



PLANS D'OCUPACIÓ 2005-2007

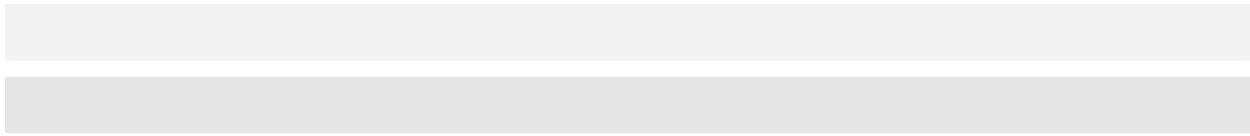
Informe final d'avaluació

15 de març de 2010

Responsable del projecte: Jaume Blasco

Equip de treball: Jaume Blasco, David Casado, Carolina Costa
i Lluís Ferrer

Aquest informe ha estat co-finançat per:



ÍNDEX

RESUM EXECUTIU	5
1. INTRODUCCIÓ	17
2. METODOLOGIA DE L'AVALUACIÓ	21
2.1 Introducció	21
2.2 Mètodes qualitius de l'avaluació d'implementació	21
2.3 Fonts de dades per a l'anàlisi quantitativa	22
2.4 Mètodes quantitius de l'avaluació d'implementació.....	23
2.5 Mètodes quantitius de l'avaluació d'impacte.....	24
3. ELS PLANS D'OCUPACIÓ EN PERSPECTIVA COMPARADA	27
3.1 Introducció	27
3.2 Els plans d'ocupació a Catalunya	28
3.3 Avaluacions prèvies dels plans d'ocupació a Catalunya.....	32
3.4 Els programes de contractació directa a Europa	33
4. AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ	39
4.1 Introducció	39
4.2 Els objectius dels plans d'ocupació	42
4.3 La distribució territorial dels recursos dels plans d'ocupació.....	45
4.4 El procés de selecció dels projectes	51
4.5 El procés de selecció dels participants	58
5. AVALUACIÓ D'IMPACTE	91
5.1 Introducció	91
5.2 Anàlisi comparativa entre participants i suplents.....	92
5.3 Anàlisi ajustada amb propensity score matching	100
5.4 Anàlisi desagregada segons el perfil dels aturats	108
6. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS	115
BIBLIOGRAFIA	125

Resum executiu

Els **plans d'ocupació** són una política activa d'ocupació consistent a oferir subvencions a organitzacions públiques i no lucratives per a la creació directa de llocs de treball temporals en projectes d'interès general o social. La teoria del programa indica que l'experiència laboral que implica prendre-hi part reverteix la pèrdua de motivació i aptituds laborals ocasionada per l'atur, i permet als participants adquirir habilitats i experiència professional rellevants per al mercat laboral que altrament no haguessin adquirit. Al seu torn, s'espera que aquesta millora de l'*ocupabilitat* incrementi la probabilitat que la persona aturada es reintegri al mercat laboral obert, un cop finalitzada la seva participació al programa.

Segons indiquen les memòries del SOC, l'any 2007 es van destinar 55 milions € als plans d'ocupació, repartits en 1.817 accions i 7.171 persones beneficiàries.

Els plans d'ocupació en perspectiva comparada

Els plans d'ocupació del SOC constitueixen un programa relativament estàndard de creació directa d'ocupació, per la qual cosa existeixen referents europeus de programes similars que, en la darrera dècada, han estat avaluats i, en molts casos, reformats.

La majoria d'avaluacions analitzades no detecta un impacte positiu significatiu d'aquest tipus de programa en termes d'inserció laboral. De fet, les dues meta-avaluacions publicades sobre polítiques actives d'ocupació a Europa indiquen que els efectes sobre l'ocupació dels beneficiaris tendeixen a ser no significatius o fins i tot negatius, i que són el tipus de política activa menys efectiva (per darrere dels incentius al sector privat, la formació, i els programes de serveis i sancions als aturats).

Quan es detecta, l'impacte negatiu dels programes de creació directa d'ocupació sol ser més intens en el període immediatament posterior a la participació, degut a la reducció en la intensitat de la recerca de feina (aquest efecte, anomenat *locking-in*, es prolonga entre pocs mesos i fins a tres anys, segons l'avaluació).

D'altra banda, la literatura no és concloent respecte la identificació de col·lectius d'aturats per als quals els impactes siguin especialment positius, si bé quan en detecten sol tractar-se de grups amb baixa ocupabilitat (per ex., dones i aturats de llarga durada).

Els principals motius adduïts pels pobres resultats d'aquest tipus de política activa són: a) que l'experiència en activitats de naturalesa addicional d'entitats públiques i no lucratives és poc similar a una feina real i que, per tant, és poc rellevant per al mercat laboral; b) que el fet que la participació permeti renovar els drets de prestació indueix cicles de desocupació de llarga durada i dependència en les prestacions.

A conseqüència d'aquests resultats, en els darrers anys hi ha hagut un declivi notable en el pes dels programes de creació directa d'ocupació respecte la despesa total en polítiques actives al conjunt de països de la OCDE. Tanmateix el declivi no ha estat continuat: la despesa en programes de creació directa d'ocupació respecte el conjunt de polítiques actives d'ocupació ha crescut quan ho ha fet la despesa total en polítiques actives, això és, en moments de crisi

econòmica i major desocupació, en que els programes de creació directa compleixen funcions pròpies d'una política passiva d'ocupació.

A més, en diversos països el disseny dels programes de creació directa d'ocupació s'ha reformat en el següent sentit:

- Limitar l'accés al programa als aturats de llarga durada i menor ocupabilitat per als quals a) es considera molt improbable que arribin a trobar una feina per si mateixos i b) no es considera adequada la participació en cap altra política activa d'ocupació.
- Vincular el programa a les polítiques passives, fent la participació obligatòria per a continuar percebent la prestació de desocupació.
- Eliminar la renovació del dret a percebre la prestació pel fet de participar en el programa, a fi que una participació prou llarga en el programa no habiliti el participant a tornar-la a percebre tot just acabar.

D'altra banda, la reducció de la despesa i número de beneficiaris en programes de creació directa ha tendit a compensar-se amb:

- Subsidis als salaris per compensar la menor productivitat d'alguns aturats i aconseguir, encara que el salari sigui baix, que treballar surti a compte respecte percebre una prestació d'atur o ajut social.
- Reducció de l'impost marginal implícit sobre les rendes del treball dels beneficiaris de prestacions, de manera que trobar una feina no impliqui perdre el 100% de la prestació que s'estava percebent.

Els objectius dels plans d'ocupació

Els objectius dels plans d'ocupació no es troben explicitats en la normativa ni en les convocatòries de subvencions que regulen el programa. Tanmateix, les entrevistes als representants dels diferents estaments del SOC realitzades en el marc d'aquesta avaluació indiquen un alt grau de coincidència en assenyalar-ne els tres següents:

- La consecució dels objectius específics dels projectes objecte del pla d'ocupació (això és, els propis dels projectes de dinamització, mediació intercultural, medi ambient, atenció social, etc. de les entitats beneficiàries).
- La millora de l'ocupabilitat dels participants que, a mig termini, ha de menar a un increment de la incorporació al mercat laboral obert (l'objectiu propi d'una política activa d'ocupació).
- L'increment temporal de la renda i la millora de la situació dels aturats amb majors problemes econòmics i socials (els propis d'un programa de garantia de rendes o d'una política passiva d'ocupació).

Mentre que alguns representants dels serveis centrals del SOC consideren la multiplicitat d'objectius com un factor positiu, els serveis territorials i les oficines de treball tendeixen a

percebre que els diferents objectius dels plans d'ocupació esdevenen sovint antagònics, amb la qual cosa la prioritització d'un d'ells se sol aconseguir a expenses dels altres. Generalment, les persones entrevistades tendeixen a distingir entre l'objectiu "del SOC" o el "teòric", referit a la millora de l'ocupabilitat dels participants, i "el de les entitats beneficiàries" o el "real", referit al propi del projecte subvencionat.

La distribució territorial dels recursos dels plans d'ocupació

La distribució de recursos ex-ante definida en les convocatòries dels plans d'ocupació sobrerrepresenta les demarcacions de Lleida i Tarragona i subrepresenta les de Barcelona i Girona. Tot i que ha tendit a ser més equitativa amb el pas dels anys, encara és lluny de reflectir el percentatge de demandants d'ocupació no ocupats registrats a cada demarcació.

La variabilitat en el percentatge de demandants d'ocupació no ocupats que participen en plans d'ocupació per oficina és molt variable: des d'un màxim del 15,5% a l'oficina de Vielha e Mijaran l'any 2005 (això és, un de cada sis aturats van participar en un pla d'ocupació) fins a un mínim del 0,2% en algunes oficines de la ciutat de Barcelona.

La distribució final dels recursos i llocs de treball en plans d'ocupació sembla respondre més a factors locals (com el dinamisme de les oficines de treball, les necessitats de personal dels ajuntaments o les entitats sense ànim de lucre, el diferent nivell de coneixement del programa o la tradició històrica de presentar-hi projectes) que a la distribució de les necessitats d'inserció laboral a les quals el programa vol donar cobertura.

Els biaixos territorials en la cobertura del programa podrien explicar-se parcialment pels problemes en la difusió del programa, donat que existeix la percepció generalitzada que són nombroses les entitats potencialment beneficiàries que no coneixen l'existència dels plans d'ocupació, especialment en alguns territoris.

El procés de selecció dels projectes

El sistema de valoració i selecció dels projectes és valorat positivament per les persones entrevistades en el marc d'aquesta avaluació, si bé alguns dels representants del SOC i les oficines de treball n'apunten les següents crítiques:

- El sistema de puntuació no reflecteix adequadament els objectius teòrics dels plans d'ocupació, ja que es sobrepondera l'interès social dels projectes en relació amb la capacitat del projecte de reintegrar la persona en el mercat de treball i el col·lectiu al qual s'adreça el projecte.
- Alguns criteris de valoració són excessivament ambigus, especialment l'interès social o general del projecte, que és el que atorga més punts.
- La puntuació depèn massa de què la sol·licitud estigui ben redactada, la qual cosa no està necessàriament associada a la qualitat del pla d'ocupació.

El procés de selecció dels participants

La normativa reguladora dels plans d'ocupació defineix un seguit de col·lectius d'aturats de caràcter preferent, els quals han d'orientar el disseny dels projectes de pla d'ocupació que les entitats presenten al SOC, així com el posterior procés de selecció dels participants. En el període 2005-2007, aquests col·lectius preferents han estat els aturats de llarga durada, els majors de 45 anys, els qui no han accedit a mesures formatives, les dones, les persones amb discapacitats, els qui tenen familiars a càrrec i els qui pateixen problemes socials de diversa índole (drogodependents, en mesura penitenciària, en risc d'exclusió social, etc.)

Tanmateix,

- Adreçar els projectes de pla a les persones dels col·lectius preferents té un pes relativament petit en la valoració dels projectes i la concessió de les subvencions (entre 18 i 20 punts sobre 100).
- La mateixa normativa estableix que la pertinença de l'aturat a aquests col·lectius és subsidiària respecte l'adequació de l'aturat al lloc de treball.
- Alguns col·lectius són difícilment objectivables i semblen constituir calaixos de sastre (per ex. "persones en situació de risc d'exclusió social" i "joves amb dificultat d'inserció laboral").
- Alguns col·lectius preferents no estan constituïts, necessàriament, per aturats de baixa ocupabilitat (per ex., "dones" o "joves amb menys de sis mesos d'atur que no han accedit a cap mesura formativa").

D'acord amb les entrevistes realitzades a representants del SOC, oficines de treball i entitats beneficiàries, la implementació del procés de selecció mostra un patró de funcionament amb un grau d'heterogeneïtat notable, incloent algunes desviacions substancials en relació amb la normativa reguladora.

Concretament,

- La selecció dels participants, que segons la normativa reguladora és una competència exclusiva de les oficines de treball, s'implementa, a indicació del SOC, mitjançant un procés pel qual les oficines de treball fan una preselecció de candidats i les entitats beneficiàries fan la selecció final.
- Tanmateix, les entitats beneficiàries no només realitzen la selecció final, sinó que plantegen demandes a les oficines de treball per influir sobre el procés de confecció de les llistes de candidats. Aquestes demandes tenen objectius diversos, des de la selecció dels candidats que puguin realitzar millor la feina (amb determinat perfil tècnic, o participants de plans d'ocupació anteriors), fins a la selecció d'usuaris derivats dels serveis socials municipals.
- La resposta de les oficines de treball a aquestes demandes sol ser positiva, si bé la relació que estableixen amb l'entitat beneficiària és heterogènia. S'han detectat els següents tipus bàsics de resposta:

1. L'oficina de treball es limita a validar els candidats proposats per l'entitat beneficiària i cercar candidats si li ho demanen.
 2. L'oficina delega el procés de preselecció només en els casos en què considera que l'entitat beneficiària pot realitzar-lo fer de forma més adequada.
 3. L'oficina elabora una llista de candidats en què combina els candidats derivats del seu propi procés de preselecció i els proposats per l'entitat beneficiària.
 4. L'oficina negocia conjuntament amb l'entitat beneficiària tant la preselecció de candidats com l'elecció final dels participants, i admet candidats amb el perfil tècnic més adequat proposats per l'entitat beneficiària, a canvi d'incloure-hi també alguns dels que tenen majors necessitats ocupacionals, detectats per l'oficina de treball.
- La selecció final per part de les entitats beneficiàries sol basar-se en la valoració del currículum i una entrevista personal, i el criteri sol ser l'adequació dels candidats als requeriments tècnics del lloc de treball. La consideració dels problemes d'ocupabilitat dels candidats i/o necessitats socioeconòmiques és secundària, o bé s'ignora, donat que algunes entitats beneficiàries desconeixen els objectius dels plans d'ocupació en aquest sentit. Les excepcions a aquesta regla es concentren, sobretot, en els plans d'ocupació de baixa qualificació dels ens locals urbans.
 - La repetició dels mateixos participants en plans d'ocupació d'anys diferents és una pràctica usual. En general, les entitats beneficiàries que repeteixen la contractació d'una mateixa persona ho justifiquen per les majors garanties i l'increment de productivitat associats a l'experiència.
 - Hi ha persones que s'inscriuen com a demandants d'ocupació expressament per a ser seleccionades per als plans d'ocupació. Donat que no hi ha un criteri estricte d'antiguitat mínima com a demandant d'ocupació per poder accedir als plans d'ocupació, les oficines de treball solen incloure aquestes persones en la llista de candidats.
 - Una de les entitats beneficiàries reconeix que acomiada treballadors per poder-los contractar uns mesos a l'any mitjançant el pla d'ocupació, amb la garantia que, un cop acabat el pla, les tornarà a contractar. Algunes de les oficines de treball consultades indiquen que han detectat casos similars en algunes entitats sense ànim de lucre.
 - Segons la percepció de les entitats beneficiàries, els determinants més importants del procés de selecció són les qualificacions tècniques, residir en el mateix municipi i ser dona. Segons les oficines de treball, són tenir més de 45 anys, ser aturat de llarga durada i patir necessitats econòmiques greus.

Els resultats del procés de selecció

L'anàlisi quantitativa de les bases de dades SICAS i d'afiliacions a la seguretat social permet descriure el resultat final del procés de selecció.

Els resultats de l'anàlisi quantitativa certifiquen el desviament respecte la població diana teòrica dels plans d'ocupació: la major part dels determinants presenten el signe oposat al que caldria preveure si la selecció anés orientada vers les persones de menor ocupabilitat. Així, ser

estranger extracomunitari, aturat de llarga durada, tenir un nivell formatiu de primària o inferior, ser dona, i ser major de 45 anys són, de mitjana, criteris de discriminació negativa en la selecció de participants dels als plans d'ocupació. Per contra, haver declarat una discapacitat i no tenir cap experiència laboral són criteris de discriminació positiva, d'acord amb el que era de preveure considerant els objectius teòrics dels plans d'ocupació.

A igualtat d'altres característiques individuals i de mitjana, els determinants més importants de la selecció són:

- La participació en un pla d'ocupació anterior (indicant que la repetició juga un paper preeminent en la selecció).
- L'experiència laboral recent en els sectors públic i no lucratiu (a igualtat d'altres característiques individuals, incloent la participació anterior en un altre pla d'ocupació).
- No estar percebent una prestació (ja sigui degut a que la percepció d'una prestació redueix els incentius de la participació per a l'aturat o perquè les oficines de treball o les entitats beneficiàries l'apliquen com a criteri d'exclusió).
- El lloc de residència (un aturat registrat al servei territorial de Lleida té més probabilitats de ser seleccionat respecte el d'altres demarcacions, mentre que els habitants dels pobles de menys de 5.000 habitants tenen més probabilitats que els de municipis més grans).

En síntesi, els resultats de l'anàlisi quantitativa certifiquen que, en el procés de selecció dels participants, la lògica de l'efectivitat dels projectes domina sobre qualsevol altra.

La participació repetida en plans d'ocupació: l'efecte carrusel

Aproximadament el 30% dels participants de 2006 i el 23% dels de 2007 havien participat anteriorment en un pla d'ocupació.

L'anàlisi dels determinants de la repetició no detecta un perfil clar de participant repetidor: no es tracta especialment de perfil tècnics qualificats, ni dels perfils amb els majors problemes d'ocupabilitat. Els determinants de la repetició identificats són: que el pla d'ocupació el gestioni un organisme de la Generalitat, estar registrat al servei territorial de Lleida i habitar en un poble de menys de 5.000 habitants.

D'altra banda, l'avaluació detecta una altra forma d'efecte carrusel: un 6,5% dels beneficiaris de 2006 i un 9,5% dels de 2007 havien tingut una relació laboral prèvia amb l'entitat beneficiària que no era deguda a un pla d'ocupació. Això sembla indicar l'existència de processos de rotació pels quals algunes persones fan la transició entre plans d'ocupació i altres fórmules de contracte sense arribar a canviar ni de contractant ni de lloc de treball. Aquest fenomen és especialment preocupant, en tant que els plans d'ocupació estarien contribuint a formes de contractació precària que desvirtuen completament la raó de ser del programa.

L'impacte dels plans d'ocupació

L'impacte dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació dels participants és positiu, immediat, sostingut i estadísticament significatiu (contràriament al que detecten la majoria d'avaluacions precedents d'altres països europeus). Per al conjunt de cohorts i trimestres d'observació, el rang d'aquest impacte es mou entre els 5,1 i els 17,9 punts percentuals d'increment de la taxa d'ocupació.

Aquest increment de la taxa d'ocupació es produeix quasi exclusivament mitjançant fórmules de contractació temporal, donat que l'estimació de l'efecte mitjà sobre les contractacions indefinides és molt proper a zero.

A més, l'impacte positiu dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació es basa exclusivament en la inserció laboral al sector públic i no lucratiu. L'efecte mitjà dels plans d'ocupació és especialment intens i estable al sector públic, amb un impacte mitjà d'entre 8,9 i 18,7 punts percentuals, segons la cohort i el trimestre d'observació.

Per contra, l'impacte dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació en el sector privat és negatiu, si bé tendeix a amortir-se amb el pas del temps fins a establir-se en valors negatius però no estadísticament significatius (l'efecte mitjà inicial és superior als 10 punts percentuals en totes tres cohorts, i es redueix fins als 2,8 i 3,7 punts percentuals, segons la cohort). Aquest resultat suggereix que la participació en els plans d'ocupació no només sostrau aturats a favor del sector públic i no lucratiu que en absència del programa haguessin romàs aturats o inactius, sinó que també redueix el número d'aturats que haguessin trobat feina en el sector privat.

L'efecte de l'experiència i qualificacions adquirides en els plans d'ocupació sembla concentrar-se en facilitar l'accés dels aturats a una ocupació en el sector públic i no lucratiu, i de forma menys rellevant en incrementar el temps que hi passen ocupats. Així, l'efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre la probabilitat que un aturat arribi a treballar almenys un trimestre oscil·la entre els 8,2 i els 17,2 punts percentuals, segons la cohort. Per contra, l'impacte sobre el número de trimestres treballats entre els qui accedeixen a un lloc de treball és relativament petit: 0,9 trimestres (sobre un total de 12 de seguiment) per a la cohort de 2005; 0,3 (sobre un total de 8) per a la de 2006; i 0,1 (sobre un total de 4) per a la de 2007.

L'estimació d'un impacte positiu concentrat al sector públic i no lucratiu amb fórmules de contractació temporal planteja preguntes sobre el mecanisme mitjançant el qual es produeix aquest impacte. Les interpretacions que semblen més plausibles (les quals no són mútuament excloents) són les següents:

- L'experiència i coneixements adquirits al sector públic i no lucratiu són especialment rellevants per trobar una feina al mateix sector, d'acord amb la teoria del programa.
- La realització de projectes pilot mitjançant un pla d'ocupació acaba generant una necessitat o és valorat prou positivament com per a què l'entitat beneficiària acabi establint l'activitat i contractant el beneficiari un cop acabat el pla d'ocupació.
- Els plans d'ocupació s'utilitzen de mecanisme de *screening* per comprovar, amb càrrec a la subvenció, la productivitat d'un treballador abans de prendre la decisió de contractar-lo per a un lloc de treball que en realitat existia amb anterioritat al pla d'ocupació (la qual cosa implica que el participant té més probabilitats de treballar després del pla d'ocupació, però ho fa en substitució d'un altre aturat no participant).

- La inserció laboral dels participants amaga, en realitat, l'existència de processos de rotació en què els aturats alternen la participació en plans d'ocupació i contractes laborals mentre fan la mateixa feina per a la mateixa entitat contractant (la qual cosa implica una desviació greu respecte els objectius dels plans d'ocupació).

L'impacte dels plans d'ocupació segons el perfil dels aturats

Per edats, l'impacte positiu dels plans d'ocupació sembla ser més elevat per als aturats majors de 25 anys, fonamentalment degut a que l'impacte sobre l'ocupació al sector públic és especialment positiu per als majors de 25 anys, mentre que l'impacte negatiu sobre la taxa d'ocupació al sector privat és relativament més intensa en els aturats de 25 o menys anys. D'altra banda, els plans d'ocupació semblen tenir un efecte positiu sobre la contractació laboral indefinida per als majors de 45 anys.

Per nivell formatiu, l'impacte dels plans d'ocupació és lleugerament més alt per als qui tenen un nivell formatiu de secundària o formació professional. Això és degut a que l'efecte mitjà sobre la taxa d'ocupació al sector públic és relativament més important per aquest subgrup, mentre que els titulats universitaris semblen patir un efecte especialment advers sobre la taxa d'ocupació al sector privat.

No s'identifica un impacte diferencial clar segons el gènere de l'aturat. L'única diferència significant fa referència a l'impacte sobre la inserció laboral al sector no lucratiu, que és considerablement més alt per a les dones que per als homes.

No es detecten, tampoc, diferències evidents segons el temps passat a l'atur, si bé l'impacte advers sobre la inserció laboral al sector privat sembla més ser més elevat per als aturats recents (de menys de tres mesos).

