessari pensar que no tots els ens locals compten amb un PAM o amb un pla estratègic o document similar, i que si bé coneixen les seves necessitats, no les tenen plasmades, a vegades tampoc aprovades, i pot ser que tampoc prioritzades. Per a aquest tipus d'ens locals, que habitualment solen ser els més petits, hi ha el risc de no arribar a presentar a temps les seves sol·licituds, o de no fer-ho amb la qualitat tècnica suficient i d'una forma planificada.

Risc 3: dificultat dels ens locals per trobar a temps finançament complementari per a les actuacions en inversió no iniciada

Aquest risc només es refereix a l'obra no iniciada, ja que en aquella que ja està en curs o executada el finançament ha hagut de ser assegurat per part de l'ens local. D'una altra manera, la funció pública d'Intervenció no hauria donat el vistiplau a la inversió. Però en el cas que es desitgi presentar una inversió nova, l'ens local, en el moment de presentar la sol·licitud, ha d'acreditar que disposa del finançament complet per executar l'actuació (incloent-hi ja l'aportació que se sol·licita en el marc del PGI). Així, en el cas que la inversió superi el finançament que es pot sol·licitar a la Diputació de Barcelona, l'ens haurà d'iniciar la cerca d'aquesta. La consecució d'aquest cofinançament pot ser un risc en la mesura que dependrà principalment de la salut financera de l'ens, de l'obertura creditícia de la banca i/o de les concessions d'altres fons públics autonòmics (com pot ser el PUOSC de la Generalitat de Catalunya o els fons del Pla metropolità d'inversions de l'Àrea Metropolitana de Barcelona), nacionals o internacionals (com poden ser els fons europeus o la mateixa Diputació de Barcelona).

5.3. Riscos i dificultats vinculats als *outcomes*

Dificultat 7: la laxitud dels criteris de sostenibilitat dels projectes

L'enquesta sobre disseny administrada a municipis va preguntar si el disseny del PGI podria incrementar el nombre d'inversions sostenibles de manera considerable («El disseny del PGI farà que el nombre d'inversions sostenibles s'incrementi força»). Les respostes a l'enquesta, resumides en les dues taules següents, situen el grau d'acord amb aquest objectiu en el «bastant» i «molt». Aquesta tendència és la mateixa tant si se segmenta per categoria professional com per la grandària del municipi.

Taula 14. Disseny del PGI i projectes sostenibles segons la categoria professional

Disseny del PGI i projectes sostenibles	Categoria professional							
	Secr.		Tèc. esp.		Tèc. adm		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	1	1,54	1	3,13	1	3,57	3	2,4
Poc	12	18,46	2	6,25	1	3,57	15	12
Bastant	29	44,62	16	50	14	50	59	47,2
Molt	16	24,62	11	34,38	10	35,71	37	29,6
No ho sé	7	10,77	2	6,25	2	7,14	11	8,8
Total	65	100	32	100	28	100	125	100

Taula 15. Disseny del PGI i projectes sostenibles segons la grandària del municipi

Disseny del PGI i projectes sostenibles	Grandària del municipi							
	0-5.000 hab.		> 5.000 hab.		Consell Comarcal		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	2	2,86	1	1,96	0	0	3	2,4
Poc	8	11,43	7	13,73	0	0	15	12
Bastant	31	44,29	26	50,98	2	50	59	47,2
Molt	24	34,29	13	25,49	0	0	37	29,6
No ho sé	5	7,14	4	7,84	2	50	11	8,8
Total	70	100	51	100	4	100	125	100

Tanmateix, cal dir que pel que fa a les dues taules un 18 % de les respostes aportades pels secretaris estan poc d'acord amb l'afirmació que el PGI farà augmentar el nombre d'inversions sostenibles. Així mateix, els municipis també estan poc d'acord amb aquesta mateixa afirmació en un percentatge al voltant del 12 %.

En aquest sentit, tal com s'ha detallat en l'apartat 3, en el qual es descriu el PGI, i també a partir d'algunes persones entrevistades, s'esmenta que perquè una sol·licitud sigui aprovada ha d'aconseguir una puntuació de com a mínim 50 punts. No obstant això, una sol·licitud pot aconseguir els 50 punts requerits complint minsament algun criteri vinculat a la sostenibilitat. A tall d'exemple, i a partir d'algunes persones

entrevistades, en el cas que la sol·licitud obtingués la puntuació màxima en els criteris de *qualitat de l'actuació, grau de maduresa de l'actuació i nivell estratègic de l'actuació* pel que fa a la presència de l'actuació en el PAM de l'ens o en un pla estratègic o document similar assoliria 45 punts. En aquest supòsit tan sols serien necessaris 5 punts més d'algun dels criteris vinculats a la sostenibilitat.

D'altra banda, en la mesura que el PGI finança obra ja iniciada o executada, sembla convenient parlar d'atenció al fet que aquesta ja hagi inclòs criteris sostenibles en la seva concepció.

Tal com s'expressa des de la Diputació de Barcelona:

«Es demanen 50 punts per passar, és a dir, perquè una actuació sigui considerada subvencionable ha de tenir 50 sobre 100 punts. Jo penso que és relativament fàcil. Si posem el símil amb un examen, que un alumne tregui 30 punts, aquí. [...] Però en canvi aquells que són més tècnics, que són la sostenibilitat econòmica, ambiental i social, jo penso modestament [...] que haurien d'haver estat més valents i aquell que no obtingui un mínim de 5 punts en la sostenibilitat econòmica, ambiental o social, no hauria de passar el tall. El mateix penso de la qualitat tècnica i l'adequació al territori. Si la qualitat de l'actuació no té un mínim de 5 punts, jo crec que aquesta actuació no hauria de ser subvencionada. I ens estem trobant que hi ha actuacions que no tenen un mínim en aquest apartat de sostenibilitat i qualitat, que personalment considero que són [aspectes] fonamentals en l'àmbit tècnic, i poden passar el tall [...]. Pots treure un 5, però suspendre aspectes fonamentals. Hi ha assignatures troncal que no es poden suspendre [...], valgui el símil.»

Dificultat 8: possibilitat que l'autonomia local es vegi compromesa

Un dels objectius pels quals es va dissenyar el PGI és el de donar més pes a l'autonomia local en el disseny del seu itinerari d'inversions i l'obtenció de fons per portar-les a terme. Aquest objectiu es veu corroborat per les respostes rebudes a aquesta pregunta a l'enquesta realitzada als diferents municipis. Tant si prenem com a referència les categories professionals com la grandària dels municipis, **s'està «bastant» i «molt» d'acord amb el fet que el disseny del PGI respecta l'autonomia del municipi per definir les seves prioritats i línies d'actuació.** Les taules següents mostren els resultats específics a aquesta pregunta.

Taula 16. Disseny del PGI i autonomia dels ens locals segons la categoria professional

Disseny del PGI i autonomia dels ens locals	Categoria professional							
	Secr.		Tèc. esp.		Tèc. adm		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	1	1,54	0	0	1	3,57	2	1,6
Poc	7	10,77	1	3,13	0	0	8	6,4
Bastant	33	50,77	14	43,75	10	35,71	57	45,6
Molt	24	36,92	17	53,13	17	60,71	58	46,4
Total	65	100	32	100	28	100	125	100

Taula 17. Disseny del PGI i autonomia dels ens locals segons la grandària del municipi

Disseny del PGI i autonomia dels ens locals	Grandària del municipi							
	0-5.000 hab.		> 5.000 hab.		Consell Comarcal		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	2	2,86	0	0	0	0	2	1,6
Poc	4	5,71	4	7,84	0	0	8	6,4
Bastant	30	42,86	24	47,06	3	75	57	45,6
Molt	34	48,57	23	45,1	1	25	58	46,4
Total	70	100	51	100	4	100	125	100

La Línia 2, en tant que fons incondicionat, fomenta i respecta l'autonomia local. Tanmateix, la Línia 1, i segons el que s'assenyala en l'informe *Benchmarking del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona. Una comparació operativa amb altres programes similars a Catalunya* (apartat 1.3), pot comprometre l'autonomia local, especialment com a conseqüència de la condicionalitat en l'accés als fons.

El disseny del PGI planteja que una sol·licitud podrà ser presentada si es compleixen una sèrie de requisits i si es troba dins de les inversions elegibles. Així mateix, serà aprovada sempre que passi en primer lloc la revisió en primera instància i després assoleixi una puntuació de com a mínim 50 punts en la revisió en segona instància. Són, per tant, les inversions elegibles, els requisits, la valoració en primera instància i

els criteris de valoració en segona instància els que determinen si una actuació podrà ser presentada i si serà aprovada o no.

D'altra banda, els ens locals, de manera prèvia a la presentació de sol·licituds, ja disposen del seu PAM, el qual recull les inversions planificades. A manca del PAM, es compta amb algun tipus de planificació de les seves inversions o bé amb el coneixement de les seves necessitats inversores. D'acord amb les percepcions d'alguns informants, es planteja com a possible dificultat en el disseny del PGI que els tipus d'inversions elegibles, els requisits de presentació, la revisió en primera instància i els criteris de valoració en segona instància condicionin l'execució d'inversions previstes en el PAM de l'ens local. Això pot derivar en la falta de cobertura d'inversions planificades o necessitades pels ens locals i en última instància pot comprometre l'autonomia local dels ens. Especialment important en aquesta possible dificultat és la revisió en primera instància, ja que inclou la valoració del nivell estratègic de l'actuació i té en compte la presència de l'actuació en el PAM de l'ens sol·licitant o en un pla estratègic o document similar. Si en aquesta primera valoració es determina l'existència de defectes, es pot esmenar la sol·licitud.