Per mida de població, l'impacte positiu dels plans d'ocupació és més destacat entre els residents de municipis petits (menys de 5.000 habitants) o grans (més de 50.000), que entre els de municipis mitjans. En el cas dels municipis petits, aquest efecte diferencial es fonamenta en l'impacte del programa sobre la taxa d'ocupació al sector públic.

De forma molt notable, els plans d'ocupació són especialment efectius en incrementar la taxa d'ocupació dels residents de les comarques de Ponent i Alt Pirineu i Aran (amb un impacte mitjà màxim superior als 30 punts percentuals per a totes tres cohorts). Aquest impacte especialment intens se sustenta fonamentalment en l'efecte sobre la taxa d'ocupació al sector públic, que és força més elevat que a la resta de demarcacions, mentre que l'impacte negatiu sobre l'ocupació al sector privat no és substancialment diferent.

Recomanacions

En vista dels resultats obtinguts, la principal recomanació que en derivem els avaluadors és desdoblar els plans d'ocupació en dos programes, un consagrat a la millora de l'ocupabilitat de persones amb dificultats per accedir al mercat laboral (Tipus I) i l'altre a la creació de llocs de treball en projectes d'interès social i naturalesa addicional (Tipus II). Creiem que això permetria al SOC desenvolupar els procediments i criteris de selecció de projectes i participants més adequats per a la consecució de cadascun dels objectius.

Al nostre entendre, els plans d'ocupació de Tipus I (concebuts exclusivament com a política activa d'ocupació) haurien de complir, de forma prioritària les següents característiques:

- **Inclusió d'una declaració a la normativa reguladora i a les convocatòries de subvencions que especifiqui com a objectiu únic la millora de l'ocupabilitat del beneficiari i la seva subsegüent incorporació al mercat laboral obert.**
- **Divulgar l'existència i objectius del programa entre tots els ajuntaments i entitats sense ànim de lucre de Catalunya**, a fi de garantir la igualtat d'oportunitats de les entitats potencialment beneficiàries i dels aturats dels diferents territoris, així com millorar l'eficiència del procés de selecció de projectes.
- **Modificar els criteris de selecció dels participants.** Considerem que la correcció de les desviacions en la selecció és més factible mitjançant una intervenció sobre els criteris (especialment si són d'implementació senzilla), que intentant forçar un canvi en les relacions entre els actors que prenen part en el procés de selecció, el qual és més difícil de controlar, i resulta, probablement, menys rellevant per al resultat final de la selecció. Concretament, suggerim:
 1. **Accés al programa restringit als aturats registrats amb un mínim de 6 mesos d'antiguitat com a demandants d'ocupació no ocupats**, amb el benentès que l'atur superior a mig any és un indicador paraigua d'altres dificultats d'accés al mercat laboral de comprovació més costosa per a l'oficina de treball. Tot i la seva simplicitat, l'efecte d'aquest criteri sobre la selecció és molt important: entre el 82% i el 83% dels participants de les cohorts de 2005 a 2007 no haguessin accedit als plans d'ocupació.
 2. **Assignació als plans d'ocupació condicionada a que, en els 18 mesos anteriors a l'inici del pla, el beneficiari no hagi tingut cap relació laboral amb l'entitat beneficiària.** Aquesta restricció té per objectiu reduir l'ús dels plans d'ocupació en rotacions d'una mateixa persona en un mateix lloc de treball amb fórmules contractuals diferents, el qual desvirtua l'objectiu dels plans d'ocupació. Igualment, previndria la repetició de la participació d'un mateixa persona en una mateixa entitat dos anys seguits.
 3. **Autorització a les oficines de treball a acceptar fins a un màxim del 5% dels beneficiaris (dels plans que gestioni l'oficina) que no compleixin els criteris anteriors.** La funció d'aquesta prerrogativa seria facilitar l'accés al programa a persones que, no complint els criteris generals, patissin situacions especials que aconsellessin la seva inclusió en un pla d'ocupació. Aquesta prerrogativa substituiria la possibilitat actual de permetre excepcions als criteris de la convocatòria quan no hi ha cap candidat que satisfaci el perfil tècnic requerit pel projecte, així com el mecanisme excepcional per realitzar ofertes nominatives. La seva utilització podria requerir un tràmit específic, com ara l'aportació de documents que acreditessin la necessitat excepcional de participar en el programa.
- **Limitar, de forma general, la subvenció al 70% dels costos salarials i de seguretat social de la contractació del beneficiari, que podria augmentar al 90% quan el treballador contractat presenti algun atribut que en determini un nivell d'ocupabilitat especialment baix**, com per exemple, un període d'atur superior als 12

mesos, edat superior als 45 anys, una discapacitat acreditada, o bé ser beneficiari del PIRMI.

- **Reduir els salaris oferts en els plans d'ocupació fins a quanties similars o lleugerament inferiors a les del mercat laboral obert**, a fi de a) abastar un major nombre d'aturats; b) reduir els incentius per tornar a participar en un pla d'ocupació; i c) incrementar els incentius per trobar una feina no subvencionada després del pla d'ocupació.
- **Modular l'assignació pressupostària i el número de places del programa als cicles del marcat laboral**, augmentant l'oferta en moments d'atur elevat, en què la funció del programa com a política passiva es fa més necessària per amortir els impactes socials de l'atur, però reduint-la a favor d'altres polítiques actives d'ocupació que s'han mostrat més efectives a mesura que l'atur es redueixi.

D'altra banda, **el canvi en la conjuntura econòmica i del mercat laboral** sofert des del període en què el programa ha estat avaluat (2005-2007) convida a reflexionar sobre les recomanacions més adequades per al moment actual. En aquest sentit, creiem convenient apuntar tres suggeriments:

- D'acord amb el que s'ha argumentat anteriorment, considerem recomanable **expandir temporalment el programa per potenciar-ne la funció de política passiva**, és a dir, amortir les conseqüències socials de l'atur.
- Considerem que **el canvi de conjuntura, per si mateix, difícilment canviarà les desviacions en la selecció de participants**, donat que a) els incentius de les entitats beneficiàries per seleccionar els aturats més aptes per desenvolupar els projectes d'interès social romanen vigents; i b) els incentius per participar en el programa per a un aturat qualificat i/o recent són més alts en moments en què li és més difícil trobar feina en el mercat laboral obert. Per aquests motius, creiem que les recomanacions fins ara esmentades (especialment el llindar dels sis mesos d'antiguitat com a aturat) són pertinents en qualsevol context del mercat laboral, incloent l'actual.
- Al nostre entendre, l'èmfasi en els objectius més propis d'una política passiva no hauria de menar al que, al nostre entendre, poden ser mesures excessivament contraproductives per als objectius dels plans d'ocupació com a política activa d'ocupació o, en qualsevol, mantenir aquestes mesures de forma excepcional i rectificar-les en properes convocatòries. Concretament suggerim:
 1. **No prioritzar els aturats joves sense cap altra desavantatge que en determini una baixa ocupabilitat**, ja que la selecció en un pla d'ocupació podria empènyer-los a romandre en un mercat de treball protegit en què realitzin activitats relativament irrellevants, reduint les probabilitats que s'arribin a incorporar al mercat laboral obert. Per a aquest perfil d'aturat i en el context actual, considerem que els programes de formació i qualificació són preferibles a la participació en un pla d'ocupació.
 2. **No excloure els aturats que estiguin percebent prestacions d'atur**. Aquells que, cobrant una prestació, prefereixin renunciar-hi per participar en un pla d'ocupació mostren una voluntat de treballar que no hauria de ser penalitzada. Tot i que en el context actual la funció dels plans com a política passiva guanya

importància, l'objectiu del programa continua sent retornar els aturats al mercat laboral obert, no mantenir-los aturats en el sistema de protecció.

3. **No definir, exclusivament, criteris de selecció propis d'una política passiva.** Malgrat que els problemes socials i laborals estan estretament associats, considerem que la selecció s'hauria de produir en funció de les barreres laborals dels candidats (atur de llarga durada, qualificacions laborals obsoletes, persones sense hàbits laborals, etc.), i no dels problemes socials que les ocasionen o que se'n deriven.

En referència als plans d'ocupació de **Tipus II** per al **foment de la contractació per a projectes d'interès general i social**, entenem que aquest segon tipus té l'objectiu d'amortir el procés de retirada de les subvencions a la realització de determinats projectes d'interès social. En conseqüència, suggerim que reuneixin les següents característiques:

- El període d'implementació del Tipus II tingui **caràcter temporal limitat a un període no superior als 3 anys**, amb una assignació pressupostària i de places cada cop menor i, en qualsevol cas, notablement inferior a la del Tipus I.
- **Valoració dels projectes basada únicament en l'interès social i la naturalesa addicional del projecte**, això és, que el projecte generi un bé públic, i que no s'hagués realitzat en absència de la subvenció. De forma complementària, les convocatòries podrien incorporar altres criteris prioritaris (com ara valorar la contribució del projecte a oferir oportunitats laborals en l'àmbit rural o en territoris amb necessitats especials).
- A fi que la participació en el programa constitueixi un graó en el marc d'una carrera professional en el sector públic o no lucratiu, **proposem excloure de forma estricta la possibilitat de repetir participacions.**
- **Augmentar la durada dels plans a entre 9 i 12 mesos**, a fi que un sol pla d'ocupació sigui suficient per formar el beneficiari i que pugui posteriorment completar el projecte al qual ha estat assignat.

Finalment, en relació amb les condicions d'avaluabilitat del programa, recomanem:

- **Incloure a la base de dades SICAS criteris que són fàcilment categoritzables i que resulten rellevants tant per a la selecció dels participants de les polítiques actives d'ocupació com per a la seva posterior avaluació:** estructura de la llar, història completa de l'atur (número i durada dels períodes anteriors d'atur), i temps que manca per l'exhauriment de la prestació o subsidi d'atur.
- **Incloure a la base de dades d'integració del SOC criteris que resulten rellevants tant per a la gestió com per a la posterior avaluació de les polítiques actives d'ocupació,** fonamentalment el sector de l'activitat del pla, el col·lectiu preferent a qui s'adreça, la data d'inici i de finalització de la participació, així com la llista de suplents de tots els plans d'ocupació.

- **Realitzar un seguiment anual de les característiques dels participants dels plans d'ocupació** en relació amb el conjunt de demandants d'ocupació, així com una anàlisi de regressió per estimar els determinants de la selecció de participants.
- **Realitzar un seguiment anual de la distribució de recursos i places en plans d'ocupació per oficines de treball**, i la seva adequació a la distribució de necessitats (això és, de demandants d'ocupació amb majors barreres per a l'accés a l'ocupació) que, de forma regular, analitza el Gabinet Tècnic del Departament de Treball.
- **Emprendre una avaluació d'impacte de les reformes, entre dos i tres anys després de la seva implementació.**

1. Introducció

El Servei d'Ocupació de Catalunya destina cada any milions d'euros a la implementació de les polítiques actives d'ocupació (que inclouen intervencions públiques com l'assistència en la recerca de feina, la formació ocupacional, o els subsidis a l'ocupació), amb l'objectiu explícit de reduir l'atur, especialment el d'aquelles persones amb dificultats especials per accedir al mercat de treball. Aquest esforç és coherent amb el de la majoria de països europeus, els quals no només acumulen força anys d'experiència en la implementació de polítiques actives, sinó que els han conferit un paper central en Estratègia Europea per l'Ocupació. No obstant això, la persistència de nivells d'atur elevats per a determinats grups de població, les dificultats per assolir la plena ocupació fins i tot en moments del cicle econòmic expansius, i la intensa destrucció de llocs de treball registrada recentment han fet créixer els interrogants sobre l'efectivitat real d'aquestes polítiques, així com l'interès per cercar fórmules per millorar el seu disseny.

Així, en la darrera dècada han proliferat els estudis d'avaluació de polítiques actives d'ocupació, alguns promoguts per la Comissió Europea i altres institucions governamentals, i d'altres com a fruit del renovat interès acadèmic per la matèria, en vista de les millores en els registres administratius d'aquests programes i el desenvolupament recent de l'instrumental metodològic per avaluar-los. Donat que l'efectivitat de les polítiques actives no es pot donar per garantit *a priori*, l'interès d'aquestes avaluacions se centra en determinar, dins el context de cada país i les seves institucions, quins programes funcionen, per a quin tipus d'aturat, i sota quines circumstàncies.

A Catalunya, el ventall de polítiques actives d'ocupació és relativament estàndard. Entre els programes de més llarga tradició s'hi compten els **plans d'ocupació**, que ofereixen subvencions a organitzacions públiques i no lucratives per a la creació directa de llocs de treball temporals en projectes d'interès general o social. La teoria indica que l'experiència laboral que implica prendre part al programa reverteix la pèrdua de motivació i aptituds laborals ocasionada per l'atur, i permet als participants adquirir habilitats i experiència professional rellevants per al mercat laboral que altrament no haguessin adquirit. Al seu torn, s'espera que aquesta millora de l'*ocupabilitat* incrementi la probabilitat que la persona aturada es reintegri al mercat laboral obert, un cop finalitzada la seva participació al programa.

Tanmateix, els responsables del Servei d'Ocupació de Catalunya manifesten tenir evidències preliminars que indiquen que el col·lectiu beneficiari dels plans d'ocupació no es correspon completament amb la població diana del programa, talment que les entitats subvencionades seleccionen les persones més aptes per al desenvolupament de l'obra o servei objecte de la subvenció, en lloc de les més necessitades d'adquirir una experiència laboral per millorar la seva *ocupabilitat*. D'altra banda, en un dels primers esforços per avaluar les polítiques actives a Catalunya, un estudi recent ha conclòs que els plans d'ocupació són l'instrument més eficaç per incrementar la incorporació dels aturats al mercat laboral, un resultat que no és coherent amb la major part de les avaluacions de programes de creació directa d'ocupació realitzades en l'àmbit internacional, les quals tendeixen a estimar-ne un efecte nul o fins i tot negatiu.

Aquesta avaluació pretén donar resposta a les dues preguntes que es deriven d'aquests dos fets i que, a judici compartit pels responsables dels plans d'ocupació i els avaluadors, són les més rellevants per orientar possibles millores en el programa. En primer lloc, **és cert que els beneficiaris dels plans d'ocupació no són, primordialment, els aturats amb majors dèficits d'ocupabilitat?** I si és així, quins són els motius d'aquesta desviació? I, en segon lloc,

els plans d'ocupació funcionen? És a dir, la participació en els plans augmenta la probabilitat que els beneficiaris trobin i mantinguin una feina en el mercat laboral obert un cop acabat el pla? L'interès de l'avaluació se centra en conèixer no només si els plans són efectius, sinó molt especialment, si ho són per a les persones aturades de baixa *ocupabilitat* que en constitueixen la població diana teòrica del programa.

A fi d'adreçar aquestes qüestions l'informe comença descrivint el disseny dels plans d'ocupació de Catalunya i continua amb la revisió de les avaluacions publicades sobre programes de creació directa d'ocupació d'arreu d'Europa (**Capítol 3**). Aquest exercici permet detectar diferències substancials entre el disseny del programa a Catalunya i el d'altres països, identificar possibles propostes de millora, i establir un referent sobre l'impacte que es pot esperar en aquest tipus de política activa d'ocupació.

A continuació, l'avaluació del procés d'implementació del **Capítol 4** analitza la coherència entre els objectius dels diferents actors que prenen part en l'execució dels plans d'ocupació (serveis centrals i territorials del SOC, oficines de treball i entitats beneficiàries), la distribució de les subvencions entre territoris, la tria dels projectes de plans d'ocupació a ser subvencionats, i el procés de selecció dels aturats per participar en els plans. Aquesta anàlisi es basa fonamentalment en les respostes a 32 entrevistes en profunditat realitzades a representants de la direcció, serveis territorials i oficines de treball del SOC, i a entitats beneficiàries dels plans d'ocupació. A més, l'estudi de la selecció dels participants es complementa amb una anàlisi estadística dels registres administratius del programa i de la base de dades de demandants d'ocupació del SOC, que ha permès caracteritzar amb precisió els criteris amb què, a la pràctica, se seleccionen els aturats per participar en el programa.

Finalment, en el **Capítol 5** l'avaluació de l'impacte pretén esclarir si els plans d'ocupació assoleixen el seu objectiu últim, és a dir, si incrementen la taxa d'ocupació dels participants respecte la d'un grup de comparació que representa el que s'hagués esdevingut en absència del programa. A fi d'oferir una resposta més exhaustiva sobre l'evolució laboral dels participants del programa després de prendre-hi part, l'anàlisi es presenta desagregada segons el sector en què els aturats troben feina després dels plans d'ocupació (públic, no lucratiu i privat) i en funció de les diferents característiques dels desocupats que, a priori, en determinen l'ocupabilitat.

L'avaluació finalitza amb un capítol de conclusions i recomanacions en què s'integren els resultats obtinguts de les diferents anàlisis i se'n deriven propostes de millora del programa i de les seves condicions d'avaluabilitat (**Capítol 6**). Atès que l'avaluació no és un fi en sí mateix sinó un instrument per a la millora de les polítiques públiques, entenem que aquest informe haurà assolit el seu objectiu en la mesura que aquest darrer capítol resulti útil per als responsables dels plans d'ocupació.

Aquest informe ha estat encarregat a l'avaluar pel Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC), adscrit al Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya. El SOC, en el marc del seu Pla d'estudis i avaluacions anual, va iniciar l'any 2007 un cicle d'avaluacions de les polítiques actives d'ocupació, donant compliment a l'obligatorietat que estableix el Capítol IV del Títol III de la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema de treball i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya, de realitzar avaluacions de les polítiques actives d'ocupació mitjançant entitats de reconegut prestigi i a la mesura 87 de l'Acord estratègic, que acordà l'impuls al pla d'avaluació contínua de les polítiques d'ocupació

Al llarg de la seva elaboració s'han realitzat diverses reunions del grup de direcció de l'avaluació, constituït per la direcció tècnica i política del SOC i el Departament de Treball, en

què s'han definit les preguntes d'avaluació i al qual s'ha rendit compte dels resultats preliminars. Igualment, el disseny de la metodologia, la interpretació dels resultats i el disseny de les recomanacions contingudes en aquest informe han comptat amb la supervisió tècnica i els consells d'un comitè assessor extern constituït pels professors Jochen Kluge, Michael Lechner, Fausto Miguélez i Luís Toharia, especialistes en anàlisi i avaluacions de polítiques del mercat de treball. Volem agrair especialment la col·laboració del Gabinet Tècnic del Departament de Treball i del Gabinet Tècnic del SOC per la seva col·laboració en l'extracció de les bases de dades; a la Direcció de Programes, la Direcció de la Xarxa Ocupacional i el Servei de Promoció de l'Ocupació del SOC per les orientacions facilitades en tot el procés de l'avaluació; i als representants dels serveis territorials, oficines de treball i entitats beneficiàries entrevistats per la seva bona predisposició i les valuoses contribucions a l'estudi.

2. Metodologia de l'avaluació

2.1. Introducció

Aquesta avaluació tracta de determinar els impactes dels plans d'ocupació i identificar els motius dels resultats que s'obtinguin. Per fer-ho, s'estructura en dos passos bàsics: 1) l'**avaluació de la implementació**, adreçada a descriure el procés d'execució del programa; i 2) l'**avaluació d'impacte**, això és, l'estimació dels efectes de la política sobre el problema que li dóna raó de ser, en aquest cas l'existència de persones amb dificultats per accedir al mercat laboral per sí mateixes. Els dos passos són necessaris per donar compliment a l'objectiu de l'avaluació: centrar-se únicament en la implementació i obviar la mesura dels impactes implicaria assumir que els programes funcionen adequadament pel sol fet d'estar ben gestionats, mentre que mesurar només els impactes no permetria discernir la causa dels resultats obtinguts ni identificar oportunitats per millorar el rendiment del programa.

La metodologia emprada en cadascun dels dos tipus d'avaluació és diferent: mentre que l'estimació d'impactes se sol basar en tècniques estàndards d'anàlisi econòmica, l'avaluació de la implementació acostuma a ser de caràcter fonamentalment qualitatiu, amb un ús d'eines metodològiques adaptat a la naturalesa i disponibilitat d'informació propis de cada programa. En les dues seccions que segueixen s'especifiquen les eines emprades en cadascuna de les dues avaluacions contingudes en aquest informe.

2.2. Mètodes qualitatius de l'avaluació de la implementació

La metodologia emprada en l'avaluació de la implementació és eminentment qualitativa i es basa en les entrevistes en profunditat realitzades als representants de la direcció tècnica del SOC, així com a una mostra de serveis territorials, oficines de treball i entitats beneficiàries dels plans d'ocupació, descrita a la [taula 2.1](#). La selecció de la mostra ha estat semi-aleatòria i s'ha estructurat en dues fases: una primera de designació de perfils en què s'ha decidit incloure, en l'àmbit territorial: la ciutat de Barcelona, ciutats de l'àrea metropolitana, ciutats intermèdies i comarques rurals; i segons el tipus de d'organització beneficiària: els departaments i organismes de la Generalitat de Catalunya, els ens locals i entitats sense ànim de lucre. En una segona fase, s'ha realitzat una extracció aleatòria de serveis territorials, oficines i entitats beneficiàries per a cada perfil. Aquesta extracció s'ha realitzat en cascada a fi de facilitar el treball de camp: per a cada servei territorial seleccionat, s'han escollit dos oficines del SOC; i per a cada oficina del SOC, dos entitats i organismes beneficiaris. A la selecció s'hi ha afegit el servei territorial del Baix Llobregat i les oficines de treball de Barcelona-Aragó i de Sant Boi de Llobregat, proposats pel SOC com a exemples de bona gestió.

L'objecte de les entrevistes ha estat a) aprofundir en la descripció dels objectius i els fonaments lògics dels plans d'ocupació; b) identificar els motius de les entitats beneficiàries per presentar projectes c) descriure el procediment i criteris emprats pel SOC per seleccionar els projectes i distribuir els recursos territorialment; d) caracteritzar els criteris amb els quals els participants són seleccionats, així com els incentius que afronten els diferents actors que prenen part en el procés de selecció; e) conèixer la disponibilitat i necessitats d'informació dels diferents actors que prenen part en la implementació dels plans d'ocupació; i f) identificar problemes i propostes de millora del programa.

Taula 2.1 Descripció de la mostra d'actors que participen en la implementació dels plans d'ocupació entrevistats

	Nombre
Serveis centrals del SOC	3
Serveis territorials	5
Oficines de treball	9
Entitats beneficiàries: ens locals	6
Entitats beneficiàries: entitats sense ànim de lucre	4
Entitats beneficiàries: organismes de la Generalitat	4
Entitats beneficiàries: Entitats supramunicipals	1
Total	32

Igualment, en totes les seccions del capítol d'avaluació de la implementació s'ha realitzat una revisió de les convocatòries de subvencions i modificacions de la normativa reguladora dels plans d'ocupació publicades entre 2005 i 2009 a fi de descriure l'evolució dels procediments i criteris formals d'implementació.

2.3. Fonts de dades per a l'anàlisi quantitativa

Les bases de dades emprades per a l'avaluació dels plans d'ocupació, les quals han estat integrades mitjançant el camp del DNI dels aturats, són les següents:

1. **Base de dades d'integració del SOC.** Identifica els participants dels plans d'ocupació en cadascuna de les tres cohorts analitzades (2005, 2006 i 2007), així com els d'altres polítiques actives d'ocupació. Igualment, identifica el tipus d'entitat beneficiària en què es desenvolupa el pla d'ocupació (ens local, organisme de la Generalitat o entitat sense ànim de lucre). No conté, tanmateix, informació sobre el sector de l'activitat del pla ni sobre el col·lectiu preferent a qui s'adreça. Tampoc conté informació anterior a 2005, per la qual cosa no és possible identificar participacions anteriors a les del mateix període d'estudi.
2. **Base de dades SICAS-SISPE.** És la base de dades general dels demandants d'ocupació de Catalunya. Els registres històrics corresponen al darrer dia laborable de cada més, des del maig de 2005. Conté informació socio-demogràfica bàsica (gènere, any de naixement, edat, nacionalitat, població de residència i nivell formatiu), sobre les preferències i disposició a treballar (restriccions de jornada, disposició a treballar fora del municipi o comarca, número d'ocupacions diferents demanades, i tipus d'ocupació demanada), història d'atur (data d'inici del període d'atur actual), història laboral (declaració del temps total treball i declaració del sector de la darrera ocupació) i altres atributs rellevants per a l'ocupació (percepció de la prestació activa, coneixement d'idiomes, declaració de discapacitats, etc.). No conté informació sobre algunes característiques rellevants per a la selecció de participants en els plans d'ocupació i/o dificultats d'accés al mercat laboral, tal com l'estructura de la llar (fills menors, edat del fill més petit, monoparentalitat, etc.), la història completa d'atur (número i durada dels períodes anteriors d'atur), història laboral anterior a 2005 o el temps que manca per l'exhauriment de la prestació o subsidi d'atur.

3. **Base de dades d'afiliació a la seguretat social.** Estructurada en arxius trimestrals, corresponents al darrer dia laborable de cada trimestre, conté informació sobre les altes a la seguretat social, incloent el tipus de contracte (la qual cosa permet identificar si és indefinit o temporal) i el DNI de l'entitat contractant (que permet discriminar si és privada, pública o entitat sense ànim de lucre). Com succeeix amb les altres bases de dades, els registres històrics estan disponibles des de 2005.

2.4. Mètodes quantitius de l'avaluació de la implementació

La darrera secció de l'avaluació de la implementació descriu els resultats del procés de selecció dels participants utilitzant mètodes quantitius sobre les bases de dades descrites en la secció 2.3.

Concretament, s'ha realitzat una descripció de les freqüències de les variables que, a priori, semblen determinar l'ocupabilitat dels aturats i que estan contingudes a les bases de dades (gènere, edat, història d'atur, etc.). A més, s'hi mostren els resultats d'una anàlisi de regressió logística per identificar els factors que determinen la selecció d'aturats per participar al programa, de forma conjunta per tot Catalunya, i desagregat per demarcacions territorials i per tipus d'entitat beneficiària (entitat local, organisme de la Generalitat i entitat sense ànim de lucre). Aquest tipus d'anàlisi és especialment útil perquè permet estimar l'*efecte independent* de cadascuna de les característiques de l'aturat sobre la probabilitat de ser seleccionat en els plans d'ocupació, *mantenint totes les altres característiques constants*. Per exemple, permet determinar quina és la probabilitat diferencial per a una dona, si els aturats fossin idèntics per a totes les altres característiques conegudes (nacionalitat, grup d'edat, nivell formatiu, etc.), excepte per al gènere .

Donat que els resultats d'un model de regressió logística no són fàcilment interpretables en termes de magnitud, les taules que sintetitzen els resultats d'aquesta anàlisi no mostren els coeficients de regressió sinó els efectes mitjans, expressats en punts percentuals. Aquest valor correspon a la mitjana, per a tots els individus de la mostra, de l'efecte de modificar el valor de cadascuna de les variables sobre la probabilitat predita pel model de que un aturat sigui seleccionat per a un pla d'ocupació. En llenguatge planer, això vol dir que un valor 0,50 de la variable *Home* significa que, de mitjana, ser home (respecte a ser dona) augmenta 0,50 punts percentuals la probabilitat de ser seleccionat per a un pla d'ocupació, a igualtat de totes les altres característiques individuals. En els grups de categories referides a una mateixa variable (com ara els grups d'edat) l'efecte mitjà s'ha d'entendre respecte la categoria de referència (per exemple, si l'efecte mitjà de tenir de 16 a 24 anys és de 0,52 punts, vol dir que la probabilitat de ser seleccionat per als joves d'aquesta edat és 0,52 punts percentuals superior respecte *tenir-ne de 25 a 44* (que és la categoria de referència), de mitjana i a igualtat de totes les altres característiques observades.

Cal tenir en compte que per a cada cohort s'ha emprat la millor especificació possible, és a dir, s'ha utilitzat tota la informació disponible. Això implica que en el model de regressió de la cohort de l'any 2007 s'han pogut incloure variables sobre la participació en plans d'ocupació, en altres polítiques d'ocupació i la història laboral dels registres de la seguretat social dels dos anys anteriors; per a la cohort de 2006 només de l'any anterior; i per a la cohort de 2005 no s'ha pogut incloure aquesta informació (recordem que tots els registres administratius emprats recullen informació de 2005 endavant). En aquest sentit, s'ha prioritzat la qualitat de l'anàlisi en cadascuna de les cohorts per sobre la comparabilitat entre els resultats de cada cohort.

2.5. Mètodes quantitius de l'avaluació d'impacte

Els plans d'ocupació consisteixen a proveir una experiència laboral en el sector públic o no lucratiu a persones aturades amb l'objectiu de millorar la seva ocupabilitat i, en últim terme, d'incrementar la seva inserció al mercat laboral. Avaluar-ne l'impacte consisteix, per tant, a determinar si els plans d'ocupació han assolit aquest objectiu, és a dir, a resoldre si els aturats que participen en un pla d'ocupació aconseguen, un cop acabat el pla, treballar més gràcies a aquesta participació.

La metodologia de l'avaluació d'impacte per poder adreçar aquesta qüestió consisteix a identificar un grup de comparació que sigui semblant al grup de participants dels plans d'ocupació en totes aquelles característiques que són rellevants per accedir i mantenir un lloc de treball (com ara l'edat, el gènere, l'experiència laboral, la motivació per trobar una feina, etc.). En la mesura que el grup de comparació sigui realment similar al dels participants, l'única diferència entre ambdós grups raurà en el fet que uns hauran participat en els plans d'ocupació i els altres no. Un cop identificat aquest grup, l'impacte dels plans d'ocupació podrà ser inferit de la diferència, amb posterioritat als plans d'ocupació, entre la taxa d'ocupació dels participants i la del grup de comparació.

Afortunadament, els plans d'ocupació compten amb un grup de comparació natural constituït per les llistes de suplents, les quals estan conformades per persones aturades que les oficines de treball del SOC han considerat que reuneixen les característiques adequades per prendre part en un pla d'ocupació i que, en la majoria de casos, han confirmat explícitament el seu interès per participar en el pla d'ocupació abans de ser considerades candidates. No obstant això, les llistes de suplents no són una referència perfecta, ja que participants i suplents difereixen en algunes característiques que determinen l'ocupabilitat d'un aturat. Això es deu a que les entitats beneficiàries dels plans no trien els participants de forma aleatòria entre els candidats que els ofereix l'oficina de treball, sinó que prioritzen determinats atributs. Per a que l'estimació de l'impacte no estigui esbiaixada per aquestes diferències de composició entre participants i suplents caldrà aplicar instruments estadístics que les ajustin.

La tècnica utilitzada per ajustar aquestes diferències és el *propensity score matching*, d'ús habitual en l'avaluació de polítiques actives d'ocupació (concretament, hem emprat l'algoritme *attk* de Stata, creat per S. O. Becker i A. Ichino, amb càlcul dels errors estàndards utilitzant bootstrapping amb 100 reposicions). Aquesta tècnica imita un experiment amb assignació aleatòria de tractament i control mitjançant la creació d'un grup de comparació ex-post que s'assembla el màxim possible al grup de tractament per a aquelles característiques rellevants observables. L'aplicació d'aquest mètode per avaluar l'impacte d'una política pública és adequada en casos com el dels plans d'ocupació en què, amb posterioritat a la intervenció pública, disposem d'informació tant dels individus que han estat beneficiaris del programa com d'un grup prou gran de persones que no ho han estat. En concret, per a cadascun dels individus d'ambdós grups, cal tenir informació sobre el valor que pren la mesura de l'*outcome* d'interès (és a dir, l'indicador d'èxit de la política, en aquest cas, l'alta com a afiliat en la seguretat social com a treballador, mesurada en talls trimestrals) i també sobre tots aquells factors (variables sociodemogràfiques, història laboral, disposició a treballar, etc.) que, d'una banda, poden haver determinat el procés pel qual els individus han estat seleccionats per participar en el programa i, de l'altra, puguin estar associats amb l'*outcome* d'interès. Per exemple, és necessari tenir informació sobre la durada de l'atur, perquè això té una influència (en principi positiva) sobre la probabilitat de ser seleccionat per participar en els plans, i té una influència (en principi negativa) sobre la probabilitat que la persona trobi una feina després del pla d'ocupació.

Emprant la informació de cadascuna d'aquestes variables, el mètode del *matching* construeix un grup de comparació entre els individus que no es beneficien del programa. Per fer-ho, el mètode busca, entre els aturats que no han participat, una parella o *match* (d'aquí el nom de la tècnica) per a cadascun dels individus que han participat en els plans d'ocupació que sigui el més similar possible, no per a cadascuna de les variables, sinó per un coeficient de regressió sobre la probabilitat de participar anomenat el *propensity score*.

En síntesi, la pretensió de la tècnica del *matching* és obtenir, mitjançant procediments estadístics, allò que els experiments obtenen mitjançant l'assignació aleatòria, això és, que el grup d'individus que serveix de comparació sigui el més semblant possible al grup d'individus que participen en el programa, a fi de minimitzar el biaix de selecció. Tanmateix, mentre una assignació aleatòria veritable distribueix de forma *equitativa* les característiques observables i les no observables entre el grup control i el de tractament, el *matching* només distribueix *equitativament* les característiques observables sobre les quals es disposi d'informació. Dit d'una altra manera, és necessari assumir que no hi ha cap variable rellevant (això és, que tingui influència sobre la selecció de participants i sobre probabilitat de treballar) no observable que difereixi sistemàticament entre el grup de participants i el de comparació i que, per tant, que l'*outcome* del grup de tractament si no hagués participat en el programa equival a l'*outcome* del grup de comparació que, realment, no hi ha participat. Considerem que aquesta assumpció, coneguda amb l'acrònim CIA pel seu nom en anglès (*conditional independence assumption*), és plausible en quant disposem d'una base de dades que inclou informació sociodemogràfica, qualificacions acadèmiques i professionals, i història laboral i d'atur dels aturats registrats (vegeu la [taula 4.8](#)). Aquest darrer tipus d'informació és particularment important, d'acord amb les conclusions de la majoria d'avaluacions empíriques sobre polítiques actives d'ocupació. En segon lloc, i això és un tret excepcional d'aquesta avaluació, el grup de comparació està constituït, com esmentat anteriorment, per aturats els quals les oficines de treball han considerat candidats adequats per prendre part en un pla d'ocupació i que han confirmat explícitament el seu interès per participar en el pla d'ocupació abans de ser considerades candidates. Per tant, la motivació per trobar feina (o per mantenir-se en el sistema de protecció social) és també una variable controlada.

Dit això, cal esmentar també els punts febles del disseny de l'avaluació d'impacte: en primer lloc, la riquesa de la base de dades varia segons la cohort i és especialment pobra per a la de 2005, en què no hem disposat d'informació relativa a la història laboral i d'atur i a les participacions prèvies en altres plans d'ocupació. Per aquest motiu, les estimacions d'aquesta cohort són poc robustes i cal considerar-les amb molta precaució. En segon lloc, i com s'explica en el punt 5.2 del capítol de l'avaluació d'impacte, per a cada cohort només hem considerat aquells aturats (participants o suplents) que no han repetit participació en cap pla d'ocupació posterior al de la pròpia cohort, ja que altrament podríem haver confós l'ocupació al mercat laboral obert amb la participació en un nou pla d'ocupació (cal recordar que la participació en un pla d'ocupació implica contractació laboral i afiliació del beneficiari a la seguretat social, que és el nostre indicador d'*outcome*). Donat que la participació posterior és molt més freqüent entre els participants dels plans d'ocupació que entre els suplents, i que la participació en un altre pla d'ocupació pot ser considerada com un indicador de *fracàs* (en relació amb l'*outcome* rellevant, que és la inserció laboral en el mercat laboral obert), cal jutjar que aquesta decisió metodològica mena necessàriament a una sobreestimació de l'impacte positiu dels plans d'ocupació. Finalment, l'ús de les llistes de suplents, que contribueix a controlar el biaix de selecció i augmentar la validesa interna de les conclusions, tal com s'ha esmentat al paràgraf anterior implica costos en termes de la validesa externa. Concretament, no s'ha pogut identificar en les bases de dades una llista de suplents per a tots els plans d'ocupació de les cohorts 2005 a

2007, per la qual cosa s'han introduït en l'anàlisi només aquells participants dels plans d'ocupació que sí tenien llista d'espera. Donat que els participants dels plans amb llista de suplents diferien en algunes variables substancials dels participants de plans que no en tenien (vegeu l'[annex V](#)), la millora en el control del biaix de selecció ha implicat uns certs costos en termes de generalització dels resultats al conjunt de participants dels plans d'ocupació.

3. Els plans d'ocupació en perspectiva comparada

3.1. Introducció

D'ençà de la dècada dels setanta, el mercat laboral dels països europeus ha combinat taxes d'atur relativament altes i persistents, amb un fenomen de concentració de l'exclusió del mercat de treball en determinats grups de població. En aquest context, s'han anat multiplicant les formes d'intervenció pública per atenuar-ne les conseqüències: juntament amb les polítiques d'ocupació passives -és a dir, aquelles adreçades a proveir una renda a les persones sense feina ni salari, sense que necessàriament impliquessin un intent de reincorporar-les al mercat de treball - han anat guanyant rellevància els programes i mesures coneguts com a polítiques actives d'ocupació. Les polítiques actives són programes destinats a promoure la participació permanent de determinats subgrups de població en el mercat laboral, especialment d'aquells que pateixen dificultats especials per trobar o retenir una feina.

Entre els instruments més emprats en el marc de les polítiques actives d'ocupació hi figuren els programes de formació per a aturats, els incentius per a la contractació al sector privat, els serveis als aturats per millorar l'eficiència de la recerca de feina (i les corresponents sancions per incompliment d'obligacions) i els programes de creació directa de llocs de treball en organitzacions públiques o no lucratives. Aquests darrers programes, que habitualment estan adreçats a persones en atur de llarga durada i que acumulen més desavantatges per reintegrar-se al mercat laboral, consisteixen en la contractació temporal de persones aturades en el sector públic per a la realització d'activitats que generin un bé públic de naturalesa addicional (això és, activitats que no es portarien a terme en absència del programa, amb la qual cosa el participant no substitueix un altre treballador no participant). Solen prendre la forma d'una convocatòria de subvencions per a les institucions contractants, que cobreix des d'una part fins al 100% dels costos laborals del treballador.

El fonament teòric en què es basen els programes de contractació directa consisteix en què, mitjançant l'experiència laboral que implica prendre part en el programa, els participants poden revertir la pèrdua d'autoestima, motivació i aptituds laborals ocasionada per l'atur, estabilitzar la seva situació personal, i adquirir habilitats i experiència professional rellevants per al mercat laboral que altrament no adquiriren. A més, la participació en el programa pot ser interpretada positivament pels contractants potencials com una mostra d'iniciativa personal i de preferència per treballar en lloc de romandre percebent la prestació. Al seu torn, aquestes millores de l'ocupabilitat haurien d'incrementar la probabilitat que, un cop finalitzada la seva participació al programa, la persona aturada es reintegrés al mercat laboral obert.

Tanmateix, aquesta teoria ha estat força qüestionada. Concretament, la crítica a les estratègies de creació directa d'ocupació al sector públic se centren en què aquests programes no tenen un component explícit de millora de les qualificacions de l'aturat i en què l'experiència laboral dins el programa sol ser poc semblant a la del mercat laboral obert, amb la qual cosa el participant en surt sense cap millora significativa en les aptituds que determinen la probabilitat de trobar feina. En aquest sentit, es dona la paradoxa que, per a què el programa funcioni com a política activa d'ocupació, el lloc de treball ha de ser el més semblant possible a una feina normal al mercat laboral obert, però per a què el programa no substitueixi llocs de treball, el mateix disseny estableix que les activitats a realitzar han de ser extraordinàries (al sector públic o no

lucratiu, i en una activitat que no es realitzaria en absència de la subvenció). Les crítiques s'estenen als incentius negatius per a la recerca de feina que el programa pot crear, donat que els salaris oferts solen ser relativament més alts que els del mercat obert per a feines similars, i a la llarga durada i estabilitat que sol garantir la participació. D'altra banda, si la participació en el programa habilita a renovar el dret a percebre la prestació d'atur, el programa pot menar a la reclusió dels aturats en el sistema de protecció, en cicles que alternin la prestació d'atur amb la participació en els programes de creació directa d'ocupació. Per acabar, s'esmenta que el senyal per als contractants potencials no ha de ser necessàriament positiu, sinó que pot esdevenir estigmatitzant, és a dir, la participació es pot interpretar com a pròpia de persones sense iniciativa que accepten qualsevol feina que se'ls ofereix enlloc de buscar-ne per sí mateixos, i que han estat seleccionats precisament perquè tenen algun tipus de problema que els fa poc productius.

A la pràctica, no obstant això, l'ús dels programes de creació directa d'ocupació és encara força freqüent, especialment en moments de desocupació severa, ja que permeten crear llocs de treball en poc temps i compensar parcialment els efectes negatius de les recessions econòmiques sobre la població més vulnerable. El capítol de l'informe de la Comissió Europea *Employment in Europe 2006* dedicat a les polítiques actives d'ocupació, indica que hi ha hagut un declivi notable en el pes dels programes de creació directa d'ocupació respecte la despesa total en polítiques actives al conjunt de països de la OCDE, però que aquest descens no ha estat continuat. Així, entre el 1985 i 1990, la proporció de despesa en polítiques actives dedicada als programes de creació directa d'ocupació va minvar del 23,1% al 17,7%, per tornar a créixer fins atènyer un altre cop el 23,1% l'any 1995. Des de llavors ha tornat a minvar, al principi de forma moderada (21,6%, l'any 2000) i després amb contundència (13,1%, l'any 2004). Tanmateix, les fluctuacions no són casuals: la despesa en programes de creació directa d'ocupació respecte el conjunt de polítiques actives tendeix a declinar, però creix quan ho fa la despesa total en polítiques actives d'ocupació, això és, en moments de crisi econòmica i major desocupació.

3.2. Els plans d'ocupació a Catalunya

A Catalunya, els programes de creació directa d'ocupació són coneguts com a *Plans d'ocupació*, i prenen una forma força estàndard: el Servei d'Ocupació de Catalunya publica anualment una convocatòria de subvencions per a projectes destinats a la contractació de treballadors desocupats per a la realització d'obres i serveis d'interès general i social. Poden ser beneficiaris de la subvenció els òrgans de l'administració general de l'Estat i els seus organismes autònoms amb seu a Catalunya, els òrgans de l'administració de la Generalitat de Catalunya i els seus organismes autònoms, les entitats locals de Catalunya i les seves entitats vinculades o dependents, les universitats i les institucions sense ànim de lucre. És un requisit per a tots els projectes facilitar als treballadors participants "una experiència i pràctica professional que els permeti la integració laboral després de la finalització del projecte". La subvenció ha de ser destinada, exclusivament, a les despeses salarials i de Seguretat Social dels treballadors participants. (Ordre TRI/302/2005). Segons les memòries del SOC, l'any 2007 es van destinar 55 milions € als plans d'ocupació, repartits en 1.817 accions i 7.171 persones beneficiàries. L'any 2006 s'hi havien dedicat 53,8 milions €, amb un total de 7.503 persones beneficiàries.

Les subvencions als òrgans de l'administració de la Generalitat de Catalunya i de l'administració general de l'Estat es tramiten a través de convenis. Per contra, el procediment de concessió de les subvencions a ens locals i entitats sense ànim de lucre és el de concurrència competitiva, essent els criteris de valoració i selecció dels projectes i) l'interès general o social de l'obra o servei que portin a terme els treballadors del pla d'ocupació, ii) que els projectes acreditin un nivell d'inserció laboral gran, ja sigui mitjançant la incorporació directa del treballador a la pròpia entitat beneficiària de la subvenció, o bé mitjançant altres fórmules d'inserció. En el cas de les entitats locals, s'hi afegeix iii) que els projectes comptin amb algun grau de cofinançament de les entitats sol·licitants. (Ordre TRI/302/2005).

La Resolució TRI/2098/2005 de desplegament de l'Ordre anterior, desenvolupa els criteris de valoració i selecció:

i) Interès general i social:

- Repercussió directa sobre l'entorn social o geogràfic de l'obra o servei que portin a terme els treballadors del pla d'ocupació. En el cas de les corporacions locals es prioritzen els serveis d'oci i culturals, i els serveis personalitzats de caràcter quotidià. Igualment, a les convocatòries anuals de subvencions s'especifiquen activitats i àmbits d'actuació preferents.
- Coherència dins les polítiques actives d'ocupació del SOC, és a dir, que el projecte proposat formi part d'un itinerari específic per als aturats.
- Jornades a temps parcial, que permetin un major nombre de contractes i treballadors.
- Actuacions destinades a persones que compleixin alguna de les següents condicions:
 - Dones.
 - Majors de 45 anys.
 - Aturats/des de llarga durada.
 - Joves menors de 25 anys que portin menys de sis mesos a l'atur i que encara no hagin accedit a cap mesura formativa.
 - Persones amb disminució física, psíquica, sensorial i malalties mentals amb el certificat de disminució que tinguin possibilitats d'inserció en el món laboral.
 - Existència de responsabilitats familiars (tenir a càrrec del treballador el cònjuge, fills menors de 26 anys, majors incapacitats o menors acollits).
 - Dones víctimes de violència de gènere.
 - Altres col·lectius amb especials dificultats d'inserció laboral.

Quan les característiques de les accions ho permetin, es procurarà la integració laboral de treballadors amb dificultats especials de col·locació:

- Persones amb discapacitat psíquica, física i sensorial.
- Persones amb trastorns de salut mental.
- Treballadors extracomunitaris aturats en risc d'exclusió social.
- Persones drogodependents.
- Aturats en mesura penitenciària.
- Aturats majors de 25 anys en risc d'exclusió social.