Tal com s'assenyala des de la Diputació de Barcelona:

«Jo crec que en el disseny del PGI sí que s'ha tingut en compte aquesta voluntat de donar satisfacció a les necessitats municipals, [...] però també un matís en el fet que l'autonomia local és quasi sagrada, però no és sagrada, i aquí també s'han de ponderar altres interessos. I aquest paper potser d'escala que pot tenir la Diputació a l'hora d'orientar aquestes necessitats que poden tenir els ajuntaments. En aquest sentit, l'establiment de criteris de valoració de les actuacions és un exemple.»

Els ens locals indiquen el següent:

«La dificultat és si les actuacions que tenim plantejades i les que volem tirar endavant s'ajusten o encaixen amb els criteris que marca la Diputació. Perquè si és que sí, doncs endavant, ja que en el fons el que ens està representant és una font de finançament addicional i, per tant, uns recursos que ens arriben dels quals no disposàvem i que evidentment ens faciliten poder fer aquestes inversions; però si no hi encaixa, llavors la dificultat és una altra i l'escenari és que tu tens unes línies marcades de per on volen anar les inversions i no encaixen amb els criteris que marca la Diputació. Com fas que encaixin aquests dos aspectes? S'haurien de prioritzar les necessitats dels ajuntaments, perquè

és aquí on es defineix el que el municipi vol fer, el que vol prioritzar, cap a on vol anar.»

R4. Risc 4: retard en els nivells d'execució

Si bé hi ha determinades dificultats que presenta el PGI i que poden afectar el nivell d'execució de les actuacions, cal valorar l'existència d'altres factors externs que poden influir en els terminis d'execució. Aspectes com els vinculats a dificultats derivades de l'aplicació de la llei de contractes amb el sector públic, problemes amb l'empresa contractada per a l'execució de la inversió, o fins i tot condicionants meteorològics poden posar en perill la realització de la inversió en el temps planificat.

Tal com s'assenyala des de la Diputació de Barcelona:

«No necessàriament tenen per què ser atribuïbles [les mancances del procés de l'actuació] al projecte, perquè potser el projecte era econòmicament sostenible, socialment també, mediambientalment també, però hi ha unes lleis de contractes que fan que els ajuntaments les pateixin, també, i es trobin que hagin de renunciar a contractes que han fet una baixa desmesurada o que no sé què, i com que el PGI és molt general, i ha de ser així, hi ha de cabre tot, això fa que puguem ser molt poc empàtics amb les dificultats que puguin sorgir a un ajuntament determinat sobre una determinada qüestió. Perquè no hi podem recollir tot el que els pot passar a tots [els ajuntaments].»

5.4. Riscos i dificultats vinculats a la coordinació

Dificultat 9: possibles mancances en la coordinació entre els diferents instruments del Pla de concertació

Els tres instruments del Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023 s'han detallat en l'apartat 3, de descripció del PGI. Tots tres estan alienats amb el PAM de la Diputació de Barcelona, i vinculats entre si, especialment pel que fa als ODS. No obstant això, per a la consecució dels objectius estratègics d'aquest pla, sembla lògic que per reforçar-ne la coordinació els tres instruments principals comptin amb mecanismes de coordinació entre si més enllà dels ODS. Això cobra una especial rellevància entre el PGI, els seus programes sectorials d'inversió que s'afegeixin i el Catàleg de serveis, a causa de la naturalesa d'aquests instruments.

El disseny del PGI en els criteris de valoració de sol·licituds en segona instància sí que estableix un vincle amb el Catàleg de serveis, en la mesura que si l'actuació es correspon amb un projecte executiu elaborat per la Diputació de Barcelona es poden assolir directament 30 punts per al criteri de *sostenibilitat de l'actuació*, i també directament 20 punts per al criteri de *qualitat de l'actuació*. És a dir, en assolir d'aquesta manera els 50 punts, un projecte executiu passa a ser directament aprovat en el marc del PGI, sempre que compleixi amb els requisits de maduresa, entre d'altres.

Si bé aquesta realitat ja suposa en si mateixa un vincle entre el Catàleg de serveis i el PGI, es pot plantejar una doble dificultat:

1. Els 164 recursos de suport tècnic (44 %) que té planificat el Catàleg de serveis poden donar cobertura a totes les demandes necessàries dels ens locals per a l'elaboració de projectes executius?
2. Els terminis de sol·licitud del Catàleg de serveis i del PGI estan coordinats per poder alinear sol·licituds de projectes executius que després siguin actuacions d'inversió sol·licitades en el marc del PGI?

I, finalment, com a tercera possible dificultat, els informants posen de manifest la següent pregunta: existeix coordinació entre els terminis de sol·licitud del PGI i els seus programes sectorials d'inversió que s'han afegit (Pla de xoc d'equipaments responsables 2030 i, el 25 de juny de 2020, Programa sectorial per a la millora de camins municipals 2020-2021)?

Tal com s'assenyala des de la Diputació de Barcelona:

«Hi ha com dos nivells, [...] i després [en segon lloc] dins del Pla de concertació entre els instruments del Pla de concertació, el Catàleg, els programes específics i el PGI, perquè quines són aquestes sinergies que potser aporten valor? [...] Doncs que puguin demanar per Catàleg els assessoraments perquè després acabaran traduint-se en una obra que es finançarà pel PGI. Però segurament anem aquí a un cert decalatge, ja que això seria entre mandats i no intramandat, perquè si ara comencen a demanar per Catàleg aquests assessoraments que han de desembocar en la sol·licitud al PGI, segurament anem una mica tard. I fora d'això no hi ha moltes més sinergies.»

«Hem parlat molt del PGI en si mateix, però una cosa que a mi també em preocupa és l'arquitectura de la cooperació en general. Perquè a vegades creus que satures, que hi ha molts terminis que se solapen dels diversos instruments de cooperació que tenim en marxa. I bé, a vegades, fins i tot aquestes dificultats d'execució són per les mateixes dificultats d'haver de gestionar tanta informació, tants terminis, que el mateix PGI prevegi programes d'inversió sectorial, bé no ho sé, que tot això és per a mi un entramat complicat i també és un risc, penso.»

Dificultat 10: manca de coordinació entre els serveis de la Diputació de Barcelona implicats en la implementació del PGI

Hi ha diversos moments en els quals els agents implicats en la implementació del PGI s'han de coordinar entre ells. Es pot destacar, per tant, la possible coordinació entre les actuacions de la Línia 1 i la Línia 2 en cas que un ens presenti una sol·licitud que compatibilitzi totes dues línies. En tant que la Línia 1 és gestionada pels centres gestors i la Línia 2 ho és per la Direcció de Serveis de Cooperació Local, tots dos hauran de coordinar-se. Així mateix, les revisions en primera instància són dutes a terme per la Direcció de Serveis de Cooperació Local, mentre que en segona instància les revisions recauen sobre els centres gestors, per la qual cosa de nou es requereix la coordinació entre tots dos. Un altre moment en el qual la coordinació és necessària és en aquells casos en què una sol·licitud pot afectar més d'un centre gestor, motiu pel qual els centres gestors implicats també s'hauran de coordinar. Finalment, en nom d'una cooperació local coordinada en el seu conjunt, com més gran sigui la coordinació entre tots els agents implicats, millor serà la cooperació local en conjunt i millor serà l'execució del PGI.

Dit això, el PGI no preveu en el seu disseny mecanismes específics i prou coneguts de coordinació entre tots els agents implicats en la seva implementació. Això no vol dir que no existeixi al si de la Diputació de Barcelona, d'una manera formal o informal. Tanmateix, el fet que no estigui previst en el seu disseny pot representar una dificultat per a la implementació del PGI.

Tal com s'indica des de la Diputació de Barcelona:

«En un món ideal, jo crec que en la fase de sol·licitud i amb caràcter previ sí que s'hi hauria de fer participar d'alguna manera, és a dir, que ens enviessin algun tipus de documentació que tingués alhora una traducció pràctica sobre

els nivells d'endeutament, sobre la situació financera d'aquest municipi, perquè totes aquestes dades són a la Diputació, en altres departaments amb els quals no treballem de forma connectada. Què és el que passa? Que la Diputació internament és tan complicada que quan un es planteja de fer-hi participar uns altres departaments, dius ufffl!, saps? Això n'afegeix un altre al crono [de departament].»

Dificultat 11: possible manca de coordinació amb altres plans o programes de suport a la inversió local

El Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023 esmenta en el seu punt 8.1 que «a fi de participar en la coordinació de les administracions locals de la província de Barcelona, la Diputació de Barcelona ha d'establir formes de col·laboració amb el Govern d'Espanya i la Generalitat de Catalunya». Així mateix, en el punt 8.3 assenyala que «respecte de l'àmbit territorial i material de confluència amb l'Àrea Metropolitana de Barcelona, s'hi han d'establir fórmules de col·laboració a l'efecte de coordinar l'exercici de les competències respectives».