- Aturats menors de 25 anys en risc d'exclusió social.
- Dones aturades majors/menors de 25 anys en risc d'exclusió social.
- Qualsevol altra persona que pertanyi a un col·lectiu en situació de marginació laboral.

ii) Major acreditació d'inserció laboral:

- Experiència i direcció tècnica adequada per aconseguir els objectius tècnics i ocupacionals que es proposen, així com altres accions adreçades a la millora de l'*ocupabilitat* dels treballadors durant el pla d'ocupació.
- Incorporació directa dels treballadors a l'entitat o mitjançant altres fórmules d'inserció
- En el cas de les entitats locals, la creació o recolzament de llocs de treball permanent.

iii) Cofinançament de les entitats sol·licitants:

- Període de contractació superior al període del qual se sol·licita la subvenció, o una jornada laboral superior a la sol·licitada en el cas de contractacions a temps parcial.
- L'entitat es fa càrrec d'una part del cost salarial dels treballadors contractats.
- En el cas de les corporacions locals, que aportin finançament per realitzar activitats complementàries que millorin l'eficàcia de les actuacions.

Les sol·licituds presentades són avaluades pels serveis territorials del SOC, els quals trameten al Servei de Programes d'Inserció un informe-proposta en què figuren per ordre de preferència tots els projectes que hagin obtingut una puntuació suficient per ser aprovats, i un altre amb els projectes denegats. D'acord amb aquests informes, el Servei de Programes d'Inserció pondera l'equilibri territorial entre necessitats i projectes, i formula la proposta d'aprovació definitiva.

Un cop aprovat el projecte, l'entitat beneficiària de la subvenció ha de presentar a l'oficina del SOC de l'àmbit geogràfic on es realitzi l'obra o servei una oferta d'ocupació de caràcter genèric per a la posterior contractació dels treballadors amb càrrec a la subvenció. L'oficina del SOC selecciona els treballadors aturats entre els qui figuren inscrits com a demandants d'ocupació, procurant la major adequació al lloc de treball ofert i donant preferència a aquells que, a més, compleixin alguna de les condicions esmentades en el punt i). Excepcionalment, ateses causes motivades per la naturalesa del projecte i el col·lectiu del treballador a contractar, el cap del servei territorial, o el cap de servei de programes d'inserció pot autoritzar la contractació d'un treballador específic, sempre que compleixi el perfil del lloc de treball i la condició de treballador aturat inscrit al SOC com a demandant d'ocupació.

Així que els participants han estat seleccionats i contractats, l'obra o servei s'ha d'iniciar dins de l'any de l'exercici pressupostari del seu atorgament i haurà de quedar finalitzada no més tard dels sis primers mesos de l'exercici següent. Tret dels projectes desenvolupats per les corporacions locals, la duració total de l'obra o servei no pot superar els nou mesos.

A partir de l'any 2008 el procés ha canviat lleugerament, car el SOC ha substituït les convocatòries específiques per a la concessió de subvencions per plans d'ocupació, per convocatòries integrades per a la subvenció de projectes i accions per l'ocupació d'entitats locals (Ordre TRE/165/2008) i entitats sense ànim de lucre (TRE/310/2008), si bé les

subvencions per als òrgans de l'Administració general de l'Estat i els de la Generalitat de Catalunya es continuen tramitant a través de convenis. Entre les principals novetats de la nova convocatòria per a les corporacions locals s'hi compten:

Integració de les diverses PAO: Els municipis de més de 30.000 habitants hauran de presentar projectes integrals per a l'ocupació, que compreguin accions relatives a les diferents PAO (programes d'informació i orientació professional, programes mixtes de formació i treball, programes de promoció de l'ocupació –plans d'ocupació i programes experimentals-, i programes de desenvolupament local) i que es derivin d'un pla estratègic d'acció local. Els projectes integrals hauran de contenir, entre d'altres elements i) una diagnosi del territori on s'identifiquin les necessitats que justifiquen el projecte ii) els objectius del projecte iii) la descripció i programació de les actuacions previstes i iv) els mecanismes i indicadors de seguiment i avaluació del projecte.

Els municipis de menys de 30.000 habitants podran seguir sol·licitant subvencions per activitats que no formin part d'un projecte integral, si bé s'obre la convocatòria a projectes integrals de xarxes de municipis, que només podran ser sol·licitades per entitats locals d'àmbit supramunicipal.

Incorporació de línies estratègiques: Els projectes integrals i les accions a ser subvencionades hauran d'incidir en alguna de les següents línies estratègiques del SOC:

- Igualtat d'oportunitats home-dona.
- Millorar la transició escola-treball.
- Millorar l'*ocupabilitat* de persones amb especials dificultats d'inserció laboral o en risc d'exclusió i aconseguir una inserció de qualitat al mercat de treball.
- Orientació professional com a acompanyament permanent i amb especial incidència en les situacions d'atur de llarga durada.
- Desenvolupament territorial amb la finalitat de crear ocupació i donar suport a les pimes locals.

Extensió del període d'execució: El període d'execució dels projectes d'integrals abastarà dos exercicis econòmics, si bé la durada de les accions (incloses els plans d'ocupació) continua estant determinada per la normativa específica que les regula.

Redefinició de la població objectiu: les accions s'adreçaran als següents col·lectius :

- Persones en situació de risc d'exclusió social.
- Persones amb més de sis mesos en situació d'atur.
- Persones aturades majors de 45 anys.
- Joves amb dificultat d'inserció laboral.
- Dones que han patit situacions de violència de gènere.
- Dones per reduir desequilibris en ocupacions on es troben sub-representades.
- Persones amb discapacitat física, psíquica, mental o sensorial.
- Persones receptores del subsidi d'atur, Renda Activa d'Inserció o Renda Mínima d'Inserció.

Determinació de **sectors prioritaris**:

- Medi ambient.
- Noves tecnologies.
- Serveis de proximitat o vinculats a la Llei de la dependència.
- Sectors considerats emergents en un determinat territori, així com aquells sectors que concentren ocupacions de difícil cobertura a Catalunya.

Definició de **tres tipologies de plans d'ocupació**:

1. Accions de millora ocupacional, enteses com aquelles que comporten la contractació de persones desocupades per a la realització d'una obra o servei d'interès general i social amb la finalitat de millorar-ne l'*ocupabilitat* tot adaptant el seu perfil professional als requeriments del mercat de treball actual.
2. Accions d'especial interès social i comunitari, enteses com aquelles que comportin la contractació de personal principalment tècnic, per a la realització de tasques de dinamització, mediació intercultural, medi ambient, atenció a col·lectius amb risc d'exclusió social i altres de naturalesa similar.
3. Accions que formin part d'un itinerari ocupacional que suposi la programació de diferents polítiques actives, com són accions d'orientació professional i de formació ocupacional que puguin tenir continuïtat amb projectes d'experimentació laboral.

Els tipus 1 i 3 s'hauran d'adreçar exclusivament als col·lectius que constitueixen la població objectiu dels plans i accions per l'ocupació i només podran ser aprovades actuacions que incorporin un mínim del 40% de dones en situació d'atur.

Quant a les entitats sense ànim de lucre, s'han modificat els col·lectius prioritaris i incorporat les línies estratègiques i les tres tipologies de plans d'ocupació en el mateix sentit que en la convocatòria per a les corporacions locals, si bé la convocatòria continua sent anual i no s'exigeix que les activitats presentades formin part d'un projecte integral.

3.3. Avaluacions prèvies dels plans d'ocupació a Catalunya

A Catalunya (i fins on arriba el nostre coneixement, al conjunt de l'Estat espanyol) els programes de creació directa d'ocupació només han estat avaluats en el marc de l'avaluació conjunta de les polítiques actives d'ocupació de 2005, encarregada pel SOC i realitzada pels professors Artís i Suriñach (2008) de l'Institut de Recerca d'Economia Aplicada de la Universitat de Barcelona. L'estudi emprà com a indicador d'èxit la situació laboral del demandant d'ocupació dos anys després de prendre part en la política activa d'ocupació (això és, a finals de 2007 i principis de 2008), i construeix un grup de comparació sobre la resta de demandants d'ocupació mitjançant la tècnica del *propensity score matching*, amb una especificació que inclou les variables de sexe, edat, nacionalitat, nivell d'estudis, i municipi de residència. L'estudi conclou que els plans d'ocupació són, amb diferència, el programa del SOC més eficaç, tant en termes absoluts (taxa d'ocupació dels participants al cap de dos anys) com en termes d'increment respecte el grup de comparació (gairebé 18 punts percentuals). Tanmateix, l'ús d'un sol grup de comparació per a totes les polítiques actives (quan els criteris de selecció per a

cadascuna d'elles són diferents) i la utilització d'una especificació que no ajusta per variables clarament associades tant a la selecció dels participants com a l'indicador d'èxit (fonamentalment, la història laboral i d'atur) limita, al nostre entendre, la validesa interna de les conclusions d'aquest estudi.

3.4. Els programes de contractació directa a Europa

L'avaluació de les polítiques actives té una tradició més llarga a altres països europeus, fins al punt que se n'han publicat algunes **meta-avaluacions** que en comparen els resultats i n'extreuen conclusions generals. Així, en una metanàlisi de 137 avaluacions microeconòmiques de polítiques actives d'ocupació de 19 països europeus, Kluve (2009) conclou que, per sobre qualsevol factor contextual (com ara el tipus d'institucions del mercat de treball o el cicle econòmic), el major determinant de l'efectivitat de les polítiques actives d'ocupació és el tipus de programa. En aquest sentit, les avaluacions analitzades rarament troben que els programes de creació d'ocupació al sector públic o no lucratiu tinguin efectes positius en termes d'incrementar la reintegració dels beneficiaris en el mercat laboral, sinó que solen ser no significatius o fins i tot negatius (**taula 3.1**). Fent ús d'una anàlisi de regressió, l'autor troba que un programa de creació directa d'ocupació està associat a una reducció d'uns 25 punts percentuals (respecte els programes de formació) en la probabilitat que l'avaluació detecti un impacte positiu estadísticament significatiu, un cop controlat el cicle econòmic, el context institucional i el país. Per contra, els incentius al sector privat i els programes de serveis i sancions mostren una probabilitat d'entre 30 i 50 punts percentuals més elevada que els programes de formació. D'altra banda, l'autor detecta que les avaluacions de polítiques actives més recents mostren una menor tendència a detectar efectes positius que les més antigues (degut, segons l'autor, a la millora en les fonts de dades i l'instrumental analític, més que a un canvi real en l'efectivitat dels programes); que totes les polítiques actives tendeixen a ser més efectives en els països i moments en què la taxa de desocupació és més elevada; i que els programes adreçats específicament a joves solen ser menys efectius que els adreçats a tots els grups d'edat.

Igualment, en una meta-avaluació de les polítiques actives d'ocupació anterior, Martin i Grubb (2001) descriuen que les avaluacions de programes de creació directa d'ocupació no detecten impactes positius significatius per al conjunt de població aturada, ni identifiquen cap subgrup d'aturats a qui beneficiïn especialment, contràriament al que succeeix amb altres polítiques actives d'ocupació. La major part de les avaluacions revisades en aquest estudi mostren que els impactes de llarga durada (en termes de participació estable en el mercat laboral obert) són escassos, per la qual cosa els autors conclouen que cal minimitzar l'ús dels programes de creació directa d'ocupació i mantenir-los només com a mecanisme per mantenir els aturats de menor ocupabilitat en contacte amb el mercat laboral durant un període de temps limitat, especialment en temps de recessió econòmica.

L'avaluació de polítiques actives d'ocupació ha estat especialment prolífica a **Alemanya**, sobretot referida a l'impacte de les polítiques instituïdes per amortir els efectes de la reunificació als anys 90, i a l'efecte de les reformes de les polítiques laborals de 2003-2005 (les reformes Hartz). Així, Bergemann (2005) analitza els programes de creació directa d'ocupació a l'Alemanya de l'est immediatament posteriors a la reunificació, els quals guarden certes similituds amb els plans d'ocupació catalans, especialment amb relació al triple objectiu de la intervenció: a) proveir feina i renda als desocupats beneficiaris durant el temps que dura la subvenció i, en conseqüència, suavitzar l'impacte social de la reunificació i abaixar la taxa de

desocupació; b) millorar les infraestructures de l'Alemanya de l'est, per la qual cosa bona part dels projectes estaven destinats a la restauració ambiental, la millora del paisatge i els serveis socials i c) ajudar els participants a trobar una feina estable en el mercat obert.

Taula 3.1 Estimacions de l'impacte en les avaluacions de programes de creació directa d'ocupació al sector públic o no lucratiu revisades a Kluge (2009)

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

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

En relació amb el procés d'implementació, Bergemann refereix que antigues empreses públiques van ser convertides en societats anomenades *de promoció de l'ocupació i el desenvolupament estructural* (ABS), les quals van actuar, a la pràctica, com a organitzadors de plans d'ocupació a gran escala. Formalment, després que un projecte fos aprovat, l'oficina d'ocupació local havia de seleccionar els beneficiaris de cada projecte, si bé hi ha constància que als primers 90 les ABS tenien una influència significativa en la selecció dels participants, sobretot a favor dels homes, formats i joves (malgrat que la població diana teòrica eren les dones, els discapacitats, els desocupats de llarga durada, els desocupats de més de 50 anys, i els joves de menys de 25 anys). A fi de redreçar el desviament en la selecció, els estats federals van afegir un incentiu econòmic a la subvenció en cas que el participant fos cap d'una família monoparental, aturat de llarga durada o discapacitat. A més, els salaris per participar en el programa corresponien als determinats per conveni per feines similars no subvencionades, amb la qual cosa la participació no només implicava una renda major que la prestació per desocupació, sinó també que el salari en el mercat obert, la qual cosa creava un incentiu per mantenir-se en el programa i repetir la participació. A fi de reduir aquest incentiu, una nova regulació de 1994 va determinar que el salari havia de ser inferior al 90% del que determina el conveni, o el temps treballat inferior al 80% de la jornada laboral.

D'altra banda, l'avaluació d'impacte revela que el programa tenia efectes positius significatius, que l'efecte sobre la probabilitat de mantenir l'ocupació era més alt que el de trobar feina, i que les dones se'n beneficiaven més que els homes. A més, l'avaluació identifica que la variant del programa en què les subvencions per a la contractació temporal s'atorgaven al sector privat mostraven efectes positius més grans que els projectes al sector públic o no lucratiu.

Huger and Thomsen (2006) avaluen els programes de contractació directa alemanys dels anys 2000-2001. En aquestes dates el programa cobria únicament entre el 30 i el 75% dels costos salarials, tenia una durada ordinària de 12 mesos (extensible a 36 en condicions especials), i les activitats a realitzar havien de ser d'interès social i naturalesa addicional (és a dir, que generessin un bé col·lectiu i que no s'haguessin desenvolupat en absència de la subvenció) i adreçades a aturats amb necessitats especials (que, a la pràctica, significava que bona part dels llocs de treball oferts eren de baixa qualificació). Els criteris per aprovar un projecte eren a) la millora de les perspectives de trobar una ocupació permanent, b) la provisió de llocs de treball a les persones amb barreres especials per a l'ocupació i c) la millora de les infraestructures socials o ambientals. La decisió d'assignar un desocupat a un programa corresponia als tècnics de les oficines d'ocupació, amb el requisit que la persona hagués romàs almenys sis mesos del darrer any a l'atur, i que complís els requeriments per poder percebre una prestació o bé per ser seleccionat en programes de formació. A més, les oficines estaven autoritzades a incloure menors de 26 anys sense formació, persones amb discapacitats i fins a un 5% d'altres participants que no complissin aquests criteris. Els tècnics d'ocupació de les oficines de treball disposaven d'un alt grau de discrecionalitat per decidir l'assignació dels desocupats als programes, si bé la decisió havia d'implicar que es considerava que la persona no podia integrar-se al mercat laboral per si sola i no complia les condicions per participar en cap altre programa. Un cop un aturat era assignat al programa, la participació era obligatòria, podent implicar la negativa la pèrdua de la prestació fins a 12 setmanes (o bé la pèrdua permanent en cas de negativa reiterada).

L'estudi fa un seguiment de l'ocupació durant els 30 mesos posteriors a la participació en el programa i detecta, a l'Alemanya de l'oest, una caiguda important de la probabilitat d'ocupació en els primers mesos (conegut com a efecte *locking-in*, amb un pic mínim al voltant dels sis mesos posteriors a la participació) particularment intens pels grups que participen al poc temps d'esdevenir desocupats (menys de 3 mesos d'atur). Per als aturats que participen més tard en el període de desocupació, l'efecte *locking-in* és molt menys intens, la qual cosa sembla lògica, atès que els aturats recents tenen millors expectatives de trobar feina ràpidament que els aturats de llarga durada. L'efecte negatiu del *locking-in* tendeix a esvair-se fins a esdevenir no significatiu des de voltants del mes 24 fins al mes 30 de seguiment, sense arribar a ser l'impacte significativament positiu. A l'Alemanya de l'est l'efecte *locking-in* és de menor magnitud, probablement perquè les opcions de trobar feina fora del programa eren igualment menors. Tanmateix, l'impacte negatiu del programa sobre la probabilitat de treballar roman fins al mes 30 gairebé per a tots els subgrups d'aturats analitzats. En conjunt, l'estudi conclou que els resultats del programa resulten decebedors, ja que no es produeix una millora significativa de les expectatives de treballar a llarg termini que arribi a compensar l'efecte *locking-in* inicial.

Més recentment, la reforma de les polítiques actives d'ocupació implementada a Alemanya entre 2003 a 2005 va reorganitzar el programa de creació directa d'ocupació al sector públic en un sentit similar al de les recomanacions de Martin i Grubb. D'acord amb Fertig i Kluge (2004); i Jacobi i Kluge (2006), la reforma va consistir fonamentalment en:

- Requerir a les oficines d'ocupació que classifiquessin els aturats en quatre categories: 1) d'alta ocupabilitat; 2) en necessitat de ser recolzats en la recerca de feina; 3) en

necessitat de suport (d'atenció activa i, probablement, de participació en una política activa); i 4) en necessitat de supervisió (aturats de molt baixa ocupabilitat que requereixen una atenció especial perquè tenen molt poques probabilitats de trobar feina). Les polítiques actives s'adrecen als perfils 2 i 3, donat que el perfil 1 s'espera que trobi feina pel seu compte i el 4 es considera que difícilment podrà beneficiar-se de cap política activa d'ocupació.

- Instituir o ampliar les mesures complementàries per als aturats de baixa ocupabilitat: subsidis als salaris (per compensar la seva menor productivitat i aconseguir, encara que el salari sigui baix, que treballar els surti a compte respecte percebre una prestació d'atur o ajut social); reduir l'impost marginal implícit sobre les rendes del treball dels beneficiaris de prestacions (de manera que trobar una feina no impliqui perdre el 100% de la prestació); i sancionar els aturats que rebutgen ofertes de feina o que refusen participar en les polítiques actives que als quals han estat assignats.

En referència als programes de creació directa d'ocupació al sector públic i no lucratiu, la reforma en redueix la magnitud i introdueix les següents modificacions:

- Contràriament a la resta de polítiques actives els programes de creació directa d'ocupació s'adrecen exclusivament al perfil 4. En aquest sentit, el programa deixa de ser pròpiament una política activa d'ocupació per constituir un substitut de l'ocupació al mercat obert per aquells que no s'espera que puguin trobar feina en un futur proper.
- Es redefineix l'objectiu del programa, que deixa de ser la integració dels participants al mercat laboral, per definir-se en termes d'increment de l'ocupabilitat.
- S'eliminen les cotitzacions a la seguretat social dels participants per a què una participació prou llarga en el programa no habiliti el participant per tornar a percebre la prestació tot just acabar la participació (i minimitzar, així, els incentius per romandre reclòs al sistema de protecció).
- Es redueix la durada del programa.

Les primeres avaluacions posteriors a la reforma (Jacobi i Kluve 2007) mostren que l'impacte negatiu sobre l'ocupació associat a la participació en programes de creació directa d'ocupació que es detectava en les avaluacions prèvies a la reforma es manté després de la reforma. No obstant això, se'n redueix la magnitud. D'altra banda, els resultats de l'avaluació de l'impacte mesurats en termes d'increment d'indicadors d'ocupabilitat (el nou objectiu establert per la reforma) no resulten conclouents

A Suïssa, Gerfin, Lechner i Steiger (2002) comparen dues fórmules de subsidi a l'ocupació a gran escala implementats de forma concurrent: un programa clàssic de creació directa d'ocupació en el sector no lucratiu per activitats que no competeixen amb el sector privat (similar als plans d'ocupació catalans), i un altre destinat a subvencionar llocs de treball temporal en empreses privades competitives. La primera variant del programa oferia feines habitualment de sis mesos, amb una subvenció que excedia en molts casos el 100% dels costos laborals dels beneficiaris, destinada a cobrir altres despeses derivades dels projectes. La selecció de participants es realitzava a les oficines de treball i, un cop feta l'assignació, la participació era obligatòria, essent utilitzada sovint com un test per comprovar la disponibilitat de l'aturat a treballar. El salari derivat del programa rarament era més alt que la prestació de

desocupació. Per contra, en la versió del programa en el sector privat, el pagament al treballador provenia del sistema de prestacions i sobrecompensava el participant per la diferència entre el salari i la prestació de desocupació a la qual havia hagut de renunciar (això és, el treballador cobrava més i el sistema de prestacions pagava menys amb la participació al programa que amb la prestació convencional). En la majoria de casos l'aturat trobava la feina pel seu compte (només un 20% dels contractes eren generats per les oficines d'ocupació).

L'avaluació d'impacte revela que la versió del programa al sector públic i no lucratiu té un impacte negatiu sobre l'ocupació en els 9 primers mesos (de nou, l'efecte *locking-in*) i no significatiu en la resta dels 21 mesos de seguiment (emprant com a indicador d'èxit una variable dicotòmica que indicava si l'aturat havia treballat almenys tres mesos consecutius en una feina que generés una renda mitjana d'almenys el 90% de la darrera feina prèvia a l'atur). L'impacte sobre la renda de l'aturat era negatiu fins al mes 9, no significatiu a continuació, i positiu a partir del mes 21; i era negatiu en termes del número de mesos de desocupació en l'any posterior a la participació. Per contra, la versió del programa al sector privat mostra un impacte positiu en termes dels dos primers indicadors d'èxit des del mes 9 fins al final, i és igualment negatiu pel tercer indicador. En síntesi, la versió del programa al sector privat mostra uns efectes positius més ràpids i de major magnitud i uns efectes negatius de *locking-in* menors, per la qual cosa els autors conclouen que, a més de ser més la variant del programa més barata, és també la més efectiva. Els autors interpreten que aquesta diferència a favor del programa al sector privat es deu a que els programes que s'apropen més a reproduir una experiència de feina *real* funcionen millor. Igualment, detecten que totes dues versions del programa són més efectives per als desocupats amb més dificultats per accedir al mercat de treball (aturats de llarga durada i de baixes qualificacions), mentre que no hi ha diferències significatives segons l'edat, el sector previ de l'ocupació o el gènere del beneficiari.

De forma similar Sianesi (2008) compara l'efectivitat relativa de les sis polítiques actives d'ocupació en funcionament a **Suècia** l'any 1994 i conclou que a) el rànquing d'efectivitat de les mesures és invers al del seu cost; i b) com més semblant és un programa a una feina *real* al mercat laboral obert, més efectiu és per als participants. Així, l'autora assenyala que els programes en què, per definició, els treballadors no desenvolupen tasques especialment rellevants per al mercat laboral (la qual cosa succeeix en la contractació en projectes de naturalesa addicional del sector públic o no lucratiu) s'utilitzen més aviat com a instrument per renovar el dret a la prestació, induint els desocupats vers la desocupació de llarga durada i la dependència en les prestacions (per aquest motiu, des de 2001 la participació en aquests programes ha deixat de renovar els drets a la prestació de desocupació). Com a conseqüència d'aquests incentius, els participants dels programes de contractació directa al sector públic o no lucratiu romanien entre 4 i 8 punts percentuals per sota el grup de comparació en la probabilitat d'estar ocupats durant tot el període d'observació, mentre que els beneficiaris del programa de subsidis al sector privat incrementaven la probabilitat d'ocupació fins a un màxim de 19 punts percentuals. No obstant això, l'autora subratlla que l'efecte substitució d'aquest segon tipus de programa pot ser important si els beneficiaris ocupen llocs de treball que en absència de la subvenció haguessin estat (almenys parcialment) ocupats per altres aturats.

A **França**, Brodaty et al. (2002) comparen l'efectivitat de les diferents polítiques actives d'ocupació en els joves menors de 25 anys, per als períodes 1986-88 i 1995-98. El resultat és similar per als dos períodes estudiats: l'impacte estimat per a tots els programes avaluats és positiu, si bé en el cas dels programes de contractació directa la dinàmica de l'impacte és la contrària de l'efecte *locking-in* descrit en altres països: l'efecte positiu s'eleva al principi fins a un pic màxim en el novè mes, i llavors es va esvaïnt fins acostar-se a la insignificança al mes 24 de seguiment. Per als anys 1995-98 tots els programes mostren un impacte menor al de la dècada

anterior, fins i tot arribant a ser negatiu. En el cas dels programes de contractació directa es repeteix el patró, amb l'excepció que l'impacte acaba essent no significatiu al mes 24 de seguiment.

Finalment, a **Dinamarca** la reforma del mercat laboral de 1994 va expandir les polítiques actives d'ocupació a fi de fer-les abastables a la majoria dels aturats, alhora que va ser pionera en suprimir la renovació del dret a percebre prestacions per als participants de les polítiques actives. Posteriors reformes han condicionat la percepció de prestacions d'atur a la participació obligatòria en polítiques actives, sota el principi dels drets i deures dels aturats. Des de 2002 la participació en un programa és obligada cada vegada que passen sis mesos consecutius de percepció de la prestació d'atur. Les avaluacions mostren que els resultats de la reforma en el seu conjunt són positius, assenyalant-se sovint Dinamarca com un exemple de transició amb èxit d'un sistema passiu de prestacions a un altre d'actiu: la taxa d'atur va baixar des del 12,4% el 1993 al 4,5% al 2006. En l'equivalent danès als plans d'ocupació els participants treballen en una institució pública per un salari igual a la prestació de desocupació que els pertocaria. El número d'hores a treballar es determina per la divisió entre l'import de la prestació que els correspon percebre i un salari màxim per hores, i les participacions duren nou mesos de mitjana. Jespersen et al. (2008) estimen que l'impacte del programa de creació directa d'ocupació al sector públic mostra un efecte negatiu *locking-in* de tres anys, que esdevé posteriorment no significatiu (però mai significativament positiu) fins al final del període de cinc anys d'observació.

Els estudis esmentats són de tipus microeconòmic, és a dir, investiguen els efectes del programa sobre els individus participants (en comparació a un grup de comparació de no participants) però obvien els impactes agregats sobre el conjunt de la societat, que són l'objecte d'estudi de les **avaluacions macroeconòmiques**. Aquest segon tipus d'avaluació és especialment rellevant per als programes de creació directa d'ocupació que tinguin com a objectiu augmentar la taxa d'ocupació general o reduir l'atur. En aquest sentit, és possible que els llocs de treball subvencionats s'haguessin creat igualment en absència del programa (*dead-weight effect*) o que l'increment de participació laboral dels participants es produeixi a expenses d'altres treballadors (efecte substitució), o es compensi per pèrdues de llocs de treball en algun altre lloc de l'economia (efecte desplaçament). En altres paraules, un impacte positiu detectat en una avaluació microeconòmica és una condició necessària, però no suficient, per demostrar el valor d'un programa: cal agregar els efectes indirectes abans de poder determinar quin és l'impacte global sobre les taxes d'ocupació o d'atur. En les avaluacions macroeconòmiques realitzades sobre l'efectivitat dels esquemes de contractació directa a Alemanya Blien et al. (2003) proporcionen evidència d'efectes positius sobre el creixement de l'ocupació només a l'Alemanya de l'est. Per contra, Hagen (2003) troba evidències de l'efecte desplaçament, mentre RWI et al. (2005) estimen que la despesa en programes de contractació directa té un efecte significativament negatiu en les sortides netes de l'atur a l'Alemanya de l'est, i no té cap efecte significatiu a l'oest.

4. Avaluació de la implementació

4.1. Introducció

L'estructura organitzativa del plans d'ocupació es basa en un esquema de col·laboració entre el Servei d'Ocupació de Catalunya, que gestiona el programa, i els ens i organitzacions beneficiaris de les subvencions, que són els encarregats de dissenyar i implementar els projectes "*destinats a la contractació de treballador/es desocupats/des per a la realització d'obres i serveis d'interès general i social*", segons refereix el títol de les convocatòries dels plans d'ocupació. A més, la col·laboració entre el SOC i les organitzacions beneficiàries està mitjançada pels serveis territorials i la xarxa d'oficines de treball, als quals la normativa que regula els plans d'ocupació atribueix amples responsabilitats i un cert nivell de discrecionalitat en la valoració de projectes, la gestió de les ofertes d'ocupació i la selecció dels participants.

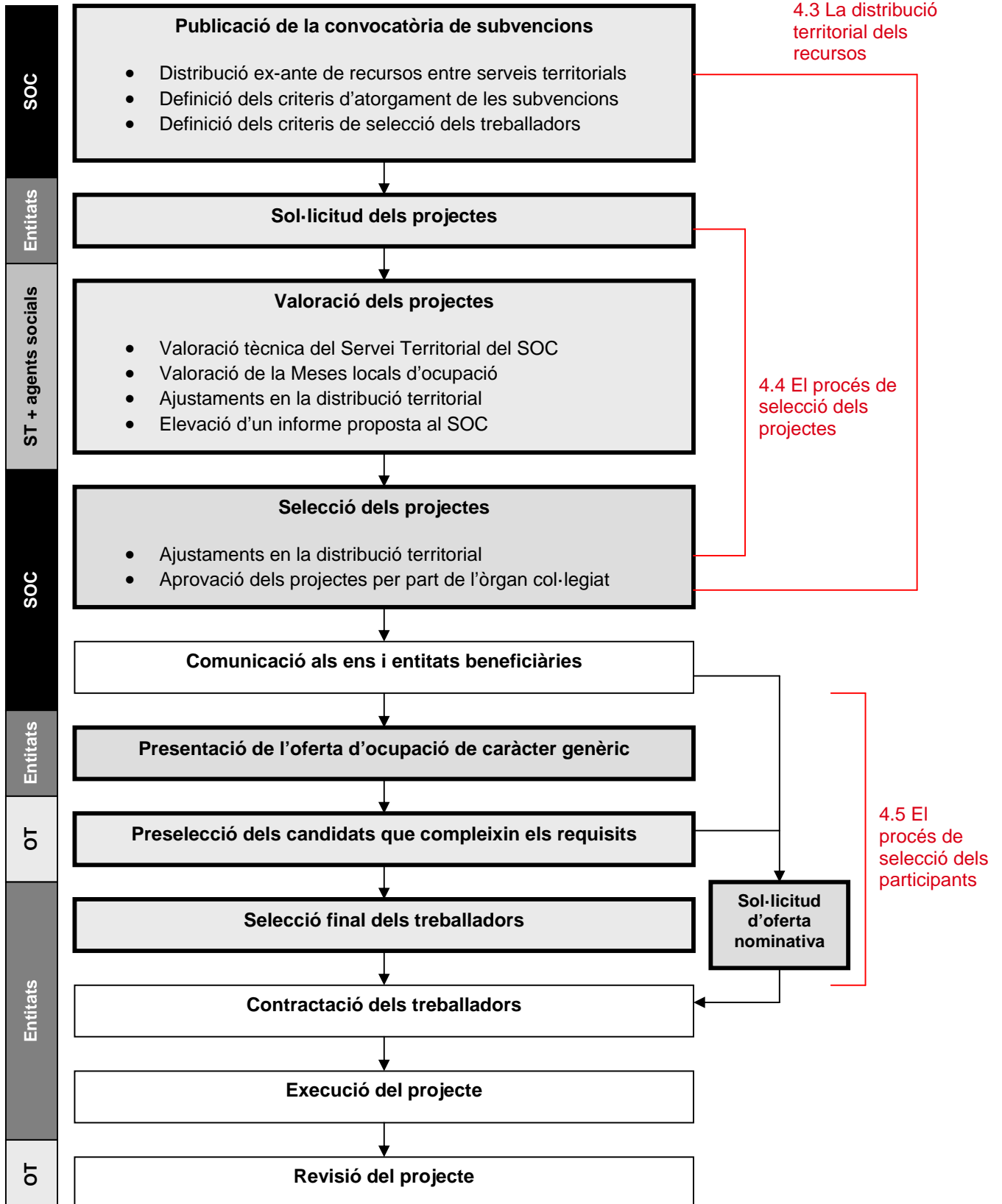
D'acord amb la literatura especialitzada, la descentralització de les polítiques actives d'ocupació és potencialment positiva, donat que pot servir per millorar-ne l'adaptació a les característiques i especificitats dels mercats laborals i de la població desocupada local i, en últim terme, incrementar-ne l'eficiència i l'eficàcia. No obstant això, la participació de diversos actors també incrementa la complexitat del procés d'implementació i la possibilitat que concorrin criteris i incentius no necessàriament concordants. A més, és un fet comú que, en implementar-se, les polítiques i programes s'ajustin a factors imprevistos o especificitats contextuais, i que, amb el pas del temps, s'estableixin formes de funcionament diferents a les del disseny original. La funció d'aquest capítol és, precisament, descriure com funcionen els plans d'ocupació a la pràctica en comparació a les previsions del seu disseny, i detectar si hi ha aspectes de la seva operació especialment problemàtics que comprometin l'assoliment dels objectius del programa o el facin innecessàriament ineficient.

L'anàlisi realitzada en aquest capítol és eminentment qualitativa i es basa en les entrevistes realitzades als representants de la direcció tècnica del SOC, així com a una mostra de cinc serveis territorials, nou oficines de treball i quinze entitats beneficiàries, incloent ens locals, supramunicipals, entitats sense ànim de lucre i organismes de la Generalitat de Catalunya. En aquestes entrevistes s'ha demanat informació sobre els objectius dels plans d'ocupació, la distribució de recursos econòmics, els motius de les entitats beneficiàries per presentar projectes, el procediment i criteris de selecció dels projectes de plans d'ocupació, el procediment i criteris de selecció dels participants, les necessitats d'informació dels gestors dels plans d'ocupació, la percepció dels majors assoliments i problemes del programa, i les conseqüents propostes de millora. D'altra banda, la distribució de recursos i el resultat del procés de selecció dels participants dels plans entre el conjunt d'aturats s'ha analitzat de forma quantitativa utilitzant les bases de dades facilitades pel SOC i el Departament de Treball.

El **gràfic 4.1** mostra l'esquema del procés d'implementació dels plans d'ocupació, des de la publicació de la convocatòria a l'execució i revisió dels projectes, indicant en ombrejat gris les etapes crítiques d'aquest procés que han estat avaluades en aquest capítol. La secció 4.2 analitza la definició d'objectius per part dels diferents actors que prenen part en els plans d'ocupació, a fi de detectar si són clars i compartits o bé si el programa persegueix objectius diversos. A continuació, la secció 4.3 avalua la distribució territorial dels recursos dels plans d'ocupació, amb la intenció de determinar fins a quin grau respon a la distribució de necessitats o bé si hi ha altres criteris que la determinen. La secció 4.4 analitza el procés de selecció de projectes per part dels serveis territorials i centrals del SOC. Finalment, la secció 4.5 analitza el

procés de selecció dels participants dels plans d'ocupació entre el conjunt d'aturats, els incentius dels actors que participen en aquest procés, els criteris amb què actuen, i el resultat final del procés als anys 2005, 2006 i 2007.

Gràfic 4.1 Model d'implementació del programa de plans d'ocupació del SOC (concurrència competitiva)



4.2. Els objectius dels plans d'ocupació

Els objectius dels plans d'ocupació no es troben explicitats en la normativa ni en les convocatòries de subvencions que regulen el programa. De fet, ni l'ordre que estableix les bases reguladores del programa (TRI/302/2005) ni la resolució que la desplega (TRI/2098/2005), ni cap de les convocatòries de plans d'ocupació publicades al DOGC en el període 2005-2007 (TRI/317/2005, TRI/37/2005; TRI/2098/2005, TRI/599/2006, TRI/1374/2006, TRI/1850/2006, TRE/366/2007, TRE/1860/2007, TRE/1791/2007) conté una declaració dels objectius del programa. Els objectius resten implícits en el títol de les ordres i resolucions, els quals es refereixen a subvencions *“destinades a la contractació de treballadors/es desocupats/des per a la realització d'obres i serveis d'interès general i social”*. L'esment al caràcter del programa com a política activa d'ocupació queda relegat als articles referents als criteris d'atorgament de les subvencions, i encara en aquests articles el criteri de *“major acreditació d'inserció social”*, en el qual hi ha l'única referència a la millora de l'ocupabilitat dels treballadors durant el pla d'ocupació, apareix després del de *“major interès general i social dels projectes a desenvolupar pels ens i entitats beneficiàries”*.

Posteriorment, la publicació de la Resolució TRE/165/2008 defineix diferents tipologies de plans d'ocupació d'acord amb els seus objectius: 1) accions de millora ocupacional, adreçades a millorar l'ocupabilitat del beneficiari *“tot adaptant el seu perfil professional als requeriments del mercat de treball actual”*; 2) accions d'especial interès social i comunitari, destinades *“a la realització de tasques de dinamització, mediació intercultural, i medi ambient”*; i 3) accions que formin part d'un itinerari ocupacional *“que suposi la programació de diferents polítiques actives”*, i que se sobreentén que tenen la mateixa finalitat que el primer tipus de pla. No és fins a l'Ordre TRE/235/2009 de 8 de maig que es formalitza la declaració d'objectius en definir els plans d'ocupació en els següents termes: *“la contractació laboral de persones aturades per a la realització d'actuacions de caràcter temporal i d'interès general i social, de naturalesa addicional respecte les actuacions habituals de les entitats que promouen els plans, per tal que els participants puguin adquirir experiència professional i millorar la seva ocupabilitat”*. Igualment, l'articulat posterior de l'Ordre defineix la finalitat dels plans com a *“l'increment de l'ocupació efectiva dels participants en el mercat obert, a mig i llarg termini”* i afegeix que *“un dels objectius del pla és proporcionar feina a les persones que altrament tindrien grans dificultats per trobar-ne una al mercat laboral obert”*, si bé no explicita quins són els altres.

Tanmateix, l'absència d'una declaració formal no implica necessàriament que els objectius que han regit la implementació dels plans d'ocupació no siguin concrets o coneguts. De fet, les entrevistes als representants dels diferents estaments del SOC (serveis centrals, serveis territorials i oficines d'ocupació) indiquen un alt grau de coincidència de tots els entrevistats en assenyalar-ne els tres següents:

- La **consecució dels objectius específics dels projectes objecte del pla d'ocupació** (això és, els propis dels projectes de dinamització, mediació intercultural, medi ambient, atenció social, etc. de les entitats beneficiàries).
- La **millora de l'ocupabilitat dels participants** (en termes de motivació, experiència i qualificacions rellevants per al mercat laboral, considerant que la població beneficiària té, d'inici, dificultats per trobar feina per sí mateixa); que a mig termini ha de menar a un **increment de la incorporació al mercat laboral obert**, que és l'objectiu propi d'una política activa d'ocupació.

- **L'increment temporal de la renda i la millora de la situació dels aturats amb majors problemes econòmics i socials** i, en conseqüència, amb majors dificultats també per trobar feina al mercat laboral obert (els propis d'un programa de garantia de rendes o d'una política passiva d'ocupació)

Per alguns dels entrevistats, la multiplicitat d'objectius és percebuda com un factor positiu, especialment pels representants dels serveis centrals del SOC: *“és un programa plàstic, amb objectius diversos que es prioritzen segons els diferents moments del mercat laboral. En general es tracta de fer de trampolí vers la inserció laboral, però en temps de crisi et permet baixar una mica l'atur i aconseguir una renda per a les persones amb majors dificultats econòmiques”*; *“el major èxit dels plans és que els objectius poden ser diferents, però fins ara satisfan més o menys tothom”*; *“la concepció del pla d'ocupació depèn sobretot de l'entitat beneficiària: alguns ho perceben molt assistencial, altres busquen resoldre una necessitat de l'entitat... els plans fan de tot i aconsegueixen de tot una mica”*.

Per contra, els serveis territorials i les oficines de treball consultades manifesten, majoritàriament, que **els diferents objectius dels plans d'ocupació esdevenen sovint antagònics**, amb la qual cosa la prioritització d'un d'ells se sol aconseguir a expenses dels altres: *“els plans d'ocupació assoleixen el seu objectiu si la persona té més fàcil trobar feina després que abans del pla d'ocupació. El que passa és que massa sovint ens ho demanen com a subsidi per a persones amb un nivell cultural molt baix, o per cobrir places estructurals a les entitats i ajuntaments, així que acabem per donar un cop de mà a l'entitat o ajuntament, no a l'aturat”*; *“els ajuntaments i entitats se senten beneficiaris de subvencions en forma de mà d'obra, i basen part de la seva estructura en els plans, més que no pas pensar en l'ocupabilitat dels participants”*; *“la majoria de participants venen de serveis socials, però aquí hi ha un problema, perquè els plans no sempre són el millor programa per aquestes persones, la formació seria més adequada. Haurien de deixar de ser el programa de serveis socials”*; *“els plans serveixen per fer feines socials útils, però no per crear llocs de treball”*. **Generalment, les persones entrevistades tendeixen a distingir entre l'objectiu “del SOC” o el “teòric”, referit a la millora de l'ocupabilitat dels participants, i “el de les entitats beneficiàries” o el “real”, referit al propi del projecte subvencionat.**

Les entitats beneficiàries consultades, per la seva banda, expressen objectius diversos. Els ajuntaments urbans sovint mencionen que desenvolupen dos tipus de plans d'ocupació: uns amb objectius estrictes de millora ocupacional o contenció de problemes socials, adreçats a aturats de baixa qualificació, i d'altres associats a projectes d'interès general, per a perfils més tècnics, en què l'objectiu principal és el propi del projecte. Els ajuntaments rurals i les entitats sense ànim de lucre, per contra, solen definir l'objectiu, únicament, en termes de la prestació d'un servei o la consecució de la missió que els dona raó de ser: *“l'objectiu és cobrir les necessitats bàsiques del municipi, especialment quan tenim pics de feina: el municipi és molt extens i no donem l'abast”*; *“l'objectiu era establir el projecte de l'entitat i professionalitzar-nos”*; *“fer coses que normalment no podem fer”*. De fet, les entitats beneficiàries sovint ignoren que hi pugui haver cap altre objectiu. En aquest sentit, el representant d'una oficina de treball assenyala que *“un problema greu és que les entitats beneficiàries no tenen ni idea de perquè es fa un pla d'ocupació, es pensen sincerament que subvencionem la contractació de personal”*.

A més, donat que les entitats i ajuntaments compten amb els plans per desenvolupar les seves activitats i assolir els seus propis objectius, sovint en lamenten les ineficiències: *“et passes tres mesos ensenyant una persona a fer la feina que ha de fer, i quan sap fer-ho, ja ha de marxar”*; *“no pots fer cap previsió, mai saps què et donaran ni quan; els cicles dels plans d'ocupació no coincideixen amb els de planificació d'una organització”*; *“com que els ajuntaments petits tenim*

pocs recursos, els plans acaben generant dependència. I no és una bona font de finançament per fer-se'n dependent: has de fer les coses a trompicons de 3 o 6 mesos, i si de repent el SOC diu que allò que fas ja no és prioritari, doncs ho has de deixar a mitges i dedicar-te a una altra cosa. Hi ha moltes coses que han quedat a mig fer i recursos que s'han malbaratat per aquest motiu”.

Un cas similar al d'aquests ajuntaments i entitats sense ànim de lucre és el dels organismes de la Generalitat que desenvolupen plans d'ocupació en conveni amb el SOC. Els representants entrevistats no semblen considerar els plans com una política d'ocupació i perceben que el SOC desenvolupa una funció instrumental per accedir a fonts de finançament extern. En conseqüència, els objectius considerats són els propis de cada projecte i no es conceben altres objectius ocupacionals més enllà dels assolits pel mateix fet de contractar aturats durant el període de la subvenció.

Malgrat que la majoria de les respostes dels entrevistats es concentren en els tres objectius mencionats, de forma excepcional se n'ha mencionat d'altres. Concretament:

- **Millorar la correspondència entre llocs de treball i candidats:** Segons diversos representants d'oficines de treball i entitats beneficiàries, els plans d'ocupació serveixen per a què persones sense experiència puguin fer un “tastet d'ocupacions” fins que trobin el que els agrada, i per a què les entitats beneficiàries puguin fer una comprovació, sense cost, de la productivitat d'un treballador abans de decidir contractar-lo. Aquesta funció de mutu *screening* entre contractant i empleat serviria per millorar l'eficiència de les contractacions en el sector públic i no lucratiu.
- **Desenvolupar les comarques rurals.** Alguns representants d'àrees rurals asseguren que els plans d'ocupació han estat una política de promoció econòmica de primera magnitud que ha cobert els dèficits de finançament dels micromunicipis rurals: *“en aquesta comarca els plans d'ocupació han estat una benedicció. Serveixen per a tot, són un ajut primordial per al desenvolupament dels pobles. Aquí no hi havia de res i ha servit per fomentar guies turístics, piscines, museus, jardins... pels plans ha arribat el finançament que no arribava d'enlloc més, fins al punt que durant anys hi havia pobles sense atur però que demanaven plans per poder cobrir un servei, tirar endavant un projecte... aquí hi viu poca gent i els ajuntaments són raquítics, per a ells els plans han estat oli en un llum.”*
- **Fixar població joves a les comarques rurals:** D'acord amb diversos representants d'entitats beneficiàries de comarques rurals (especialment ens locals), *“l'objectiu és fixar la poca població que viu al nostre territori; ens centrem en la gent que té problemes per treballar aquí, i no tant en la que té problemes per treballar en general”;* *“oferir una feina a l'ajuntament és de les poques maneres que una persona qualificada pugui iniciar una carrera professional a la comarca, sinó el més fàcil és que ja no torni de Lleida o de Barcelona”.*
- **Legitimar les polítiques d'ocupació i els ajuntaments:** Segons alguns representants del SOC els plans constitueixen un instrument especialment útil per legitimar les polítiques de suport als aturats i les institucions que les fomenten: *“per a la ciutadania, veure que els aturats fan serveis útils es percep fàcilment: els veus que pinten l'escola, que ajuden a mantenir els espais públics...; això legitima tant les polítiques de suport als aturats, com als mateixos ajuntaments que organitzen els projectes i tothom veu que ajuden els veïns que s'han quedat sense feina”.*

4.3. La distribució territorial dels recursos dels plans d'ocupació

Les disposicions reguladores dels plans d'ocupació determinen ex-ante l'assignació de recursos econòmics per a les demarcacions territorials de Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona i, excepte en les convocatòries destinades a entitats supramunicipals, Terres de l'Ebre. A més, les convocatòries adreçades a entitats sense ànim de lucre destinen aproximadament un 20% de la dotació econòmica a projectes pluriterritorials.