Si bé la coordinació amb altres administracions estatals i autonòmiques es preveu en el Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023, en el disseny del PGI no s'han observat mecanismes de coordinació amb altres plans o programes d'inversió destinats a ens locals. Aquesta realitat pot comportar una dificultat en el sentit que els ens locals puguin complementar efectivament les seves inversions a través de diversos plans o programes, i pot afectar la millor implementació possible del PGI.

Tal com s'assenyala des de la Diputació de Barcelona:

«El tema de la coordinació amb altres administracions és inexistent, vull dir que no existeix com a activitat pròpia del PGI. Més enllà de preveure compatibilitats entre les subvencions que puguin rebre del PUOSC o de l'Àrea Metropolitana, no hi ha hagut [en el disseny] una coordinació amb aquestes altres administracions per llançar una oferta en el territori que estigui coordinada i que al final faciliti la vida als destinataris.»

5.5. Riscos i dificultats vinculats a la població diana

Dificultat 12: dificultats en la situació de partida amb municipis petits i/o entitats municipals descentralitzades

Un dels riscos importants que cal tenir en compte en la TdC del PGI és el fet que els municipis petits i/o entitats municipals descentralitzades poden tenir una situació de partida específica a la qual caldrà donar resposta. D'una banda, perquè alguns municipis petits enquestats consideren que el PGI no reforçarà l'equitat territorial. D'altra banda, perquè alguns professionals de municipis petits entrevistats han posat sobre la taula les dificultats tècniques que tenen per assolir els processos establerts per a la seva participació en el PGI.

Equitat territorial i municipis petits

Un dels aspectes clau del disseny del PGI és el fet de reforçar l'equitat territorial pel que fa al repartiment dels fons d'inversions i la realització de projectes. Aquesta va ser també una de les preguntes que es va incloure en l'enquesta sobre el disseny del Programa, demanant el grau d'acord i desacord sobre aquest supòsit («El disseny del PGI reforçarà l'equitat territorial»). En general, tal com mostren les taules següents, el gros de les respostes s'orienten cap al «bastant» i «molt» d'acord, tant si ho mirem des de l'òptica de la categoria professional com des del punt de vista de la grandària del municipi.

Taula 18. Disseny del PGI i equitat territorial segons la categoria professional

Disseny del PGI i equitat territorial	Categoria professional							
	Secr.		Tèc. esp.		Tèc. adm		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	3	4,62	0	0	1	3,57	4	3,2
Poc	10	15,38	4	12,5	1	3,57	15	12
Bastant	31	47,69	11	34,38	15	53,57	57	45,6
Molt	10	15,38	7	21,88	4	14,29	21	16,8
No ho sé	11	16,92	10	31,25	7	25	28	22,4
Total	65	100	32	100	28	100	125	100

Taula 19. Disseny del PGI i equitat territorial segons la grandària del municipi

Disseny del PGI i equitat territorial	Grandària del municipi							
	0-5.000 hab.		> 5.000 hab.		Consell Comarcal		Total	
	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna	nre.	% columna
Gens	3	4,29	0	0	1	25	4	3,2
Poc	11	15,71	4	7,84	0	0	15	12
Bastant	32	45,71	23	45,1	2	50	57	45,6
Molt	11	15,71	10	19,61	0	0	21	16,8
No ho sé	13	18,57	14	27,45	1	25	28	22,4
Total	70	100	51	100	4	100	125	100

Tanmateix, sí que cal ressaltar el fet que un percentatge petit de les respostes rebudes afirmen que estan «gens» o «poc» d'acord amb l'afirmació que el disseny del PGI reforça l'equitat territorial. Concretament, és interessant destacar els percentatges dels secretaris i tècnics especialitzats de la primera taula i el 15 % dels municipis petits de la segona. Aquests percentatges fan pensar que l'opinió sobre l'equitat territorial del PGI no és homogènia a tots els municipis.

Dificultats tècniques dels municipis petits

De fet, des de la vessant més qualitativa, s'apunta que els ens locals més petits presenten dues peculiaritats que poden suposar una dificultat per al disseny del PGI. D'una banda, compten amb un cos tècnic minso, i, de l'altra, presenten necessitats inversores específiques a causa de les seves dimensions. El disseny del PGI està pensat per al conjunt d'ens locals amb independència de la seva grandària (excepte en el que fa referència a l'assignació mínima i garantida de 100.000 euros en el cas que algun municipi es pugui quedar sense dotació garantida després de l'aplicació de la fórmula de repartiment). Aquest enfocament generalista del PGI pot anar en detriment dels municipis petits i de les entitats municipals descentralitzades, que es poden trobar amb dificultats tant en les qüestions procedimentals a causa de l'escàs cos tècnic de què habitualment disposen, com de fons, pel fet que les condicions de presentació de sol·licituds i/o els criteris de valoració poden no adaptar-se a les seves necessitats inversores.

Tal com es diu des de la Diputació de Barcelona:

ivàlua ✓

«És un programa que segurament està pensat per a un determinat rang de municipis que tenen una determinada estructura per poder omplir les sol·licituds del PGI de manera coherent. És a dir, l'ajuntament de Gisclareny, que té un administratiu que hi va una vegada a la setmana, amb un alcalde, que té 209 habitants com a màxim, en omplir la seva sol·licitud al PGI, la sostenibilitat social, la sostenibilitat econòmica i la sostenibilitat mediambiental, tot això que se li demana i se li requereix, per a ell és absolutament inviable que ho pugui arribar a omplir. D'una manera coherent, eh? [...] Requereix uns recursos tècnics per poder sol·licitar aquest PGI. I, és clar, això segurament fa que el PGI estigui dissenyat pensant en un ajuntament a partir de 10.000 habitants, 15.000 habitants, ajuntaments que ja tenen un cos tècnic que pot afrontar l'emplenament d'aquesta sol·licitud.»

Tal com s'expressa des dels ens locals:

«Els municipis petits haurien de tenir més flexibilitat, jo trobo que sí, fins i tot amb els tipus de projectes, amb els imports dels projectes, etc. [...] Les necessitats a vegades et venen sense que les tinguis programades [...]. Som els que tenim més dificultats.»

«La Diputació [...] va acotant cada vegada més, va marcant més les pautes, per demanar les diferents actuacions, i això et requereix també un sobreesforç, sobretot de normatives, perquè acabes de normatives fins aquí, perquè cada programa en té una d'específica [...]. Has de vigilar molt, hi has d'estar molt pendent, i jo crec que és més fàcil que se'ns escapin coses, i a vegades fallem [...] per falta de temps per estudiar cada inversió, com la podem fer, com s'ha de fer, etc. [...] I possiblement als pobles petits [...], almenys en el meu cas, ho haig de fer gairebé tot, pràcticament no tinc temps de mirar-me les coses amb detall.»

«El PGI hauria de tenir una línia específica per a ajuntaments petits [...], tenim necessitats que altres ajuntaments no tenen [...], i [caldria] que fos incondicionat per anar bé. Costa molt més de fer projectes [condicionats], tot s'alenteix molt.»

6. Conclusions

La política de cooperació local de la Diputació de Barcelona (DIBA) per al present mandat es concreta en el Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023 (aprovat pel Ple de la Diputació de Barcelona el 28 de maig de 2020). En el marc d'aquest pla es preveu el PGI com un dels tres instruments vertebradors de l'acció de la Diputació de Barcelona —juntament amb el Catàleg de serveis i els programes específics—, el qual substitueix el que fins al 2020 es coneixia com a *meses de concertació*. El PGI és l'instrument que articula preferentment el suport a la inversió dels ens locals de la província de Barcelona.

Atesa la seva importància estratègica, un pas necessari és l'elaboració de la seva teoria del canvi (TdC). La TdC d'un programa o intervenció s'entén com aquell conjunt d'hipòtesis i assumpcions que fan explícit com s'espera que una política assoleixi els seus objectius. D'aquesta manera, en el cas del PGI, la TdC intenta respondre a les següents preguntes:

Quina és la problemàtica que afronta el PGI?

El PGI esdevé una resposta a la pretensió de fer evolucionar la forma de concertació local pel que fa a la dotació de recursos als ens locals a fi que implementin actuacions d'inversió. Per tant, intenta mitigar aquells aspectes amb marge de millora propis de les meses de concertació. A partir d'una anàlisi crítica realitzada per la mateixa Diputació de Barcelona, els principals reptes que ha d'afrontar el PGI són la manca de transparència en la distribució de fons i l'aprovació d'actuacions, la manca de coherència entre els instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona, l'escassa participació i corresponsabilitat dels centres gestors, el baix nivell d'execució de les actuacions i, finalment, l'escassa contribució a l'equilibri territorial.

Quins recursos s'haurien d'emprar en el PGI?

Per donar resposta a aquestes necessitats, el PGI requereix uns determinats recursos. D'una banda, trobem el conjunt de recursos econòmics que sustenten tant les inversions directes a ajuntaments com els necessaris de funcionament del mateix programa. D'altra banda, hi ha els recursos humans relatius al conjunt de personal de direcció, gerència, tècnic i administratiu necessaris per al desplegament del PGI.

Quines activitats s'haurien de realitzar i quins productes es generen?