Considerant només els recursos assignats territorialment, els gràfics 4.2 a 4.5 mostren el percentatge atribuït a cadascuna de les quatre demarcacions territorials respecte el total de Catalunya, des de 2005 a 2009.^{1,2} Els gràfics mostren igualment el percentatge d'aturats registrats com a demandants d'ocupació no ocupats i el de beneficiaris de plans d'ocupació de cada demarcació respecte el total de Catalunya. S'hi observa que:

- **La distribució de recursos ex-ante sobreprésenta les demarcacions de Lleida i Tarragona i subreprésenta les de Barcelona i Girona.** Les diferències són especialment remarcables a Lleida (amb una assignació màxima de 3,3 vegades els recursos que li correspondrien per número de demandants d'ocupació no ocupats al 2006) i Girona (amb un mínim de 0,6 vegades el que li pertocaria al 2005)
- **La distribució de recursos ha tendit a ser més equitativa amb el pas dels anys, si bé és encara lluny de reflectir el percentatge de demandants d'ocupació no ocupats.** Així, Lleida ha passat de rebre més del triple del que li correspon per percentatge de demandants d'ocupació al 2006 a aproximadament el doble al 2009, mentre que en aquest mateix any Girona supera ja el rati de 0,8.

Aquestes dades contradiuen les percepcions expressades per bona part dels representants dels serveis territorials i serveis centrals del SOC a les entrevistes, segons les quals la distribució econòmica entre demarcacions està determinada per la distribució de necessitats, estimada de forma aproximativa pel percentatge de demandants d'ocupació no ocupats registrats a la demarcació.

No obstant això, alguns responsables del programen coneixen aquest biaix territorial i expliquen que la distribució ex-ante de recursos respon a dos factors: *“l'atur de la demarcació de cada servei territorial i el número de sol·licituds de plans d'ocupació”*. En aquest sentit, indiquen que *“en algunes demarcacions l'atur és relativament baix, però hi ha un gran nombre de sol·licituds, ja que les oficines de treball i els ajuntaments són tradicionalment molt actius en el programa, mentre que en d'altres amb un atur relativament més alt presenten moltes menys sol·licituds: la diferència final entre els serveis territorials, respon a l'equilibri entre aquests dos factors”*. Per il·lustrar aquesta situació, expliquen que, malgrat els desequilibris finals, a la demarcació de

¹ Les assignacions a les demarcacions de Tarragona i Terres de l'Ebre es mostren juntes sota el nom de *Tarragona*, donat que no apareixen segregades en totes les convocatòries de subvencions.

² A l'**annex I** podeu trobar-hi la distribució territorial de recursos desagregada per cadascuna de les convocatòries de plans d'ocupació publicades entre 2005 i 2009.

Lleida s'aproven només el 40% dels projectes mentre que a Girona se n'aproven entre el 60 i el 70% (en referència a 2008).

Un altre representant del SOC corrobora que la distribució de recursos “*respon més a un compromís amb la història que a les necessitats de cada territori*” indicant que no hi ha una voluntat explícita que menii a la sobrerepresentació d'algunes demarcacions, sinó que “*hi ha comarques amb poquíssima demanda, amb tradició de no demanar finançament per fer polítiques actives, o bé que opten per altres tipus que no són els plans d'ocupació*”. En aquesta situació “*la resposta del SOC és més aviat reactiva a la distribució de les demandes, si bé s'intenten prioritzar els plans dels llocs on se'n demanen pocs*”.

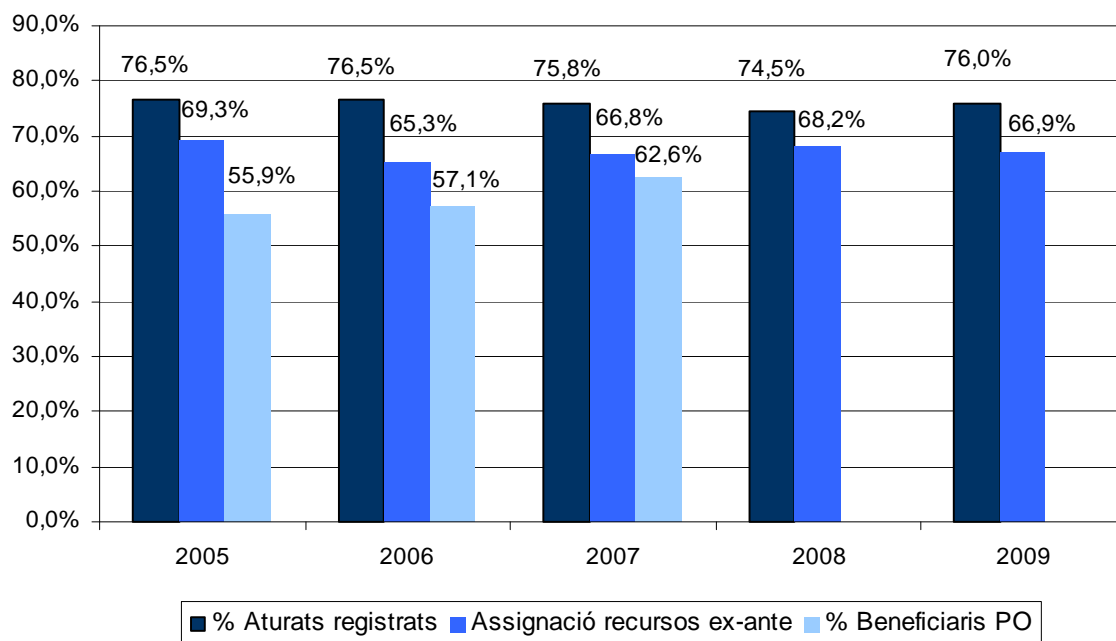
D'altra banda, els gràfics 4.2 a 4.5 mostren que, **per a totes les demarcacions territorials, el percentatge de recursos assignats ex-ante i el d'aturats que finalment participen en els plans d'ocupació difereix considerablement**. És possible que això respongui parcialment a diferències en l'ús de recursos per demarcacions: els mateixos recursos poden donar lloc a més contractacions si el cost per lloc de treball és més baix, la qual cosa pot succeir si els salaris tendeixen a ser més reduïts (per feines menys qualificades), els contractes més curts, o existeix un major cofinançament per part de l'entitat beneficiària. Tanmateix les diferències responen sobretot als plans d'ocupació dels organismes de la Generalitat que es financen per conveni i que, per tant, resten al marge de l'assignació de recursos ex-ante de les convocatòries. Donat que aquests plans beneficien sobretot les comarques no metropolitanes, la demarcació de Barcelona resulta encara més subrepresentada en termes de beneficiaris del que ja ho estava per la distribució ex-ante de recursos econòmics.

Finalment, ens preguntem si la heterogeneïtat en la distribució de recursos entre demarcacions es reproduïx dins de cadascuna de les demarcacions. Malgrat que no disposem d'informació sobre la distribució de recursos econòmics a un nivell més desagregat que les províncies, podem calcular, per a cadascuna de les oficines de treball, el **percentatge de demandants d'ocupació registrats que accedeixen a un pla d'ocupació**. Els resultats es mostren a la **taula 4.1**. La mitjana de Catalunya oscil·la entre 1,3% i 1,1%, segons l'any, i la variabilitat entre oficines de treball és molt notable: des d'un màxim del 15,5% a l'oficina de Vielha e Mijaran l'any 2005 (això és, un de cada sis aturats van participar en un pla d'ocupació) fins a un mínim del 0,2% en algunes oficines de la ciutat de Barcelona.

Els resultats de la taula constaten que dins de cada demarcació l'heterogeneïtat és força elevada: prenent com a referència l'any 2007, el rang per demarcació és de 1,9%-10,5% a Lleida, 0,5%-5,0% a Tarragona, 0,3%-1,9% a Girona i 0,4%-4,9% a Barcelona. Això sembla corroborar que **la distribució final dels recursos i llocs de treball en plans d'ocupació respon més a factors locals (com el dinamisme de les oficines de treball, les necessitats de personal dels ajuntaments o les entitats sense ànim de lucre, el diferent nivell de coneixement del programa o la tradició històrica de presentar-hi projectes) que a la distribució de les necessitats a les quals el programa vol donar cobertura**. Aquesta constatació és, en certa manera, problemàtica, en tant que zones amb necessitats presumiblement similars (ja sigui en termes d'atur o de problemes socials) tenen un percentatge de beneficiaris molt diferent (per exemple; Sant Adrià de Besòs: 1,9%; El Prat de Llobregat: 0,4%).

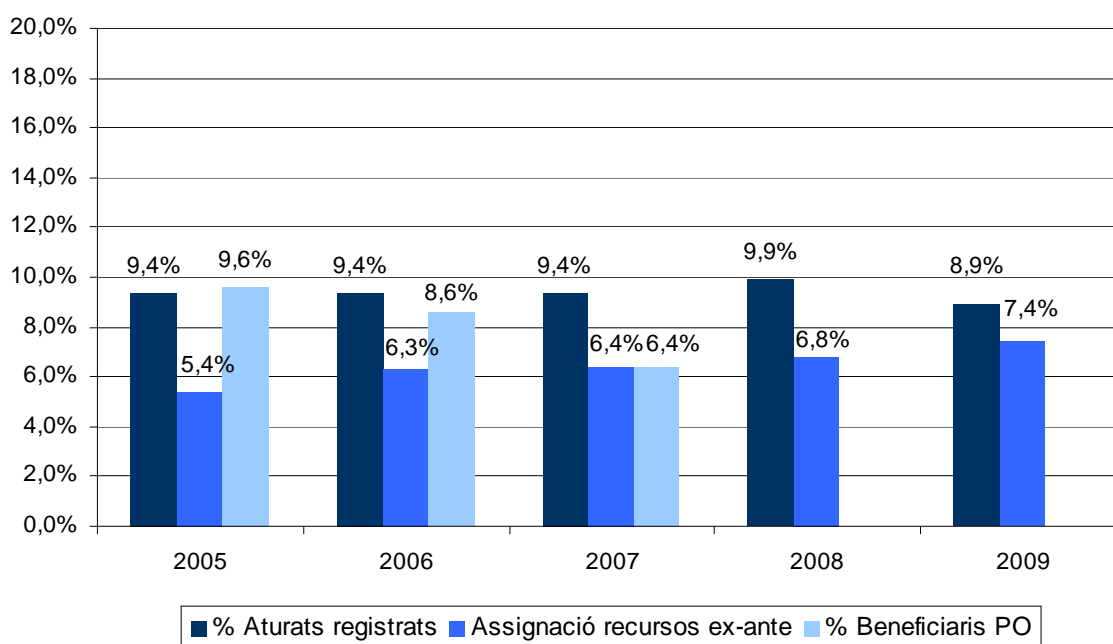
Gràfic 4.2 Percentatge de recursos assignats ex-ante, d'aturats registrats i de beneficiaris de plans d'ocupació respecte el total de Catalunya

Barcelona



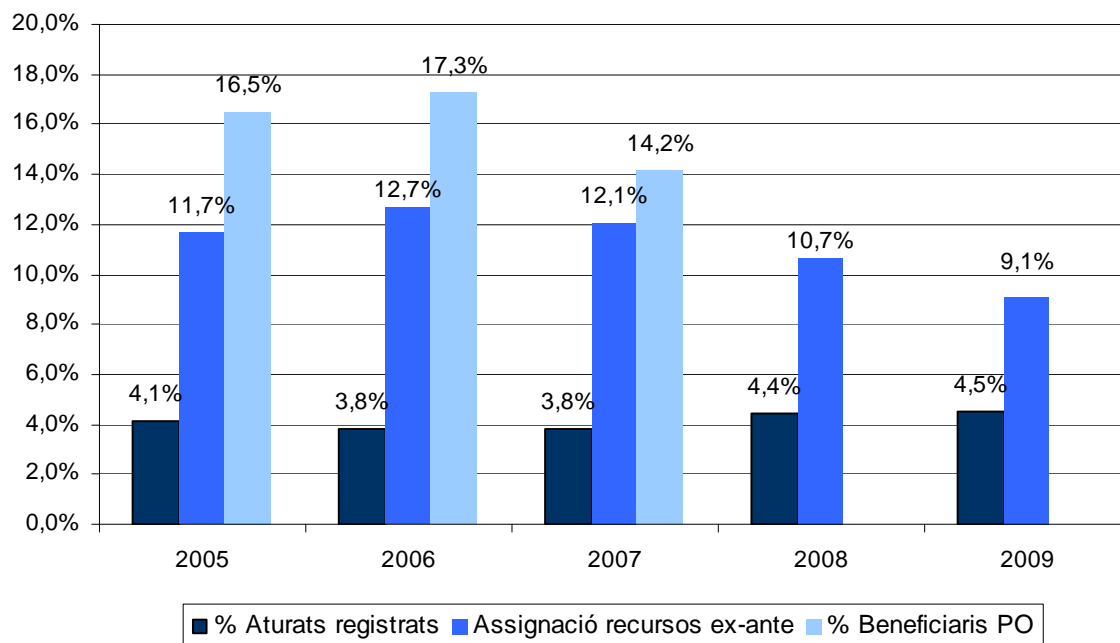
Gràfic 4.3 Percentatge de recursos assignats ex-ante, d'aturats registrats i de beneficiaris de plans d'ocupació respecte el total de Catalunya

Girona



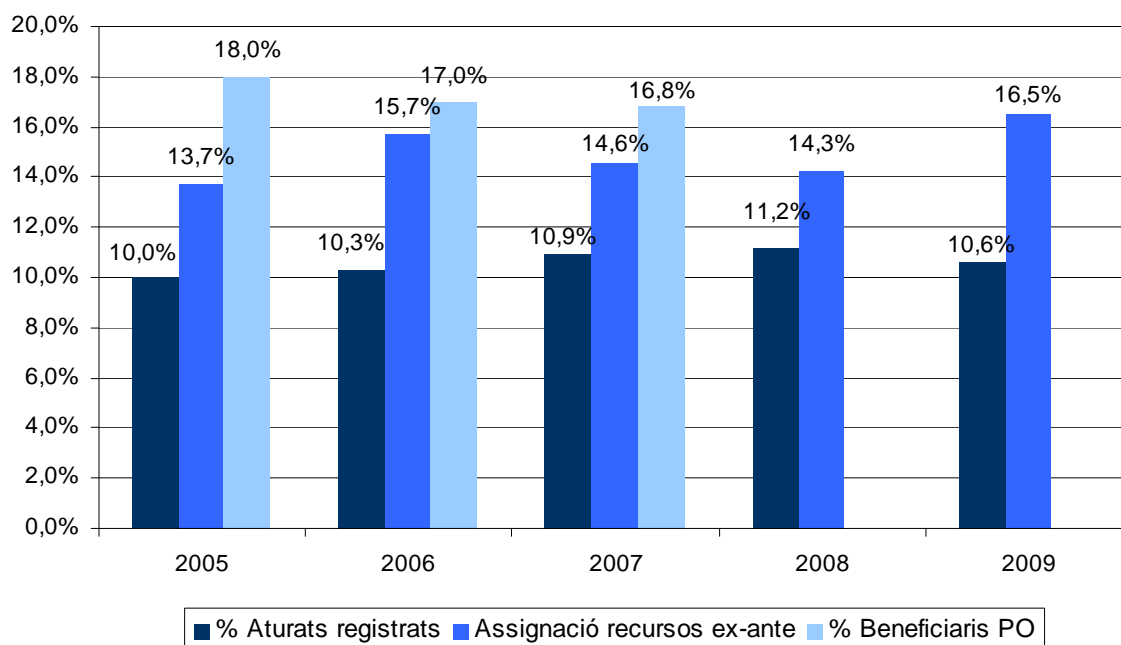
Gràfic 4.4 Percentatge de recursos assignats ex-ante, d'aturats registrats i de beneficiaris de plans d'ocupació respecte el total de Catalunya

Lleida



Gràfic 4.5 Percentatge de recursos assignats ex-ante, d'aturats registrats i de beneficiaris de plans d'ocupació respecte el total de Catalunya

Tarragona



Taula 4.1: Percentatge de participants en plans d'ocupació respecte el total de DONO inscrits, per oficines de treball d'inscripció

OT d'inscripció	2005	2006	2007
Vielha e Mijaran	15,5%	15,2%	10,5%
Tremp	13,3%	13,2%	9,2%
Móra d'Ebre	7,5%	6,9%	5,0%
Berga	5,4%	5,7%	4,9%
Balaguer	4,3%	4,7%	4,0%
Lleida-Comarcal	6,0%	6,0%	3,8%
Valls	4,9%	4,0%	3,5%
Solsona	7,4%	6,3%	3,3%
La Seu d'Urgell	4,0%	5,4%	3,1%
Tàrrrega	3,2%	4,2%	2,8%
Lleida-Fleming	3,6%	4,1%	2,4%
Tortosa	3,3%	2,4%	2,0%
Amposta	2,6%	2,9%	2,0%
Sant Adrià del Besòs	1,2%	0,9%	1,9%
Ripoll	2,4%	2,4%	1,9%
Vilafranca del Penedès	2,2%	1,8%	1,7%
Vic	2,2%	2,3%	1,6%
Manresa	1,8%	2,0%	1,5%
Badalona-Laietània	1,1%	1,8%	1,4%
Tarragona-Claret	1,8%	2,0%	1,4%
Sant Boi de Llobregat	1,8%	1,5%	1,2%
Sant Cugat del Vallès	1,1%	1,3%	1,2%
Reus	2,1%	1,8%	1,2%
Olot	2,2%	2,1%	1,2%
Anoia	2,9%	1,4%	1,2%
Vendrell	1,5%	1,3%	1,1%
Catalunya	1,3%	1,3%	1,1%
Cerdanyola del Vallès	0,6%	1,3%	1,0%
Badalona-Aribau	0,8%	0,8%	1,0%
Sabadell-Alí-Bei	0,8%	1,0%	1,0%
Gavà	1,3%	1,1%	1,0%
Barcelona-Aragó	0,8%	1,0%	1,0%
Terrassa-Edisson	1,1%	1,0%	1,0%
Vilanova i la Geltrú	1,1%	0,9%	1,0%
Mataró-Sant Josep Ori	1,2%	1,1%	1,0%
La Bisbal d'Empordà	1,8%	1,4%	0,9%
Sant Feliu de Llobreg	1,0%	1,1%	0,9%
Rubí	0,6%	0,7%	0,9%
Granollers-Perifèria	1,2%	1,4%	0,9%
Barberà del Vallès	0,8%	1,2%	0,9%
Barcelona-Barri Gòtic	0,6%	0,8%	0,9%
Mataró-Rondes	0,9%	0,9%	0,8%
Cornellà de Llobregat	1,0%	1,0%	0,8%

Taula 4.1 (Cont.): Percentatge de participants en plans d'ocupació respecte el total de DONO inscrits, per oficines de treball d'inscripció

OT d'inscripció	2005	2006	2007
Santa Coloma de Gramenat	0,7%	0,9%	0,8%
Barcelona-Verneda	0,6%	0,4%	0,8%
Barcelona-Sepúlveda	0,6%	0,9%	0,8%
Ripollet	0,6%	0,9%	0,8%
Sabadell-Sardà	1,0%	1,0%	0,8%
Hospitalet-Cobalto	0,7%	0,7%	0,8%
Sant Vicenç dels Horts	0,8%	0,6%	0,8%
Figueres	1,1%	1,1%	0,7%
Barcelona-Lesseps	0,8%	0,8%	0,7%
Viladecans	1,4%	0,8%	0,7%
Badalona-Galileu	0,7%	1,1%	0,7%
Barcelona-Poblenou	0,4%	0,6%	0,7%
Barcelona-Dante	0,6%	0,7%	0,7%
Girona	1,7%	1,4%	0,6%
Martorell	1,0%	0,8%	0,6%
Barcelona-Sants	0,6%	0,8%	0,6%
Alt Maresme	0,6%	0,9%	0,6%
Mollet del Vallès	0,8%	0,6%	0,6%
Granollers-Franqueses	0,7%	0,7%	0,6%
Hospitalet-La Farga	0,5%	0,6%	0,6%
111	0,6%	0,6%	0,5%
Esplugues de Llobregat	1,2%	0,7%	0,5%
Tarragona-La Granja	0,8%	0,8%	0,5%
Barcelona-Berlín	0,6%	0,9%	0,4%
Barcelona- Sant Andre	0,5%	0,4%	0,4%
Barcelona-Guineueta	0,2%	0,4%	0,4%
Palamós	1,1%	0,9%	0,4%
Prat de Llobregat	0,4%	0,3%	0,4%
Blanes	0,5%	0,4%	0,3%
88	0,0%	0,0%	0,0%
ISM-Barcelona	0,2%	0,3%	0,0%
ISM-Tarragona	0,0%	0,0%	0,0%

4.4. El procés de selecció dels projectes

Un cop publicada la convocatòria de subvencions les entitats redacten els seus projectes i els presenten a l'oficina de treball o al servei territorial del SOC de referència de l'àrea en què desenvolupen les seves activitats. Els projectes presentats són llavors avaluats pels serveis territorials del SOC d'acord amb els criteris especificats a la normativa i, en una segona fase, per les meses locals d'ocupació. A continuació, els serveis territorials trameten al Servei de Promoció de l'Ocupació un informe proposat en què figuren, per ordre de preferència, tots els projectes que han obtingut una puntuació suficient per ser aprovats i un altre amb els projectes denegats. D'acord amb aquests informes, el Servei de Promoció de l'Ocupació pondera l'equilibri territorial entre necessitats i projectes, i formula la proposta d'aprovació definitiva. En aquesta secció analitzem la implementació del procés de selecció dels projectes sobre la base de les entrevistes realitzades a representants del SOC, oficines de treball i entitats beneficiàries.