L'activitat principal del PGI és la dotació econòmica per a ens locals per a la inversió de forma equitativa i transparent. Com a aspecte distintiu, el repartiment es duu a terme en funció d'una fórmula de repartiment sustentada a partir de criteris tècnics de valoració que inclouen aspectes com la població, l'entorn socioeconòmic i l'equilibri territorial. Aquesta valoració és d'accés públic i prèvia al procediment de repartiment i adjudicació. L'*output* principal, aleshores, esdevé el nombre de dotacions garantides per a les diferents entitats locals que han presentat projectes d'inversió en el seu municipi.

Un segon gran bloc d'activitats del PGI inclou totes aquelles activitats **relacionades amb el procés** que han de seguir els ens locals per presentar els seus projectes i la posterior concessió de l'ajut per a la inversió. Les diferents inversions es concedeixen a partir de la convocatòria amb diferents períodes de sol·licituds que impliquen les següents activitats: la sol·licitud i l'enviament per part dels ens locals de la conformitat de participar en el PGI (Línia 1), l'assessorament tècnic als municipis per a la presentació de sol·licituds de projectes per a la Línia 1, la revisió de les sol·licituds tant en primera com en segona instància i, finalment, el seguiment de les actuacions d'inversió aprovades. Per a cadascuna d'aquestes activitats es poden derivar fàcilment els productes relacionats, que són clau en la TdC del PGI.

Finalment, com a tercer bloc general d'activitats, hi ha aquelles relacionades amb el suport a les dues primeres. En primer lloc, trobem un conjunt d'activitats relacionades amb l'acomodació del PGI al territori, les quals estan relacionades amb el fet de donar a conèixer el PGI al territori i explicar-ne el funcionament als ens locals per facilitar tot el procés que han de seguir per participar-hi. En segon lloc, hi ha un bloc d'activitats relacionades amb la rendició de comptes i la millora contínua. Aquests dos processos es porten a terme a partir de l'existència d'un sistema de seguiment i avaluació que impulsa la Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local de la Diputació de Barcelona.

Quins resultats s'espera aconseguir en el marc del PGI?

Els resultats a curt termini fan referència a respectar l'autonomia local del municipi en definir les seves prioritats d'actuació, l'increment de la transparència en la distribució de fons, la millora en la planificació dels ens locals i dels centres gestors de la Diputació de Barcelona pel que fa a la seva inversió, la millora en la presentació

de sol·licituds per part dels ens locals i, finalment, l'increment de la participació i la corresponsabilitat dels centres gestors de la mateixa Diputació de Barcelona.

Havent assolit aquests resultats, s'espera que el PGI faci incrementar el nombre de sol·licituds aprovades, de manera que les inversions que es pretenen portar a terme tinguin prou maduresa tècnica per tal que siguin sostenibles i adequades al territori.

Finalment, a llarg termini s'espera augmentar el nivell d'execució de les actuacions sostenibles i alineades amb els ODS que prioritza estratègicament el PGI, així com el reforç de l'equitat territorial, l'increment de la coordinació i l'eficiència de la cooperació local, i l'increment de la transparència en el procés de concertació local.

Quines són les principals hipòtesis de treball?

La principal hipòtesi de treball del PGI és que, si el repartiment dels fons es realitza a partir d'una fórmula que té en compte criteris de context econòmics i socials i aquesta fórmula és pública, aleshores es reforçarà l'equilibri territorial i augmentarà la transparència en el repartiment del foment de la inversió. Molt relacionat amb això, la segona hipòtesi és que, si es realitzen successives convocatòries en un mateix exercici i es fa una valoració tècnica de les sol·licituds, això menarà a un increment en el nombre de les sol·licituds d'actuacions aprovades i que siguin sostenibles i estratègiques, així com vinculades amb l'enfocament estratègic de la cooperació local de la Diputació de Barcelona. Finalment, si s'estableix una línia de subvencions per a manteniment, reposició i obra nova no condicionada als fons, llavors es donarà més marge per a l'autonomia local en la seva competència inversora.

Quins són els principals supòsits del PGI?

Els principals supòsits que sustenten aquestes hipòtesis són els següents: els recursos humans són suficients, els criteris de valoració de les sol·licituds són prou clars i estan prou objectivats, els criteris de valoració de les ampliacions de terminis i canvi de destí estan prou aclarits i objectivats, i, finalment, els terminis del PGI s'adapten al cicle de gestió dels ens locals.

Quines són les principals dificultats associades al PGI?

Una política pública es desenvolupa en un context social determinat i, per tant, hi ha un seguit de factors que en poden amenaçar l'execució segons la previsió inicial. Per

aquest motiu, en una TdC també es reflexiona sobre els aspectes interns i externs a la mateixa política pública que teòricament podrien afectar-ne el desplegament.

En el cas del PGI, pel que fa a la població diana, les principals dificultats esmentades tenen a veure amb l'aparició d'un possible greuge comparatiu entre municipis petits i/o entitats municipals descentralitzades i tota la resta.

Pel que fa als **recursos**, les dues dificultats principals són una possible insuficiència de recursos humans tant en quantitat com en tipus de qualificació i el possible decalatge entre l'àmbit d'inversió sol·licitat i el pressupost assignat a cada centre gestor.

Seguint amb els riscos relacionats amb les **activitats**, les dificultats tenen a veure amb la manca de claredat en els criteris de valoració de sol·licituds en segona instància, la possibilitat que els terminis del PGI no s'adaptin al cicle de gestió dels ens locals per inversió no iniciada, la necessitat de coherència entre els terminis d'execució de les dues línies de suport, la possible manca de criteris estandarditzats per valorar les sol·licituds de pròrroga i de canvi de destinació, i, finalment, la fiscalització d'Intervenció.

A aquestes dificultats cal afegir aquelles que són pròpies de la coordinació entre els diferents agents del PGI. D'una banda, mancances en la coordinació entre els diferents instruments del Pla de concertació de la Diputació de Barcelona, la manca de coordinació entre els serveis propis de la Diputació implicats en la implementació del PGI i, finalment, possibles mancances de coordinació del PGI amb altres plans o programes de suport a la inversió local.

Al seu torn, pel que fa a les dificultats relacionades amb els *outcomes*, cal destacar que els mínims requerits per considerar una inversió sostenible poden ser massa exigents, la possibilitat que l'autonomia local es vegi compromesa i els retards en els nivells d'execució de les inversions atorgades.

S'observa que a l'hora de dissenyar el PGI hi ha hagut tres qüestions que, per la seva pròpia naturalesa, impliquen una tensió entre elles: l'autonomia local dels ens locals, les competències de la Diputació de Barcelona com a Diputació Provincial i el PAM de la Diputació de Barcelona, que en l'actual mandat té l'objectiu d'afavorir el desenvolupament sostenible del territori en un context d'emergència climàtica, d'acord amb la Nova Agenda Urbana i els ODS.

Per tancar aquest apartat, cal dir que el PGI s'ha dissenyat buscant l'equilibri entre les tres qüestions esmentades i que, al mateix temps, aprofita els aprenentatges tant positius com negatius del **model de meses** de concertació que substitueix. Com a **punts forts**, les meses facilitaven una relació bilateral entre la Diputació i els ens locals, la qual cosa era una oportunitat per consensuar polítiques conjuntes, flexibles i adaptades a les necessitats municipals, que potenciaven l'autonomia local. A més, les meses estaven menys restringides formalment, per la qual cosa permetien abordar projectes amb un calendari més adaptat a cada projecte. Per contra, com a **febleses i oportunitats de millora**, es destaca l'alta discrecionalitat de la concessió i la falta de vinculació a criteris tècnics, l'escassa contribució a l'equilibri territorial i la insuficient planificació conjunta, amb freqüents canvis de destinació i dificultats d'execució.³⁴

³⁴ *Cap a unes meses més transparents i més equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona.* Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

7. Recomanacions

A continuació s'exposen les recomanacions de l'equip avaluador per tal d'arribar al millor disseny possible de l'actual PGI, entenent que aquest equilibri resulta crucial. Les recomanacions es fan sobre la base de la reconstrucció de la TdC, realitzada mitjançant la revisió documental³⁵ i del treball de camp³⁶ per part de l'equip avaluador, així com el document *Benchmarking del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona. Una comparació operativa amb altres programes similars a Catalunya*, elaborat pel mateix equip avaluador. Les recomanacions s'han categoritzat segons els components de la TdC.

Població diana

Pel que fa als municipis i a les entitats municipals descentralitzades:

A causa de les característiques específiques dels **municipis petits** i de les **entitats municipals descentralitzades**, especialment pel que fa a l'escàs cos tècnic de què disposen i també a la peculiaritat de les seves necessitats inversores, sembla convenient abordar-ne la participació amb mitjans adaptats a la seva realitat. La situació de què parteixen per accedir al PGI pot posar en perill, a més, el desitjat reequilibri territorial, ja que, en cas que no aconseguixin superar les exigències formals del Programa, no executaran les seves actuacions i, per tant, el reequilibri territorial no es donarà *de facto*. Així mateix, cal tenir en compte que una de les competències de la Diputació és «l'assistència i cooperació jurídica, econòmica i

³⁵ Especialment, Pla d'actuació de mandat de la Diputació de Barcelona 2020-2023; Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023; normativa relacionada amb el Programa general d'inversions 2020-2023; aprovació del Programa general d'inversions (exp. núm. 2020/0009863), modificació del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona (exp. núm. 2020/0001571) i text refós del règim regulador del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona, així com *Cap a unes meses més transparents i més equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona*. Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

³⁶ Dues entrevistes i tres grups de discussió, que han comptat amb la participació tant de personal directiu i tècnic responsable del PGI de la Diputació de Barcelona com de personal tècnic dels ens locals. A més, es tindran en compte els resultats i l'anàlisi de l'enquesta sobre disseny del PGI administrada als municipis que han participat en el Pla.

tècnica als municipis, especialment els de menor capacitat econòmica i de gestió». Algunes opcions que es poden plantejar són les següents:

1. **L'establiment d'una línia de treball/suport específica per als municipis petits i les entitats municipals descentralitzades.** Podria prendre's com a referència la línia de subvencions per a acció territorial a municipis petits del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya de la Generalitat de Catalunya (PUOSC). Es pot prendre com a referent i adaptar-la si escau (existència d'una línia específica), o bé es poden plantejar tipus d'inversions que aquesta finança (actuacions destinades a impulsar el reequilibri territorial i revertir la pèrdua poblacional; actuacions de millora d'equipaments municipals destinats a serveis públics; actuacions que formin part d'una estratègia de desenvolupament territorial; actuacions destinades a serveis supramunicipals).
2. **La combinació de l'actual PGI amb els punts forts que presentaven les meses de concertació** seria una altra possible opció de disseny. Per als municipis petits, la flexibilitat en els terminis establerts, l'adaptació a la seva realitat de limitat capital humà i la menor restricció formal de les meses poden resultar aspectes que es poden rescatar de les meses.
3. **L'assumpció, per part de la Diputació de Barcelona, de l'elaboració tècnica del projecte inversor.** Es podria dur a terme tal com ja es fa amb els projectes executius del Catàleg de serveis que després són sol·licitats a través del PGI, però garantint que sempre es donés cobertura als municipis petits. O bé es podria establir una oficina tècnica o dispositiu similar perquè la Diputació pogués prestar aquest servei als municipis petits. Es recomana ponderar aquesta recomanació amb altres aspectes rellevants del Programa. Es tracta d'una proposta que intenta facilitar l'accés a les necessitats d'inversió dels municipis petits procurant minimitzar els requeriments lògics que la condicionalitat de la normativa general del PGI implica. Cal fer notar que s'haurà de tenir en compte en tot moment el fet de no posar en risc els criteris del marc de sostenibilitat i el reequilibri territorial que regeixen la política inversora de la Diputació de Barcelona.

Pel que fa als consells comarcals:

Des d'un punt de vista teòric resulta versemblant **replantejar-se l'encaix dels consells comarcals com a potencials ens beneficiaris del PGI, ja que la realització d'inversions**

no es troba entre les seves competències.³⁷ Podria tenir sentit que es trobessin dins de la població diana si el PGI preveïés la possibilitat que els consells comarcals presentessin sol·licituds concentrant projectes similars de diferents municipis. No obstant això, aquesta possibilitat no està recollida en el disseny del PGI.

Recursos

En relació amb els recursos humans, en la mesura que les activitats que han d'assumir tant els centres gestors com la Direcció de Serveis de Cooperació Local de la Diputació de Barcelona s'han vist incrementades, tant en volum com en varietat, sembla convenient **crear una dotació econòmica per poder reforçar l'equip humà i assumir la major càrrega de treball que suposa el PGI**. Es pot prendre com a referència el programa de Projectes i assistència tècnica, que està dissenyat en el marc del Pla metropolità d'inversions de l'Àrea Metropolitana de Barcelona 2020-2023 com un subprograma destinat a dotar la mateixa àrea metropolitana de Barcelona dels recursos econòmics necessaris per fer front a les demandes d'assistència tècnica dels municipis per a la resta de subprogrames que sí que impliquen una cooperació econòmica.

Pel que fa als recursos econòmics, el PGI està dissenyat amb un repartiment estimatiu del pressupost total del PGI segons els centres gestors. En la mesura que no s'ha trobat una justificació conceptual per a aquesta divisió, sembla pertinent **pensar en l'opció de crear una bossa única**. Aquest canvi de disseny podria evitar possibles tramitacions administratives que poden influir negativament en l'agilitat d'implementació del PGI i, en última instància, en la consecució dels *outcomes* desitjats, tot i que la proposta s'hauria de contrastar, fonamentar i desenvolupar degudament.

³⁷ Segons l'article 28, punt 28.1, del Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya, correspon a les comarques: a) Prestar assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis; b) Cooperar econòmicament en la realització de les obres, els serveis o les activitats dels municipis; c) Garantir, subsidiàriament, la prestació dels serveis municipals obligatoris en els municipis que, per raó de llur població, no estan obligats a prestar-los; d) Cooperar amb els municipis en l'establiment de nous serveis necessaris per al desenvolupament del territori; e) Establir i coordinar, amb l'informe previ dels ajuntaments afectats, les infraestructures, els serveis i les actuacions d'àmbit supramunicipal.

Activitats

Pel que fa a l'assessorament tècnic a ens locals, la normativa que regula el PGI indica que «els centres gestors de la Diputació de Barcelona responsables per raó de la matèria seran informats dels projectes d'inversió que es prevegi incloure en el PGI. En vista dels projectes d'inversió previstos, la Diputació de Barcelona podrà contactar amb l'ens per assistir-lo i assessorar-lo en tot allò que escaigui per a la correcta articulació de la sol·licitud». Així mateix, assenjala que «els ens, amb caràcter previ a aprovar l'expedient de contractació, poden adreçar-se a la Diputació de Barcelona per tal que es valori la idoneïtat dels projectes d'inversió que es pretén incloure en el PGI». Si bé es fa referència a l'assessorament tècnic, no es detalla amb exactitud la profunditat, la intensitat ni la durada d'aquest assessorament. És a dir, no es regula específicament en què consisteix l'assessorament tècnic. És per això i, atesa la importància d'aquest en la lògica de la TdC, que se suggereix **treballar en l'especificació d'aquest assessorament tècnic**. Aquesta proposta de millora seria especialment important amb vista a donar respostes als municipis petits amb limitats recursos propis.

En relació amb els criteris de valoració en segona instància, aquests són els que veritablement determinen que una actuació sigui sostenible en el seu sentit més ampli (sostenible econòmicament, ambientalment i socialment, alineada amb els 5 ODS prioritzats pel PGI i amb els objectius específics del Programa, ja que la majoria dels objectius es refereixen a qüestions de sostenibilitat). Considerant que l'increment en l'execució d'actuacions sostenibles és un dels *outcomes* finals desitjats, un disseny més robust pot establir el **compliment indispensable dels criteris vinculats a la sostenibilitat**, o si més no que hagin d'arribar a una puntuació mínima per passar el tall. Una altra opció pot ser donar-los un **major pes en el còmput general**.

No es pot obviar que aquesta qüestió pot incidir negativament en l'autonomia local, motiu pel qual hauria de ser un aspecte que, si variés en el disseny, convindria consensuar amb els ens locals. O, si més no, caldria valorar sota quines circumstàncies estarien d'acord amb aquesta «imposició» (amb la condició de rebre major assistència tècnica o que s'implantés en futures edicions i tinguessin un temps d'adaptació, a tall d'exemple).

Pel que fa a les línies de suport:

La no condicionalitat de la Línia 2 de suport «Fons incondicionat d'inversió» es va dissenyar arran de la situació generada per la COVID-19 i, conceptualment, va ser

concebuda per donar suport als ens en l'impuls de reconstrucció després de l'emergència sanitària. Així mateix, aquest 20 % de fons incondicionats és un dels pilars bàsics per al respecte a l'autonomia municipal. En tant que la resta del disseny del PGI comparteix altres objectius més enllà de l'autonomia municipal, sembla convenient **mantenir com a mínim aquest 20 % de fons incondicionats una vegada la situació generada per la pandèmia de la COVID-19 hagi estat superada.**

D'altra banda, en la mesura que la Línia 1 i la Línia 2 són compatibles entre si, sembla presentar-se com a opció més lògica que els **terminis d'execució d'ambdues línies siguin coincidents**. O, si més no, que ho siguin per als casos en què els ens locals hagin decidit fer ús d'aquesta compatibilitat per finançar les seves actuacions inversores.

Pel que fa al seguiment tècnic i administratiu relatiu a l'execució de les actuacions, s'observen possibles millores des de dos àmbits:

D'una banda, amb relació al seguiment de cadascuna de les actuacions, la normativa del PGI no ofereix gran detall. La normativa³⁸ explicita que «el responsable del seguiment i de l'execució pressupostària de l'actuació és el centre gestor. A aquest efecte, pot sol·licitar la documentació de l'actuació que és objecte de finançament que estimi pertinent». A part d'aquest articulat no s'observen més referències al seguiment de les actuacions. En tant que d'això pot dependre l'assoliment de l'*outcome* «augment en el nivell d'execució d'actuacions sostenibles», sembla recomanable que en el disseny del PGI **es detallin amb més especificitat aquestes tasques de seguiment**. En concret, s'observen més mancances en l'especificació del contingut del seguiment tècnic, tot i que aquest és el que hauria de ser més detallat. Incloure visites *in situ* de la mateixa manera que planteja el PUOSC podria ser una tasca de seguiment tècnic per incloure, en tant que, a més, permetria un major aprenentatge dels centres gestors que si es gestiona i es transfereix comportaria una millora de les actuacions desenvolupades en el territori.