4.4.1 De la convocatòria a la presentació de projectes

La primera qüestió rellevant fa referència al coneixement de la convocatòria de plans d'ocupació per part de tots els ens locals i organitzacions potencialment interessats. Alguns testimonis recollits a les entrevistes indiquen que **part dels biaixos territorials en la cobertura del programa s'expliquen pels problemes en la difusió**: *“hi ha moltes entitats que no saben què són els plans d'ocupació, ni tan sols que existeixen. No se'n fa gaire publicitat, funciona bastant pel boca-orella... entenc que si fos públic el SOC potser tindria una allau de demandes difícil de gestionar, però el procediment actual planteja problemes d'equitat en l'accés per part de les entitats”; “els plans no arriben a tots els ajuntaments ni a tots els aturats amb el perfil adequat, et diria que ni tan sols a totes les oficines de treball. Cal promoure'ls més per garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés, i fer que des dels consells comarcals o les diputacions s'ajudi als ajuntaments dels municipis més petits, per així poder accedir als aturats d'aquests municipis”; “qui més es mou té més oportunitats de conèixer el programa i presentar-s'hi, i és la presentació de projectes, més que les necessitats, el que determina el repartiment del pastís”*

D'entre els ens locals i organitzacions que tenen coneixement el programa, la següent qüestió és com i per quins motius decideixen el tipus de projectes a presentar. Entre les entitats locals i els ajuntaments més petits el procediment és habitualment informal. Tanmateix, alguns ajuntaments grans han establert processos interns per difondre la convocatòria de plans internament i realitzar una preselecció dels projectes a presentar. En alguns casos es tracta de reunions en què els responsables d'àrea exposen les seves propostes, els responsables de promoció econòmica aprofiten per *“fer pedagogia i explicar que és una política d'ocupació, no de recursos humans, per la qual cosa cal que el projecte tingui interès tant per la ciutat com per la persona que hi participa”*, i finalment es procedeix a triar els projectes a presentar. En ocasions, la preselecció de projectes passa encara el darrer filtre d'una comissió amb presència de representants sindicals que revisa que els llocs de treball no siguin d'estructura. En altres ajuntaments, tanmateix, l'àrea responsable dels plans d'ocupació simplement transmet la publicació de l'ordre a les altres àrees municipals i en recull les propostes de projectes: *“nosaltres en això fem un paper més aviat passiu, no filtrem les propostes que ens fan, ni les modifiquem, simplement les tramitem”*. Aquest segon tipus de procés, que a jutjar per la petita mostra d'entrevistes és el més habitual, sol ser tanmateix referit amb insatisfacció en tant que introdueix desviacions sobre l'objectiu teòric del programa: *“si els altres departaments volen una*

persona en un pla d'ocupació haurien de fer alguna cosa més, mostrar més sensibilitat, no pot ser que els enviem un peó temporal i prou, com estem fent ara”.

En el disseny específic dels projectes per part de les entitats beneficiàries hi influeix, com és lògic, la definició d'activitats i àmbits d'actuació preferents de cada convocatòria (vegeu **taula 4.2**) i els criteris de selecció dels projectes pels quals les sol·licituds seran puntuades i, eventualment, seleccionades, descrits a la **taula 4.3**. Quant als àmbits preferents, destaca que en el període 2005-2007 no se'n defineix cap per a les entitats sense ànim de lucre, se'n defineixen d'eminència tècnica per a les entitats supramunicipals (atenció social a les persones, foment de la integració dels immigrants, dinamització comunitària i foment de la igualtat d'oportunitats home-dona), i de diversos tipus per als ens locals (des de tècnics com el desenvolupament cultural, fins a d'altres més adequats a perfils de treballadors diversos –com la conservació del medi ambient, les obres públiques i la promoció turística, incloent-hi alguns clarament estructurals, com ara la neteja i vigilància de platges, carrers i altres espais públics).

D'entre els criteris de selecció de projectes en sobresurten dos que, plegats, sumen aproximadament la meitat dels punts: *l'interès general i social dels projectes i la repercussió directa sobre l'entorn social o geogràfic; i la contractació de treballadors dels col·lectius preferents*. No és d'estranyar, en conseqüència, que les entitats beneficiàries entrevistades concebin dos tipus de plans d'ocupació: els que es justifiquen fonamentalment com a projectes de millora ocupacional, adreçats bàsicament als col·lectius preferents d'aturats definits a les convocatòries, i els projectes d'interès general, adreçats a aturats amb perfils tècnics que compleixen alguns dels criteris preferents més genèrics (com ser dones o joves, vegeu la secció 4.5), però que es justifiquen sobretot per l'impacte previst del projecte i la seva correspondència amb els àmbits d'actuació preferents.

Tanmateix, algunes entitats beneficiàries expressen les dificultats en fer encaixar les seves prioritats amb els àmbits prioritaris definits a les convocatòries dels plans d'ocupació. Aquesta queixa és més freqüent a les entitats sense ànim de lucre i els ajuntaments de municipis rurals: *“les convocatòries van canviant de criteris i tu mai t'hi acabes de sentir reconegut. Al final les entitats som com camaleons: llegeixes i dius –nois, aquest anys som blaus, i muntem la sol·licitud en conseqüència. D'altres anys dius –aquest any som verds, i al següent –aquí diu que hem de ser vermells. Però això passa amb la majoria de convocatòries de subvencions, no només amb els plans d'ocupació. Ets tu qui t'has d'adaptar, sobretot en les formes, per obtenir els diners que et permeten tirar endavant amb la funció social que vols desenvolupar. Acaba sent una mica cansat i ineficient”*; *“les convocatòries les escriuen pensant en una ciutat gran, no en un poble poc habitat com el nostre. Només quadrem dins el sector prioritari de medi ambient, tot i que aquí tenim necessitats més diverses. Jo li diria a qui escriu les convocatòries –tot això que escrius no és real per a nosaltres... però ja ho deu saber, perquè al final ens atorguen els plans igualment. La convocatòria t'obliga a fer tripijocs amb el llenguatge de la proposta i al SOC a fer veure que se'ls creu.”*

En dissenyar els projectes l'experiència en convocatòries passades no sol servir d'orientació, donat que la majoria d'entitats beneficiàries expressen desconèixer el tipus de projecte que el SOC tendeix a aprovar-los. En qualsevol cas, detecten tendències més aviat en referència amb el tipus de lloc de treball pel qual es demana la subvenció, i no tant pel tipus de projecte. En aquest sentit, hi ha coincidència a assenyalar que se'ls deneguen els llocs de treball de suport administratiu (tot i que en continuen demanant) i els tendeixen a aprovar els peons d'obra, els treballadors socials i les *brigades de medi ambient*. No obstant això, les entitats beneficiàries perceben que tornar a presentar projectes ja subvencionats en convocatòries anteriors sembla donar-los més garanties en comparació a presentar-ne de nous. *“les resolucions semblen molt*

influenciades per les de l'any anterior, si t'ho van aprovar saps que t'ho tornaran a aprovar, i si es redueix el pressupost, doncs el mateix projecte però amb menys places i menys jornada. El que costa és que t'aprovin el que mai has proposat". Curiosament, els serveis territorials lamenten també la manca d'innovació, però l'atribueixen a les entitats beneficiàries: "els projectes no canvien gaire d'un any a un altre, hi ha poques coses noves i, si n'hi ha, sovint és una mica impostat i es tracta del de sempre."

D'altra banda, les entitats beneficiàries no solen comptar amb indicacions de les oficines de treball sobre el tipus de projecte a presentar. Les mateixes oficines reconeixen que no fan una promoció activa de la presentació de projectes, ni per incrementar la participació d'entitats que no solen participar, ni sobre el tipus de projecte a presentar. Sobre aquest segon aspecte, les oficines manifesten que no reben unes directrius clares del SOC, més enllà dels àmbits prioritaris que figuren a la convocatòria. Per aquest motiu la seva tasca en aquesta part del procediment consisteix més aviat a assessorar les entitats beneficiàries que els demanen orientació sobre aspectes administratius de la convocatòria, tot i que en la majoria de casos *"els projectes es presenten als serveis territorials sense que ens n'arribem a assabentar ni hi haguem tingut cap participació"*.

4.4.2 La selecció dels projectes i la redistribució territorial

Segons refereixen els representants dels serveis territorials entrevistats, el procés de valoració dels projectes sol comptar amb tres passes:

- Els tècnics dels serveis territorials realitzen la valoració tècnica dels projectes seguint els criteris de selecció i el sistema de punts establert a cadascuna de les convocatòries, els quals es mostren a la **taula 4.3**. Alguns criteris de selecció són valorats per les meses locals d'ocupació de la demarcació (constituïdes, entre d'altres, per sindicats, patronal, federació de municipis, i les oficines de treball).
- De les dues puntuacions anteriors en resulta una selecció provisional. Sobre aquesta selecció, el director del servei territorial introdueix ajustos *"perquè no quedin espais buits, comarques subrepresentades, o per prioritzar llocs on hi hagi un atur especialment gran, s'hagi tancat una gran empresa, etc."* Aquest procés de reequilibri es realitza en ocasions de forma informal, i en altres mitjançant el càlcul de forquilles segons població i atur per comprovar que tots els municipis dins d'una mateixa forquilla tenen un número de places atorgades similar.
- Finalment, es trameta al Servei de Promoció de l'Ocupació un informe-proposta en què figuren per ordre de preferència tots els projectes que hagin obtingut una puntuació suficient per ser aprovats i un altre amb els projectes denegats. Sobre aquestes propostes, el Servei de Promoció de l'Ocupació suggereix als serveis territorials "retocs puntuals", en cas que hi detecti diferències d'atorgaments en ajuntaments similars que depenen de serveis territorials diferents, o identifiqui comarques sub-representades (en aquest cas *"es financen projectes que havien estat mal puntuats per evitar que àrees geogràfiques quedin en blanc"*).

Les valoracions que del sistema de selecció fan els representants del SOC entrevistats són molt heterogènies. Les crítiques se centren en:

- **El sistema de puntuació no reflecteix adequadament els objectius teòrics dels plans d'ocupació**, ja que es sobrepondera l'interès social dels projectes mentre que *“la capacitat del projecte de recol·locar la persona en el mercat de treball i el col·lectiu al qual s'adreça el projecte no valen ni la meitat dels punts”*.
- **Alguns criteris de valoració són excessivament ambigus**, especialment l'interès social o general del projecte, que és el que atorga més punts. A la pràctica, segons expliquen aquests entrevistats, *“es miren d'excloure els projectes amb llocs de treball administratius o clarament estructurals, es prioritzen els que se centren de forma més exclusiva en un col·lectiu preferent i es procura que la distribució territorial sigui el més equitativa possible. La valoració de l'interès social és gairebé de si o no”*. D'altra banda, donada la subjectivitat d'alguns criteris, alguns representants reconeixen que acaba pesant molt *“el coneixement directe dels serveis territorials respecte a l'experiència amb plans d'ocupació anteriors”*.
- **La puntuació depèn massa de què la sol·licitud estigui ben redactada**: *“qui millor escriu, s'ho emporta tot”*; *“n'hi ha de dues planes que veus que la idea és bona però no tens manera de valorar-ho formalment, mentre que d'altres són veritables experts en fer memòries i obtenir punts”*. A més, la qualitat de la redacció de la sol·licitud no està necessàriament associada a la del pla d'ocupació *“el que diuen les propostes en alguns aspectes és paper mullat, en realitat rarament existeix un projecte d'inserció laboral al darrere per bé que el projecte sigui totalment legítim des del punt de vista social o cultural”*; *“si t'ho presenten bé, amb les paraules projecte pilot, experiència nova, o ampliació de projecte, acabem aprovant llocs de treball estructurals”*.

Per contra, els entrevistats que en fan una valoració positiva ho justifiquen pels següents motius:

- **Hi ha un problema de qualitat dels projectes presentats en relació amb la seva funció com a política activa d'ocupació, però entre els que se sol·liciten s'acaben triant els millors**: Tot i la millora experimentada en els darrers temps en l'orientació dels plans presentats, la solució es percep com complicada donat que *“els perfils tècnics són problemàtics perquè no es poden justificar com a programa ocupacional, i pels projectes per persones amb menys qualificació costa trobar una activitat que puguin fer que no sigui manteniment, jardineria, neteja... són feines a la força semi-estructurals. Potser l'ajuntament no faria aquella tasca en concret sense el pla, però no deixen de ser responsabilitats municipals”*.
- **Les reclamacions sobre les resolucions són molt baixes en comparació d'altres programes**.

Taula 4.2 Activitats i àmbits d'actuació preferents de les convocatòries

2005		
TRI 317/2005	TRI 37/2005	TRI 2098/2005
GRL	EL	EL
Sense especificar	<ul style="list-style-type: none"> • Neteja i vigilància de platges, carrers i altres espais públics • Prevenció d'incendis • Activitats de lleure per a infants, tercera edat i joventut • Promoció turística • Vigilància i manteniment de piscines públiques • Altres activitats temporals 	Sense especificar

2006		
TRI 599/2006	TRI 1374/2006	TRI 1850/2006
EL	SM	ESAL
<ul style="list-style-type: none"> • Activitats relacionades amb la campanya d'estiu (neteja i vigilància de platges, lleure per infants, promoció turística, etc.) • Allotjament i acompanyament de treballadors temporers • Atenció social a les persones i les famílies • Activitats de seguretat i salut laboral • Conservació del medi ambient • Prevenció i lluita contra incendis • Desenvolupament cultural • Sanitat, consum i qualitat de vida • Obres públiques i construcció 	<ul style="list-style-type: none"> • Atenció a les persones i a les famílies (atenció domiciliària, atenció social, etc.) • Foment de la integració dels immigrants • Dinamització comunitària (mediació intercultural, etc.) • Foment de la igualtat d'oportunitats home-dona 	Sense especificar

*GRL: general; EL: entitats locals; SM: entitats supramunicipals; ESAL: entitats sense ànim de lucre

Taula 4.2 (Cont.) Activitats i àmbits d'actuació preferents de les convocatòries

2007		
TRE 366/2007 EL	TRE 1860/2007 ESAL	TRE 1791/2007 SM
<ul style="list-style-type: none"> • Foment de la igualtat d'oportunitats home-dona • Atenció a les persones i a les famílies (atenció domiciliària, atenció social, etc.) • Foment de la integració dels immigrants • Activitats de seguretat i salut laboral • Conservació del medi ambient • Prevenció i lluita contra incendis • Desenvolupament cultural • Sanitat, consum i qualitat de vida • Obres públiques i construcció • Allotjament i acompanyament de treballadors temporers • Neteja i vigilància de platges, carrers i altres espais públics • Activitats de lleure per a infants, tercera edat i joventut • Promoció turística 	Sense especificar	<ul style="list-style-type: none"> • Atenció a les persones i a les famílies (atenció domiciliària, atenció social, etc.) • Foment de la integració dels immigrants • Dinamització comunitària (mediació intercultural, etc.) • Foment de la igualtat d'oportunitats home-dona

*GRL: general; EL: entitats locals; SM: entitats supramunicipals; ESAL: entitats sense ànim de lucre

Taula 4.3 Puntuació de projectes a la normativa reguladora dels plans d'ocupació

	2005			2006			2007		
	317 GRL	37 EL	2098 EL	599 EL	1374 SM	1850 ESAL	366 EL	1860 ESAL	1791 SM
<i>Major interès general i social</i>									
Activitats i ocupacions de caràcter preferent	33	31							
Interès general i social dels projectes i repercussió directa sobre l'entorn social o geogràfic			26	26	26	31	26	31	26
Contractació de treballadors dels col·lectius preferents	20	21	18	18	18	20	18	20	18
Coherència amb les PAO del SOC (el projecte forma part d'un itinerari que complementa altres PAO)	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Contractació a temps parcial	5	3	3	3	3	5	3	5	3
<i>Major acreditació d'inserció laboral</i>									
Experiència i direcció tècnica adequada i programació d'accions complementàries destinades a la millora de l'ocupabilitat (cursos, mòduls, etc.)	25	19							
Experiència i direcció tècnica adequada			13	13	13	9	13	9	13
Programació d'accions complementàries destinades a la millora de l'ocupabilitat			10	10	10	9	10	9	10
Incorporació directa dels treballadors o recolzar la creació permanent de llocs de treball		9	10	10	10	9	10	9	10
<i>Cofinançament de les entitats sol·licitants</i>									
Cofinançament per part de les entitats sol·licitants	8	8	4	4	4	8	4	8	4
Esforz financer de l'entitat per realitzar accions complementàries que millorin l'eficàcia del programa			7	7	7		7		7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

*GRL: general; EL: entitats locals; SM: entitats supramunicipals; ESAL: entitats sense ànim de lucre

4.5. El procés de selecció dels participants

4.5.1. El procés de selecció segons la normativa reguladora dels plans d'ocupació

Tal i com hem explicat a la descripció del disseny dels plans d'ocupació, els plans del període 2005-2007 han estat regulats per l'Ordre TRI/302/2005 de 6 de juny i la Resolució TRI/2098/2005 de 27 de juny de desenvolupament de l'ordre anterior (a excepció feta dels plans de 2005 previs a aquesta normativa). D'acord amb aquestes disposicions, el procediment de selecció de les persones aturades per a la seva participació en els plans d'ocupació ha de seguir els passos següents:

1. En el moment de valoració dels projectes de plans d'ocupació per part del SOC, **un dels criteris d'atorgament de les subvencions és l'adreçament dels projectes “a la contractació de treballadors desocupats dels col·lectius considerats preferents”**. La **taula 4.4** mostra els col·lectius preferents vigents en cadascuna de les convocatòries de plans d'ocupació del període 2005-2007. De les nou convocatòries, set refereixen a la Resolució TRI/2098/2005 a l'hora de determinar aquests col·lectius, per la qual cosa l'estabilitat dels plans d'ocupació en aquest aspecte ha estat molt elevada. La relació de col·lectius és extensa i està constituïda pels aturats de llarga durada; els majors de 45 anys; els menors de 25 anys amb menys de sis mesos d'atur que no hagin accedit a cap mesura formativa; els majors de 25 anys amb menys de 12 mesos d'atur que no hagin accedit a cap mesura formativa; les dones; les víctimes de violència de gènere; els aturats amb discapacitats físiques, psíquiques, sensorials o amb malalties mentals; els aturats amb cònjuge o fills menors, majors incapacitats i/o menors acollits a càrrec; els aturats extracomunitaris amb risc d'exclusió social; els drogodependents; els aturats en mesura penitenciària; i els aturats en risc d'exclusió social. En algunes convocatòries, a més, s'hi han afegit els aturats amb la condició de retornats. **Segons la convocatòria, el criteri d'adequació als col·lectius preferents ha determinat la concessió d'entre 18 i 20 punts (sobre 100) en la valoració dels projectes** (vegeu la **taula 4.3** a la pàgina anterior).
2. Un cop aprovat el projecte de pla d'ocupació, **l'entitat beneficiària de la subvenció ha de presentar a l'oficina de treball del SOC de l'àmbit geogràfic on es realitzi l'obra o servei una oferta d'ocupació de caràcter genèric**, per a la posterior contractació dels treballadors amb càrrec a la subvenció.
3. **L'oficina de treball és responsable exclusiva de “gestionar l'oferta de treball” i seleccionar els treballadors aturats entre els qui hi figurin inscrits com a demandants d'ocupació**, “procurant la major adequació al lloc de treball ofert i donant preferència a aquells que, a més, compleixin alguna de les condicions” que apareixen especificades a la normativa”. A més d'unes condicions preferents bàsiques, la normativa n'especifica d'altres pròpies de “treballadors amb dificultats especials del col·locació” a ser considerades “quan les característiques de les accions ho permetin”. Aquestes característiques són les mateixes que s'empren per a la valoració dels projectes, i que apareixen especificades a la **taula 4.4**.
4. Excepcionalment, i “ateses causes motivades per la naturalesa del projecte i el col·lectiu del treballador a contractar”, **la normativa preveu que el cap del servei territorial, o el**

cap de servei de programes d'inserció puguin autoritzar la contractació d'un treballador específic, sempre que compleixi el perfil del lloc de treball i la condició de treballador aturat inscrit al SOC com a demandant d'ocupació.

En síntesi, la normativa reguladora dels plans d'ocupació defineix un seguit de característiques dels aturats a contractar de caràcter preferent, que han d'orientar el disseny dels projectes per part de les entitats beneficiàries i la selecció dels participants per part de les oficines de treball. Tanmateix,

- Adreçar el projecte a persones d'aquests col·lectius té un pes relativament petit en la valoració dels projectes i la concessió de les subvencions.
- La mateixa normativa estableix que la pertinença de l'aturat a aquests col·lectius és subsidiària respecte l'adequació al lloc de treball (no és fins a 2009 que es defineixen atributs de compliment obligatori)
- Algunes característiques són difícilment objectivables i semblen constituir calaixos de sastre (per ex. "persones en situació de risc d'exclusió social" i "joves amb dificultat d'inserció laboral")
- Alguns col·lectius preferents no estan constituïts, necessàriament, per aturats de baixa ocupabilitat (per ex., "dones"; "dones per reduir desequilibris en ocupacions on es troben subrepresentades", i "els treballadors retornats") que són, en teoria, el col·lectiu diana de programes d'experiència laboral com els plans d'ocupació.

A partir de 2008, en què per primera vegada s'integren els ajuts per a la realització de diverses polítiques actives d'ocupació en una sola convocatòria, la relació de col·lectius preferents se simplifica substancialment (**taula 4.5**): es mantenen els majors de 45 anys; les dones víctimes de violència de gènere; els aturats amb discapacitats físiques, psíquiques, sensorials o malalties mentals; i les persones en risc d'exclusió social. Tanmateix, en la definició de col·lectiu preferent es rebaixa la durada de l'atur de 12 a 6 mesos, i s'incorporen els joves amb dificultats d'inserció laboral; les dones per reduir desequilibris en ocupacions on es troben subrepresentades; i els perceptors del subsidi d'atur, renda activa d'inserció (RAI) o renda mínima d'inserció (RMI). Tanmateix, desapareixen les mencions a les mesures formatives, les responsabilitats familiars, i als aturats extracomunitaris, drogodependents, en mesura penitenciària o retornats (els quals se sobreentén que queden incorporats dins la categoria general de "persones en risc d'exclusió social").

D'altra banda, a la convocatòria TRE/310/2008 s'incorpora un matís important, ja que només les dones, les víctimes de violència de gènere, les persones amb discapacitats i els perceptors de la RAI o la RMI romanen com a col·lectius de caràcter prioritari per sí mateixos, mentre que la resta d'atributs de caràcter preferent resta condicionada a que l'aturat hagi estat almenys sis mesos en situació d'atur.

Tanmateix, és a la convocatòria de 2009 en què s'introdueixen les modificacions més destacades a la definició dels col·lectius diana dels plans d'ocupació. En un context de crisi econòmica i una elevada taxa d'atur, l'orientació dels plans vira vers una funció de garantia de rendes i determina que els plans d'ocupació "s'han d'adreçar *exclusivament* als treballadors desocupats que hagin exhaurit la prestació i/o el subsidi d'atur i no tinguin ingressos en la unitat familiar o nucli de convivència familiar". A més, es manté un número molt reduït de col·lectius de caràcter preferent: els desocupats majors de 52 anys, les dones víctimes de la violència de

gènere, les persones amb discapacitats i els qui, havent desenvolupat la seva activitat professional com a autònoms, no tinguessin dret a cap subsidi o ajut.