D'altra banda, amb relació a la valoració de sol·licituds de pròrroga i de canvi de destinació, que també s'inclouen en aquest grup d'activitats, la normativa del PGI també es mostra ambigua, ja que s'assenyala que en tots dos casos es podran realitzar de manera excepcional després de fer-ne la «sol·licitud degudament motivada i calendaritzada, sempre que les circumstàncies ho aconsellin i no es

³⁸ Article 17 del text refós del règim regulador del PGI de la Diputació de Barcelona.

perjudiquin drets de tercers». Per a un disseny amb més robustesa, sembla adequat **plantejar l'establiment de criteris concrets per valorar les sol·licituds de pròrroga i canvi de destinació.**

Coordinació

Pel que fa a la **coordinació entre els diferents instruments del Pla de concertació**, si bé s'ha observat que el PGI es troba alineat amb la resta d'instruments de la cooperació local i la seva relació amb els ODS, es recomana una **major concordança entre el conjunt d'instruments pel que fa als terminis que cadascun estableix**. Això podria facilitar als ens locals planificar el conjunt de les seves sol·licituds a la Diputació de Barcelona i obrar en benefici del PGI i també del conjunt d'instruments. Així mateix, tenint en compte una de les hipòtesis principals de la TdC (H2), es presenta com a més lògic establir un vincle més fort i coordinat entre el PGI i el Catàleg de serveis (en la dotació econòmica per a assistència tècnica i de nou pel que fa als terminis), de manera que es puguin presentar més projectes executius al PGI. Com més gran sigui el nombre de projectes executius sol·licitats a través del PGI, més gran serà la consecució dels principals *outcomes* a llarg termini.

En relació amb la **coordinació entre els serveis de la Diputació de Barcelona** implicats en la implementació del PGI (personal de la Direcció de Serveis de Cooperació Local, centres gestors, així com Secretaria i Intervenció), si bé la coordinació entre ells es fa necessària en diversos moments de la implementació del PGI, la normativa reguladora del Programa no preveu **establir mecanismes de coordinació entre els diferents agents**. Malgrat que es pot entendre que aquests mecanismes ja existeixen al si de la Diputació de Barcelona per al conjunt de la cooperació local, en cas que no fos així seria pertinent que s'incloguessin en el disseny del PGI. Mecanismes com ara trobades, comissions o espais de treball compartits podrien ser opcions de millora.

Quant a la **coordinació amb altres plans o programes de suport a la inversió local**, es considera convenient **establir mecanismes de coordinació especialment amb altres plans o programes provincials** (com el Pla metropolità d'inversions de l'Àrea Metropolitana de Barcelona), **autonòmics** (com ara el PUOSC) i, en la mesura del que sigui possible, **estatals**. La finalitat d'aquesta coordinació és esbrinar quin és el solapament de recursos en l'àmbit local per a una mateixa finalitat, de manera que, com a mínim des del PGI, es tingui la informació dels recursos d'altres programes per a finalitats similars.

8. Referències bibliogràfiques

Referències normatives

Aprovació del Programa general d'inversions (exp. núm. 2020/0009863).

Aprovació de les concessions de la Línia 2 «Fons incondicionat d'inversió» del Programa general d'inversions del Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023.

Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya.

Dictamen per aprovar el Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020 2023 de la Diputació de Barcelona i el seu Protocol general (exp. núm. 2020/0008645).

Dotació econòmica garantida aprovada pel Ple de la Diputació de Barcelona el 30 de juliol de 2020.

Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions.

Modificació del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona (exp. núm. 2020/0001571).

Pla d'actuació de mandat 2020-2023 de la Diputació de Barcelona.

Text refós del règim regulador del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona.

Referències vinculades al projecte d'anàlisi dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona (novembre del 2019 – maig del 2020)

Avaluació dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona. Anàlisi dels grups de discussió. Informe de resultats. Febrer 2020.

<https://transparencia.diba.cat/sites/transparencia.diba.cat/files/public/node/field_fitxers/grups_discussio_informe_de_resultats_final.pdf> [Consulta: maig del 2021].

Cap a unes meses més transparents i més equitatives. Projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona. Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

<https://transparencia.diba.cat/sites/transparencia.diba.cat/files/public/node/field_fitxers/2020_05_14_tancament_millores_meses.pdf> [Consulta: maig del 2021].

Cap a un model renovat i millorat de la cooperació local de la Diputació de Barcelona: Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023. Síntesi de les propostes finals del projecte d'anàlisi i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona. Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

<https://transparencia.diba.cat/sites/transparencia.diba.cat/files/public/node/field_fitxers/2020_05_14_recull_final_de_millores_pla_xgl_20-23_.pdf> [Consulta: maig del 2021].

Enquesta sobre els instruments de cooperació local. Projecte d'anàlisi i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona. Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 25 de febrer de 2020.

<https://transparencia.diba.cat/sites/transparencia.diba.cat/files/public/node/field_fitxers/enquesta_informe_de_resultats_20200225_1.pdf> [Consulta: maig del 2021].

Metodologia del projecte de reflexió i millora dels instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona. Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local, Àrea de Presidència, 14 de maig de 2020.

<https://transparencia.diba.cat/sites/transparencia.diba.cat/files/public/node/field_fitxers/2020_05_14_metodologia_calendari_equiptreballrev_ul.pdf> [Consulta: maig del 2021].

Altres referències

Sanz, J.; Sabes-Figuera, R.; Lete, A. *Benchmarking del Programa general d'inversions de la Diputació de Barcelona. Una comparació operativa amb altres programes similars a Catalunya.* Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua), setembre del 2021.

Webs consultats

Programa general d'inversions 2020-2023. Diputació de Barcelona.
<<https://www.diba.cat/web/plaxgl/programa-general-d-inversions>> [Consulta: setembre de 2021].

Annexos

Annex 1. Criteris i variables de càlcul de l'alíquota garantida del PGI

MUNICIPIS: 251.171.800 M€ (96,6 % del pressupost total)				
871.800 euros (0,34 %) s'assignen als municipis de la comarca del Barcelonès (compensació per extinció del seu Consell Comarcal).				
Tots els municipis, amb independència de les seves característiques, reben una assignació mínima i garantida de 100.000 euros .				
Criteri	Variable	% del pressupost total	Càlcul	Font d'informació
Poblacional	Població: nombre d'habitants	52 %. Topall màxim de 5.900.000 € per evitar una concentració excessiva de recursos en pocs municipis. La limitació afecta 4 municipis.	Aplicació directament proporcional al nombre d'habitants del municipi. Els municipis dels quals depèn una EMD tenen minorada la seva població per detreure'ls els habitants de l'entitat autònoma, ja que aquesta rep una assignació a banda.	Padró continu de població, Idescat, gener del 2019
Poblacional	Població estacional	5 %. Topall màxim de 100.000 € per evitar la concentració excessiva de recursos en determinats municipis. La limitació afecta 92 municipis.	Aplicació directament proporcional al nombre de persones amb algun tipus de relació o vinculació amb el municipi perquè hi treballen, hi resideixen temporalment, hi estudien o hi passen algun període de temps. Població no resident present en el municipi en equivalència a temps complet anual.	<ul style="list-style-type: none"> • Idescat 2018 sobre la població estacional • Padró municipal 2018 relatiu al nombre de places turístiques
Socioeconòmic	Població corregida per IRPF	7 %	Amb les dades de base imposable general per declarant dels municipis de la província. Es multiplica la població (padronal, inclou EMD) per l'índex invers sobre la mitjana provincial.	Idescat 2017
Territorial	Extensió del terme municipal	6 %	Aplicació directament proporcional a l'extensió del terme municipal (dades de superfície total dins els límits administratius).	Hermes, Diputació de Barcelona, sobre la base de l'Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya i l'Idescat 2019
Territorial	Nombre d'entitats de població ³⁹	6 %	Aplicació directament proporcional al nombre d'entitats de població.	INE 2019
Social	Atur	7 %	Aplicació directament proporcional al nombre de persones en situació de desocupació (mitjana del període	Hermes, Diputació de Barcelona, sobre la base del Departament d'Empresa i Treball de la Generalitat de Catalunya.

³⁹ Es considera *entitat* «qualsevol àrea habitable del terme, habitada o excepcionalment deshabitada, clarament diferenciada d'aquest i que és coneguda amb una denominació específica que la identifica sense possibilitat de confusió».

			comprès entre els mesos d'agost del 2019 i gener del 2020).	
Econòmic	Ingressos propis del municipi corregits per esforç fiscal	5 %	Aplicació inversament proporcional als ingressos propis del municipi (dades de liquidació pressupostària dels ens locals. Als municipis que no han proporcionat dades, se'ls imputa el resultat més baix del seu tram de població). Les dades inverses resultants es corregeixen amb un índex sintètic d'esforç fiscal municipal basat en els cinc principals tributs locals.	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeri d'Hisenda (Secretaria General de Finançament Autonòmic i Local). • Per a les dades de liquidació pressupostària 2017 es fan servir les dels capítols 1, 2 i 3 del pressupost liquidat d'ingressos entre població. • Dades d'informació impositiva municipal 2019 per a l'índex sintètic d'esforç fiscal municipal.

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Aprovació del Programa general d'inversions (exp. núm. 2020/0009863).

CONSELLS COMARCALS: 8.128.200 M€ (3,2 % del pressupost total)				
9.000.000 euros es van assignar als municipis de la comarca del Barcelonès (compensació per extinció del seu Consell Comarcal) durant el mandat anterior.				
Criteri	Variable	% del pressupost total	Càlcul	Font d'informació
Territorial	Nombre de municipis de la comarca	30 %	Aplicació directament proporcional al nombre de municipis de la comarca.	No consta
Poblacional	Població: nombre d'habitants	20 %	Aplicació directament proporcional al nombre d'habitants de la comarca.	Padró de població, INE, 1 de gener de 2019
Territorial	Nombre d'entitats singulars de població	20 %	Aplicació directament proporcional al nombre d'entitats singulars de la comarca.	INE 2019
Territorial	Extensió del territori	30 %	Aplicació directament proporcional a l'extensió dels municipis de la comarca (dades de superfície total dins els límits administratius municipals).	Hermes, Diputació de Barcelona, sobre la base de l'Idescat i l'ICGC, 2019

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Aprovació del Programa general d'inversions (exp. núm. 2020/0009863).

ENTITATS MUNICIPALS DESCENTRALITZADES: 70.000 € (0,7% del pressupost total)
Es detecta dificultat d'accés a informació pública, fiable i completa sobre aquests ens locals.
Totes les EMD, amb independència de les seves característiques, reben una assignació mínima i garantida de 60.000 euros .

Criteri	Variable	% del pressupost total	Càlcul	Font d'informació
Poblacional	Població: nombre d'habitants	66 %	Aplicació directament proporcional al nombre d'habitants. Cal recordar que aquesta població és la que es detreu als municipis dels quals depenen les EMD en el moment de repartir recursos als ajuntaments per aquest concepte.	Padró continu de població, INE 2019

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Aprovació del Programa general d'inversions (exp. núm. 2020/0009863).

Annex 2. Condicions que han de complir les sol·licituds al PGI en el moment de presentar-les

Condicions que han de complir les sol·licituds en el moment de presentar-les	
Per a totes les modalitats d'actuacions	<ul style="list-style-type: none"> • Disposició de finançament complet per executar l'actuació, tenint en compte l'aportació sol·licitada a la Diputació de Barcelona. • Que l'aportació sol·licitada a la Diputació de Barcelona, juntament amb les altres fonts de finançament de l'actuació, no superi el 100 % del seu cost. • Que el projecte compti amb els estudis previs, informes i permisos que preceptivament exigeixi la normativa aplicable (no per a adquisició de béns mobles i immobles). • Que el projecte compleixi la normativa aplicable.
Execucions d'obra	<ul style="list-style-type: none"> • Si l'obra requereix licitació, que l'òrgan competent de l'ens hagi aprovat l'expedient de contractació i disposat l'obertura del procediment d'adjudicació, d'acord amb el que estableix la normativa en matèria de contractació. • Si l'obra no requereix licitació, que l'òrgan competent de l'ens hagi aprovat l'adjudicació o reconegut obligacions corresponents a l'actuació objecte d'ajut.
Execucions d'obra per pròpia administració	<ul style="list-style-type: none"> • Que l'ens destinatari hagi disposat l'execució de l'esmentada obra per pròpia administració, d'acord amb el que estableix la normativa en matèria de contractació. • Import total desglossat del pressupost d'execució de l'obra segons projecte tècnic previ (IVA inclòs), amb aplicació desglossada.
Adquisicions de béns immobles i mobles	<ul style="list-style-type: none"> • Quan es tracti de l'adquisició de béns immobles: a) Quan es tracti d'una compravenda: que l'òrgan competent de l'ens hagi adoptat l'acord d'iniciar l'expedient d'adquisició de l'immoble; b) Quan es tracti d'una expropiació: que l'òrgan competent de l'ens hagi declarat d'utilitat pública la necessitat d'ocupació de l'immoble.
Transferències de capital, en cas de col·laboració amb entitats privades sense ànim de lucre	<ul style="list-style-type: none"> • Que l'actuació tingui per objecte el manteniment i/o la creació d'equipaments i infraestructures que tinguin previst un ús públic, d'acord amb el corresponent conveni regulador o instrument anàleg amb l'entitat privada.

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Aprovació del Programa general d'inversions (exp. núm. 2020/0009863).

Annex 3. Aspectes revisats de les sol·licituds d'actuacions en primera instància

Aspectes revisats de les sol·licituds d'actuacions en primera instància	
Aspectes de forma	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que no se supera el nombre màxim de sol·licituds. 2. Que hi consta un import sol·licitat i la seva periodificació. 3. Que no se supera la base de concertació de l'ens. 4. Que s'acrediten les condicions de maduresa de les actuacions sol·licitades. 5. Que s'aporta memòria de sol·licitud i que aquesta conté la previsió de finançament, programació i execució de l'actuació. 6. Que s'aporten els informes requerits. 7. Que qui signa la sol·licitud té potestat per fer-ho.
Aspectes estratègics	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alineament amb els 5 objectius de desenvolupament sostenible (ODS) de l'Agenda 2030 de Nacions Unides recollits com els principals objectius estratègics del Pla d'actuació de mandat de la Diputació de Barcelona: ODS 3: Garantir una vida saludable i promoure el benestar per a tots i totes en totes les edats; ODS 8: Fomentar el creixement econòmic sostingut, inclusiu i sostenible, l'ocupació plena i productiva, i el treball decent per a tots; ODS 10: Reduir les desigualtats entre països i dins d'ells; ODS 11: Aconseguir que les ciutats i els assentaments humans siguin inclusius, segurs, resilents i sostenibles; ODS 16: Promoure societats pacífiques i inclusives per al desenvolupament sostenible, facilitar accés a la justícia per a tots i crear institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells. 2. Presència de l'actuació en el PAM de l'ens sol·licitant o en un pla estratègic o document similar.

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Aprovació del Programa general d'inversions (exp. núm. 2020/0009863).

Annex 4. Criteris de valoració d'actuacions sol·licitades en segona instància. Línia 1

Criteris de valoració per a la Línia 1 del PGI, procediment de concessió directa amb concurrència			
Criteris	Subcriteris	Puntuació màxima	Puntuació màxima total
Nivell estratègic de l'actuació	Alineament amb els 5 ODS de l'Agenda 2030	10 punts	15 punts
	Presència de l'actuació en la planificació estratègica de l'ens local	5 punts	
Sostenibilitat de l'actuació	Sostenibilitat econòmica	10 punts	30 punts
	Sostenibilitat ambiental	10 punts	
	Sostenibilitat social	10 punts	
Qualitat de l'actuació	Grau de qualitat tècnica	10 punts	20 punts
	Grau d'adequació al territori	10 punts	
Grau de maduresa de l'actuació en relació amb el procediment de licitació pública i la seva execució			20 punts
Alineament amb els objectius específics del PGI			15 punts

Font: Elaboració pròpia a partir de l'Aprovació del Programa general d'inversions (exp. núm. 2020/0009863).

Annex 5. Diferències entre les meses de concertació i el PGI

Model meses de concertació (fins al 2019)	Model PGI (2020-2023)
L'import global destinat a meses no s'aprova ni es publica. Els preacords resultants de les meses de concertació es publiquen en el BOPB i en el Portal de Transparència.	S'aprova i es publica la dotació global del PGI i la seva distribució per ens.
Els criteris i variables de distribució de recursos no s'aproven ni es publiquen.	S'aproven i es publiquen els criteris i les variables de distribució de recursos.
En el decurs de la reunió amb l'ens, l'import inicial concedit pot ser susceptible de negociació política i incrementar-se o bé reduir-se respecte d'allò calculat internament.	L'import concedit no es pot modificar.
Possibilitat de modificar preacords i acords (canvis de destinació). Possibilitat de rebre finançaments addicionals (complements).	Canvis de destinació admesos. Complements no admesos.
Reunió presencial ens-Diputació per a la selecció de les actuacions i la concreció dels imports (preacords).	Sense reunió ens-Diputació per a la selecció de les actuacions i la concreció dels imports. Es mantenen igualment els contactes a petició de l'ens.
Sense diferenciació de línies d'actuació.	Repartiment de la dotació segons 2 línies: a) L1: 80 % per a projectes sostenibles; b) L2: 20 % fons incondicionat d'inversió generalista.
Quatre àmbits de cooperació: 1. Manteniment i reposició d'inversions; 2. Nova inversió; 3. Solvència financera; 4. Prestació de serveis (despesa corrent).	Amb la voluntat de clarificar els diferents instruments de cooperació local, el PGI únicament admet dos àmbits de cooperació, exclusivament vinculats a actuacions destinades a la inversió: 1. Manteniment i reposició d'inversions; 2. Nova inversió sostenible.
Presentació d'un màxim de 5 sol·licituds.	a) L1 (80 %): màxim de 3 sol·licituds; b) L2 (20 %): no requereix sol·licituds.
Sense restriccions de maduresa per a la presentació de sol·licituds i l'aprovació de preacords. Per tal que els preacords esdevinguin acords (subvencions fermes) els ens han d'acreditar la licitació de les obres.	Per poder presentar sol·licituds, els ens han d'acreditar la licitació de les obres per als projectes de la Línia 1.
Informe d'instrucció, sense criteris tècnics de valoració definits. La part de valoració dels centres gestors està formada pels següents apartats: a) Correspondència amb l'àmbit funcional del centre gestor; b) Correspondència amb l'àmbit de cooperació i classe de recurs; c) Valoració del centre gestor: molt satisfactòria, satisfactòria, no satisfactòria; d) periodificació proposada; e) altres observacions.	Informe tècnic basat en 5 criteris de valoració clars, compartits i estandarditzats: 1. Nivell estratègic de l'actuació, alineament amb PAM DIBA, alineament amb els 5 ODS; 2. Sostenibilitat de l'actuació: sostenibilitat econòmica, mediambiental i social; 3. Qualitat de l'actuació: qualitat tècnica i adequació al territori; 4. Grau de maduresa; 5. Alineament amb els objectius del PGI.
Valoració no sistematitzada.	Sistema de valoració per punts (fins a un màxim de 100; per aprovar, mínim 50 punts).
Sense sistema de seguiment i avaluació de resultats.	Previsió d'un sistema de seguiment i avaluació de resultats.
Sense sistema d'enviament d'enquestes de satisfacció un cop finalitzat cada projecte.	Previsió d'un sistema d'enviament d'enquestes de satisfacció un cop finalitzat cada projecte (L1).
Objectius del programa no explicitats.	Identificació dels objectius del programa.

ivàlua ✓

Destinatari: a) ajuntaments; b) consells comarcals; c) entitats municipals descentralitzades; d) mancomunitats; e) comunitats de municipis; f) consorcis adscrits a un ens local.	Destinatari: a) ajuntaments; b) consells comarcals; c) entitats municipals descentralitzades.
Un únic període de sol·licitud a l'inici de la vigència del programa.	Tres períodes de sol·licitud L1 (80 %): 2020, 2021 i 2022.
Tràmits del programa: 1. Sol·licitud i instrucció; 2. Concertació; 3. Concessió; 4. Execució i justificació.	Tràmits del programa: 1. Conformitat i previsió d'actuacions; 2. Sol·licitud i instrucció; 3. Concessió; 4. Execució i justificació.

Font: Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local. Diputació de Barcelona.

Annex 6. Guió d'entrevista/grups de discussió genèric per a l'avaluació de disseny del PGI

Objectius

- Grafiar i validar la TdC del PGI
- Esbrinar els principals supòsits i riscos de la TdC
- Obtenir una primera llista *ex ante* de dificultats, així com de possibles propostes de millora

Estructura de la dinàmica

1. Presentació de l'entrevistat i finalitat de l'entrevista

La teoria del canvi (TdC) és una descripció del funcionament esperat d'un programa, pla o projecte que explica com s'espera solucionar o alleugerir una problemàtica existent. Per fer-ho, la TdC identifica i posa en relació entre si els principals elements que constitueixen la intervenció: la problemàtica que motiva la seva existència, els recursos dels quals disposa, les activitats que preveu, els productes resultants d'aquestes i, finalment, els canvis o impactes que vol aconseguir. La identificació d'aquests elements permet fer explícites les principals hipòtesis i assumpcions sobre com s'espera que funcioni la política pública.



2. Grafiar i validar la TdC

Es comparteix pantalla d'una [il·lustració de la TdC](#) i es treballen amb la persona entrevistada les principals peces de la política pública.

Algunes possibles preguntes que cal considerar per fer emergir la informació necessària per completar la TdC dels elements més crítics d'aquesta política són les següents:

Necessitats

- A quines necessitats teòriques respon el canvi de model de les meses de concertació al model PGI?
- Quins eren els aspectes en els quals hi havia marge de millora en el model de les meses de concertació?

Activitats

- Quines són les principals activitats que componen el PGI? Qui les porta a terme?
- Quins *outputs* s'espera aconseguir? Quins són els desitjables?
- Quins instruments addicionals aportaria el PGI en la millora de la cooperació local?
- Quines millores de coordinació entre ens locals i la DIBA podria implicar el PGI?

Outcomes

- Què s'hauria d'aconseguir amb aquest canvi de model? Quin hauria de ser el valor afegit del PGI?
- Cal distingir entre elements més finalistes (equitat, transparència...) i elements tècnics (rapidesa en la gestió, agilitat de la relació interinstitucional)?
- Com hauria de millorar el PGI el model de cooperació local de la DIBA?

3. Treballar els principals supòsits i riscos de la TdC

Es tracta d'intentar posar sobre la taula els principals supòsits i riscos de forma conjunta amb l'entrevistat. Per tant, es partiria de la informació que s'hagi proporcionat en la fase anterior. Tanmateix, algunes preguntes que poden servir d'exemple són les següents:

- En teoria, el PGI sembla capaç de donar millor cobertura a les necessitats municipals? Per què?
- Com hauria de conciliar necessitats expressades pels ens municipals i línies estratègiques que la DIBA promou?
- El disseny actual permetria el nivell d'autonomia local desitjat?
- En l'àmbit tècnic i organitzatiu, hi hauria complementarietat del PGI amb la resta d'instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona?
- Els calendaris i terminis previstos serien adients?
- Les diferents activitats de suport i assessorament tècnic previstes serien suficients?
- Preveieu alguns problemes de rols/funcions dels diferents agents o relacionats amb el seu àmbit de responsabilitat?
- Hi ha altres agents rellevants que ara no hi són que creieu que caldria implicar? Quin rol haurien de tenir?

4. Llistar dificultats *ex ante* i possibles propostes de millora

Es tracta de preguntar a grans trets quines són les dificultats que l'entrevistat preveu.

Bàsicament, es proposen els següents àmbits d'interès:

- Detecció de les necessitats municipals i verificació de la correspondència
- El model o concepció de cooperació local
 - o S'està realment d'acord amb el PGI? En concret, amb els criteris de repartiment, els criteris de valoració i la possibilitat de presentar tres projectes
- El procés de gestió de la cooperació local
 - o Coordinació entre agents
 - o Agilitat tècnica
 - o Solapaments i duplicitats en la gestió
 - o Comunicació i espais de participació
 - o Mecanismes de millora contínua
- Complementarietat amb altres iniciatives d'inversió o polítiques amb la mateixa pretensió
- Esculls operatius en la sol·licitud, execució i justificació. Es podria començar, però amb una pregunta oberta, com ara: «Quins entrebancs o dificultats es poden preveure *a priori* en el desplegament del PGI? Com es podrien tractar de superar?»

Annex 7. Enquesta sobre el disseny del PGI

1. Indiqueu el vostre grau d'acord/desacord amb les següents afirmacions relatives al disseny del PGI (Gens-Poc-Bastant-Molt-No ho sé):
 - a) El PGI és transparent pel que fa a la distribució de fons.
 - b) El disseny (requisits, procediments, terminis) del PGI facilita l'execució de les actuacions.
 - c) El disseny del PGI respecta l'autonomia del municipi per definir les seves prioritats i línies d'actuació.
 - d) El disseny del PGI farà que el nombre d'inversions sostenibles s'incrementi força.
 - e) El disseny del PGI reforçarà l'equitat territorial.
2. Esteu d'acord amb com està establert el suport del PGI en dues línies de suport i amb la seva quantia, el 80 % per a la Línia 1 (projectes condicionats) i el 20 % restant per a la Línia 2 (fons incondicionat)? (Gens-Poc-Bastant-Molt-No ho sé)
3. [Pregunta només per a qui ha respost «poc» o «gens» en la pregunta anterior] Aleshores, amb relació al repartiment de fons entre la Línia 1 (projectes condicionats) i la Línia 2 (fons no condicionat), creieu que...
 - a) ...s'hauria de donar més pes a la Línia 1 (projectes condicionats).
 - b) ...s'hauria de donar més pes a la Línia 2 (el fons incondicionat).
 - c) No ho sé.
4. Esteu d'acord amb el fet que hi havia suficient informació sobre els criteris de valoració de les sol·licituds de la Línia 1? (Gens-Poc-Bastant-Molt-No ho sé)

ivàlua ✓

5. Com s'alineen els criteris de valoració de les sol·licituds de la Línia 1 amb les necessitats i la planificació del vostre ens local? (Gens-Poc-Bastant-Molt-No ho sé)

6. Els terminis de sol·licitud i resolució d'expedients inicialment plantejats en el disseny del PGI són els adequats per a les necessitats administratives i de gestió del vostre ens local? (Sí-No-No ho sé)

7. [Pregunta només per a qui ha respost «no» en la pregunta anterior] Aleshores, creieu que els terminis...
 - a) ...són massa curts.

 - b) ...són massa llargs.

 - c) ...depenen de l'estat de l'actuació que s'ha de finançar.

Avaluar per millorar

A Ivàlua promovem la cultura de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya.
Avaluem polítiques públiques, difonem evidències, oferim formació i elaborem recursos.

Institucions membres d'Ivàlua