Taula 4.4 Col·lectius considerats preferents a la normativa reguladora dels plans d'ocupació 2005-2007

		2005			2006			2007		
		317	37	2098	599	1374	1850	366	1860	1791
		GRL	EL	EL	EL	SM	ESAL	EL	ESAL	SM
Temps a l'atur	Aturats de llarga durada (12 mesos)									
	Aturats de més de sis mesos									
Edat	Majors de 40 anys									
	Majors de 45 anys									
	Majors de 52 anys									
	< 25 anys amb < 6 mesos en atur, que no han accedit a cap mesura formativa									
	> 25 anys amb < 12 mesos d'atur, que no han accedit a cap mesura formativa									
	Joves amb dificultats d'inserció laboral									
Gènere	Dones									
	Dones víctimes de la violència de gènere									
	Dones per reduir desequilibris en ocupacions on es troben subrepresentades									
Disminucions	Disminució física									
	Disminució psíquica									
	Disminució sensorial									
	Persones amb malaltia mental									
Responsabilitats familiars	Cònjuge, fills < 26 anys, majors incapacitats o menors acollits a càrrec									
Altres	Extracomunitaris en risc d'exclusió social									
	Persones drogodependents									
	Persones en mesura penitenciària									
	Persones en risc d'exclusió social									
	Persones amb la condició de retornats									
	Persones perceptores del subsidi d'atur, RAI o RMI									
	Haver exhaurit prestació/subsidi d'atur, sense ingressos a la unitat familiar									
	Autònoms sense dret a cap subsidi i/o ajut									

*GRL: general; EL: entitats locals; SM: entitats supramunicipals; ESAL: entitats sense ànim de lucre

Taula 4.5 Col·lectius considerats preferents a la normativa reguladora dels plans d'ocupació 2008-2009

		2008		2009
		165 ¹	310 ²	235 ³
		EL	ESAL	GRL
Temps a l'atur	Aturats de llarga durada (12 mesos)			
	Aturats de més de sis mesos			
Edat	Majors de 40 anys			
	Majors de 45 anys			
	Majors de 52 anys			
	< 25 anys amb < 6 mesos en atur, que no han accedit a cap mesura formativa			
	> 25 anys amb < 12 mesos d'atur, que no han accedit a cap mesura formativa			
	Joves amb dificultats d'inserció laboral			
Gènere	Dones			
	Dones víctimes de la violència de gènere			
	Dones per reduir desequilibris en ocupacions on es troben subrepresentades			
Disminucions	Disminució física			
	Disminució psíquica			
	Disminució sensorial			
	Persones amb malaltia mental			
Resp. familiars	Cònjuge, fills < 26 anys, majors incapacitats o menors acollits a càrrec			
Altres	Extracomunitaris en risc d'exclusió social			
	Persones drogodependents			
	Persones en mesura penitenciària			
	Persones en risc d'exclusió social			
	Persones amb la condició de retornats			
	Persones perceptores del subsidi d'atur, RAI o RMI			
	Haver exhaurit prestació/subsidi d'atur, sense ingressos a la unitat familiar			
	Autònoms sense dret a cap subsidi i/o ajut			

*GRL: general; EL: entitats locals; ESAL: entitats sense ànim de lucre

**No s'inclouen les convocatòries de *Treball als Barris*

¹ La convocatòria és, per primera vegada, de caràcter bianual (2008-2009) i adreçada a municipis de més de 30.000 habitants. Els col·lectius són comuns per a totes les polítiques actives d'ocupació integrades a la convocatòria.

² Els atributs "Joves amb dificultats d'inserció laboral", "Majors de 45 anys", "Perceptors del subsidi d'atur", "Dones per reduir desequilibris en ocupacions on es troben subrepresentades", i "Persones en risc d'exclusió social" són criteris condicionats a que l'aturat hagi romàs més de 6 mesos en situació d'atur. Els col·lectius són comuns per a totes les polítiques actives d'ocupació integrades a la convocatòria.

³ La convocatòria està adreçada a entitats sense ànim de lucre, municipis de menys de 30.000 habitants, i municipis de més de 30.000 habitants que tinguessin atorgats plans d'ocupació per un import superior als 30.000 euros a la convocatòria bianual de 2008. L'atribut "Haver exhaurit prestació/subsidi d'atur, sense ingressos a la unitat familiar" és un criteri d'acompliment obligatori en la selecció de participants, mentre que els altres d'aquesta convocatòria són de caràcter preferent.

4.5.2. La implementació del procés de selecció dels participants (anàlisi qualitativa)

En les entrevistes realitzades a una mostra de representants dels serveis centrals i territorials del SOC, les oficines de treball, i les entitats beneficiàries dels plans d'ocupació s'ha demanat als interlocutors que descrivissin el funcionament i criteris del procés de selecció dels participants emprat durant el període objecte d'estudi. De l'anàlisi de les seves respostes se'n deriva un patró de funcionament amb un grau d'heterogeneïtat notable, incloent algunes desviacions substancials en relació amb les prescripcions formals de la normativa reguladora.

La presentació dels projectes

Les entitats beneficiàries tendeixen a acollir-se als col·lectius preferents més genèrics a l'hora de presentar els projectes.

Segons la informació facilitada per les oficines de treball abunden les entitats beneficiàries que en la redacció dels projectes de plans d'ocupació s'acullen als col·lectius preferents menys restrictius (especialment el de dones i el de joves) a fi de poder tenir un major marge de maniobra a l'hora de seleccionar els participants. Això és especialment freqüent en ajuntaments no urbans i entitats sense ànim de lucre, i per als llocs de treball qualificats.

Els col·lectius preferents són incongruents amb alguns àmbits d'actuació preferents.

L'elecció dels col·lectius preferents més genèrics es deu, segons l'opinió de les entitats beneficiàries entrevistades, a que les tasques que han de desenvolupar els participants, tot i coincidir amb els àmbits d'actuació prioritaris de les mateixes convocatòries dels plans d'ocupació, són incompatibles amb la majoria de col·lectius preferents. Aquesta visió és compartida per alguns serveis territorials: *"Hi ha una incongruència greu entre els tipus de projecte prioritzats i la població diana dels plans d'ocupació. Els sectors emergents, amb potencialitat per crear ocupació, requereixen perfils de qualificació relativament alta (noves tecnologies, atenció social i comunitària...) però al mateix temps diem que volem beneficiar persones de baixa qualificació o en risc d'exclusió. Com pots posar una persona en risc d'exclusió social a atendre una persona dependent a casa seva? Això no encaixa."*

En redactar les ofertes de treball, algunes entitats beneficiàries sol·liciten perfils tècnics tan específics que predeterminen els candidats a ser seleccionats.

Els representants d'algunes oficines de treball expliquen que hi ha ofertes de treball que delimiten els requisits de la persona a contractar de forma tan detallada que resulta obvi que l'oferta està adreçada a acabar seleccionant una persona predeterminada. D'acord amb aquests representants, aquesta pràctica és relativament senzilla donat que *"només cal demanar una llicenciatura concreta, i al poble només n'hi ha un que la té, o sol·licitar una variant concreta de peó entre els centenars de possibilitats que existeixen, i justament hi ha una persona que s'ha registrat amb aquella qualificació"*. En aquest sentit, reconeixen que no sempre les oficines de treball controlen la correspondència entre el contingut de les ofertes de treball i les característiques del lloc de treball i del projecte presentat.

La preselecció dels participants

La selecció dels participants, que segons la normativa reguladora és una competència exclusiva de les oficines de treball, s'implementa mitjançant un procés pel qual les oficines de treball fan una preselecció de candidats i les entitats beneficiàries en fan la selecció final.

La cessió de la selecció final dels participants a les entitats beneficiàries entre una llista de candidats elaborada per l'oficina de treball respon a les directrius que el SOC comunica a les oficines de treball mitjançant circulars i/o instruccions internes de gestió. Els representants dels serveis centrals del SOC, així com els de bona part de les oficines de treball consultades, consideren que un cert grau d'implicació de les entitats beneficiàries en la selecció final és indefugible, ja que *“si les entitats beneficiàries no poguessin dir l'última paraula sobre les persones amb les que hauran de treballar podrien perdre l'interès a sol·licitar plans d'ocupació”*. No obstant això, són majoria els entrevistats que consideren que aquest rol preeminent de les entitats beneficiàries en la selecció és tanmateix problemàtic, ja que indueix desviacions respecte el que hauria de ser la població diana dels plans d'ocupació: en uns casos, orientant la selecció vers la població beneficiària dels serveis socials municipals, i en d'altres, vers persones qualificades i d'elevada ocupabilitat.

Les entitats beneficiàries no només realitzen la selecció final, sinó que influeixen sobre el procés de confecció de les llistes de candidats

Els representants dels serveis territorials i les oficines de treball consultats coincideixen a indicar que la preselecció de candidats (entre 3 i 10 per plaça, segons el cas) no es realitza de forma totalment independent, sinó *“en el marc d'un diàleg amb les entitats beneficiàries dels plans d'ocupació”*, segons unes versions, o *“sota la seva pressió”*, segons unes altres. En qualsevol dels dos casos, la interlocució amb les entitats beneficiàries se sol produir bé durant el procés de confecció de la llista, bé amb posterioritat, un cop les entitats comproven que algun dels candidats en què estaven interessats no hi apareix. Algunes oficines de treball admeten fins i tot haver repetit alguns processos de preselecció quan cap dels candidats proposats ha convençut l'entitat beneficiària.

Si bé la influència de les entitats beneficiàries sobre la confecció de les llistes de candidats és generalitzada, les motivacions que l'ocasionen són diverses:

- Hi ha coincidència a assenyalar que les entitats sense ànim de lucre i els ajuntaments de municipis petits presenten una major tendència a cobrir llocs de treball estructurals amb els plans d'ocupació, motiu pel qual el seu interès se centra en què es preseleccionin les persones que ofereixen més garanties de realitzar correctament la feina (les quals poden ser socis de la mateixa entitat, veïns coneguts, persones que ja han treballat a l'entitat o ajuntament, o beneficiaris d'un pla d'ocupació anterior). *“La veritat és que aquí sabem qui està a l'atur, coneixes la gent bé, saps si funcionen o no. Per tant, demanem les llistes a l'oficina del SOC, però en realitat ja sabem a qui volem i li diem que vagi a l'oficina del SOC i s'apunti a l'atur si no ho està. De fet, la mateixa oficina del SOC ens diu que si hi ha algú que volem, que li diguem que hi vagi i s'apunti a l'atur. Tot plegat és bastant senzill, ja que prioritzem sobre tot que siguin gent del poble, i com que l'oficina ens envia una llista de 10 a 20 noms per 3 o 4 places, segur que els que volem surten a la llista que ens envien.”*

Són excepció a aquesta pauta, entre d'altres, les entitats del tercer sector social en què els beneficiaris dels plans d'ocupació són la pròpia població diana de l'entitat (per ex. prostitutes, persones amb problemes d'alcoholisme o drogoaddicció, discapacitats, persones en mesura penitenciària, etc.)

- Per contra, entre els municipis urbans és una pràctica habitual que els serveis socials municipals remetin a l'oficina de treball llistes de persones per a ser incorporades als plans d'ocupació de baixa qualificació. En aquest cas, alguns representants de les oficines de treball lamenten que es prioritzin persones amb determinats problemes socials o necessitats econòmiques (els quals opinen que seria més adequat tractar amb altres tipus de programes) per sobre de consideracions sobre el potencial que el pla d'ocupació té per incrementar l'ocupabilitat dels beneficiaris.

La resposta de les oficines de treball a les demandes de les entitats beneficiàries en el procés de preselecció de candidats és heterogènia.

Les oficines de treball coincideixen a admetre que les demandes de les entitats beneficiàries per a incloure candidats a la preselecció se solen acceptar, sempre a condició de que estiguin registrats com a demandants d'ocupació no ocupats i que compleixin els requeriments de l'oferta de treball. Només quan el candidat sol·licitat s'allunya massa del perfil professional o el col·lectiu preferent de l'oferta es denega o es demana autorització al servei territorial del SOC.

No obstant això, la resposta de l'oficina de treball a les demandes de les entitats beneficiàries pren formes diverses (no només entre oficines de treball, sinó també dins una mateixa oficina, segons el pla d'ocupació), des de les més proclius a acceptar els candidats suggerits, fins a les més proactives en proposar els seus propis candidats. En aquest sentit, hem detectat els següents tipus bàsics de resposta:

1. **L'oficina de treball es limita a validar els candidats proposats per l'entitat beneficiària:** En aquestes situacions la funció de l'oficina de treball es circumscriu a *"comprovar que els candidats que ens proposen les entitats beneficiàries siguin demandants d'ocupació no ocupats i que pertanyin al col·lectiu descrit a l'oferta, i aportem candidats només si ens ho demanen"*. Els motius argüits per aquesta opció són múltiples: en ocasions s'accepta que no és la millor alternativa, però que existeixen raons de caire pràctic que ho motiven, com ara la pressió del temps (*"el termini per completar el procés és molt curt i ho fem tot escopetejats; en aquestes circumstàncies les entitats tenen els seus propis candidats, et demanen si pot ser, i quasi que et fan un favor, encara que pensis que potser n'hi hauria de millors"*) o la necessitat de mantenir una bona entesa amb les entitats beneficiàries (*"la manca d'uns criteris estrictes ens deixa una mica venuts per poder negociar [amb les entitats beneficiàries], i com que saps que hauràs de seguir treballant amb ells, no vols ser sempre el que posa problemes"*). En altres ocasions, la delegació del procés de selecció es produeix perquè els representants de les oficines de treball no consideren que hi hagi un conflicte entre els objectius del programa i el fet que les entitats beneficiàries cerquin els candidats amb una millor adequació tècnica al lloc de treball. Aquesta forma de procedir en el procés de preselecció és també l'habitual en la relació amb els organismes de la Generalitat de Catalunya que han realitzat plans d'ocupació en conveni amb el SOC.
2. **L'oficina de treball condiona la delegació del procés de preselecció als casos en què considera que l'entitat beneficiària ho pot fer de forma més adequada :** Algunes oficines expliquen que deleguen tot el procés de selecció només en els casos en què perceben que l'entitat beneficiària comparteix els objectius del SOC i té millor informació sobre els beneficiaris potencials. Sovint, aquest és el cas quan l'interlocutor

per part d'un ens local és l'àrea de promoció econòmica o de serveis socials, amb l'argument que *"l'ajuntament està molt conscienciat sobre els perfils socials que han de tenir els participants i a més coneixen millor les necessitats de cadascú, així que ho deixem a les seves mans"*, o el d'entitats sense ànim de lucre en què els destinataris dels plans d'ocupació són persones de col·lectius amb necessitats especials (com ara persones en mesura penitenciària, malalts mentals, discapacitats, etc.).

3. **L'oficina de treball elabora una llista de candidats en què combina els seus propis candidats i els proposats per l'entitat beneficiària:** En aquests casos, la llista de candidats resulta d'una barreja de processos de preselecció paral·lels. Aquest tipus de resposta correspon a situacions diverses. En ocasions es tracta d'entitats beneficiàries que han proposat a l'oficina de treball menys candidats que les places que tenen assignades; en altres respon a l'estratègia de l'oficina de treball, que força que almenys una part dels candidats resulti del seu propi procés de preselecció; i encara en alguns municipis urbans respon a un procés relativament estandarditzat pel qual els ajuntaments reben una primera llista de l'oficina de treball i hi afegeixen candidats proposats pels seus propis serveis socials o laborals.
4. **L'oficina de treball negocia conjuntament amb l'entitat beneficiària tant la preselecció de candidats com l'elecció final dels participants:** En aquesta negociació es produeix un intercanvi entre els candidats amb el perfil tècnic més adequat sol·licitats per l'entitat beneficiària i els candidats amb majors necessitats ocupacionals detectats per l'oficina de treball (*"de vegades imposen uns candidats perquè sabem que són persones que els convindria un pla d'ocupació, i llavors negociem i diem –d'acord, aquests els pots triar perquè tirin endavant el projecte, però aquests altres te'ls quedem, t'agradin o no"*).

D'acord amb els representants del SOC entrevistats, el determinant fonamental del tipus de resposta de l'oficina de treball és *"la tradició de funcionament de cada servei territorial i oficina, ja que és un programa molt descentralitzat"*, així com les coneixences i el tipus de relacions informals establertes entre l'oficina de treball i cadascuna de les entitats beneficiàries, *"no necessàriament entre el director de l'oficina i el cap de promoció econòmica, sinó més aviat entre els tècnics d'un i altre lloc"*.

Malgrat els perfils preferents definits als projectes dels plans d'ocupació són vinculants, existeix la possibilitat que l'oficina de treball "aixequi els filtres" quan no es trobi cap candidat que compleixi el perfil tècnic sol·licitat per l'entitat beneficiària.

Un element rellevant en la relació entre oficines de treball i entitats beneficiàries és la potestat de l'oficina per *"aixecar els filtres"* (això és, cercar candidats que no es corresponguin completament amb els requisits tècnics i el col·lectiu preferent definit al projecte de pla d'ocupació aprovat) quan no es troba cap candidat que satisfaci els requisits tècnics de l'oferta i/o les expectatives de l'entitat beneficiària. D'acord amb els representants del SOC entrevistats, aquesta potestat s'exercia amb un elevat grau de discrecionalitat en cada oficina de treball. Des de 2009, és una competència exclusiva del servei territorial.

En els casos en què l'oficina de treball desenvolupa un paper actiu en la preselecció dels candidats, la identificació se sol basar en una cerca a la base de dades SICAS, la valoració informal dels orientadors, i la comprovació de l'interès del candidat a participar en el pla d'ocupació.

El procediment descrit per les oficines consultades sol incloure els següents passos:

- 1) En primer lloc, es realitza una consulta a SICAS per cercar aturats amb un perfil tècnic que es correspongui amb els requeriments de l'oferta de treball (fonamentalment, la titulació i l'experiència laboral). En cas que els col·lectius preferents de l'oferta facin referència a variables presents a SICAS (generalment, criteris de gènere i edat) la cerca s'estén a aquests criteris.
- 2) D'altra banda, els orientadors de l'oficina de treball realitzen al llarg de l'any identificacions d'aturats als quals consideren que els convindria participar en un pla d'ocupació. Aquestes identificacions es basen en consideracions qualitatives sobre necessitats laborals o socioeconòmiques (amb criteris tals com "és aturat de llarga durada i té la família a càrrec", "depressió", "és una dona de més de 45 anys que no ha treballat mai", etc.). En el moment de realitzar la preselecció, les oficines solen comprovar si aquestes persones poden ser assignades a algun dels plans d'ocupació aprovats (la qual cosa és més habitual en les places de perfil no qualificat que en les de perfil tècnic). A més, algunes oficines de la ciutat de Barcelona fan difusió a totes les oficines de la xarxa (de la ciutat però també les de la província) per a que els adrecin les persones que creguin que puguin encaixar amb l'oferta de treball. En aquest procés es consideren també aquelles persones que sol·liciten als orientadors participar en un pla d'ocupació de forma explícita, ja sigui perquè coneixen el programa o han vist l'oferta penjada al taulell d'anuncis de l'oficina.
- 3) En el cas (freqüent per als plans d'ocupació de baixa qualificació) que els candidats detectats mitjançant els dos passos anteriors excedeixin amb escreix els 3-10 candidats per plaça, les oficines de treball solen realitzar un filtrat en què procuren aplicar els criteris preferents de la convocatòria dels plans d'ocupació (garantir un 40% de dones, prioritzar els majors de 45 anys, els que porten més temps a l'atur, els que no han participat en anys anteriors, etc.). Algunes oficines de treball lamenten haver d'actuar amb un excés de discrecionalitat en fer aquest tall i manifesten que alguns col·lectius preferents descrits a l'oferta (com ara el de persones en risc d'exclusió social) no són a la base de dades ni es poden certificar, per la qual cosa no es poden prendre en consideració o es consideren de forma molt qualitativa.
- 4) Abans de tancar la llista final de candidats, l'oficina de treball els escriu o truca per demanar que confirmen la seva disponibilitat i interès a participar en el pla d'ocupació. D'acord amb la percepció dels representants de les oficines de treball consultats, la taxa d'acceptació oscil·la entre el 50 i el 70%, i el principal determinant d'una resposta afirmativa és haver exhaurit la prestació d'atur o estar a punt d'exhaurir-la.

La descripció del procés des del punt de vista de les entitats beneficiàries és força coherent amb el de les oficines de treball. La majoria d'entitats beneficiàries coincideixen en què les oficines de treball són molt flexibles i rarament s'oposen a la incorporació dels seus candidats a la llista, si bé n'hi ha algunes que de vegades *"posen pegues i diuen que ja han enviat prou gent que compleix el perfil"*. En uns casos, expliquen que l'oficina els dóna plena autonomia per buscar els candidats o bé que els n'envia molt pocs, mentre en d'altres casos troben que els n'envia un excés. En aquest darrer cas, lamenten que la base de dades de les oficines de treball sigui poc informativa sobre les qualificacions i habilitats laborals dels candidats, motiu pel qual es veuen forçats a entrevistar moltes persones que no s'adiuen amb els requisits de l'oferta de feina (especialment per als llocs de treball per a tècnics mitjos o superiors). Igualment, les entitats beneficiàries assenyalen que mentre algunes oficines de treball no posen cap problema a buscar candidats entre els inscrits en altres oficines quan no en troben cap d'adequat a la pròpia, hi ha oficines que *"prefereixen enviar-te un astronauta abans que ampliar la cerca"*.

En els casos en què l'entitat beneficiària desenvolupa un paper actiu en la preselecció dels candidats, els mecanismes emprats són tant de tipus informal com els formals propis dels processos de selecció de treballadors.

Els mecanismes de tipus informal que declaren emprar consisteixen a trucar persones amb qui ja han treballat anteriorment, proposar-ho a socis o voluntaris de la pròpia entitat, o impulsar el boca-orella entre persones conegudes. Entre els mecanismes formals, el més habitual és l'ús de borses de treball pròpies, els contactes amb els col·legis professionals, o la publicació d'anuncis de l'oferta de treball en pàgines web especialitzades.

Hi ha persones que s'inscriuen com a demandants d'ocupació expressament per a ser seleccionades per als plans d'ocupació.

La majoria d'oficines de treball i entitats beneficiàries consultades convenen que entre les persones recomanades per part de les entitats beneficiàries n'hi ha que es registren expressament com a demandants d'ocupació per poder accedir al pla d'ocupació, i fins i tot ho qualifiquen de situació freqüent. Donat que no hi ha un criteri estricte d'antiguitat mínima com a demandant d'ocupació per poder accedir als plans d'ocupació, les oficines de treball solen incloure aquestes persones en la llista de candidats.

En un cas més extrem, una de les entitats beneficiàries entrevistades reconeix que acomiada treballadors per poder-los contractar uns mesos a l'any mitjançant el pla d'ocupació, amb la garantia que, un cop acabat el pla, les tornarà a contractar. L'entitat justifica aquesta pràctica i la connivència dels treballadors en què és una fórmula que els permet finançar les activitats de tipus social que donen raó de ser a l'entitat. Tot i que només una entitat ha reconegut aquesta pràctica, algunes de les oficines de treball consultades indiquen que han detectat casos similars entre les entitats sense ànim de lucre.

La selecció final dels candidats

La selecció final per part de les entitats beneficiàries sol basar-se en l'adequació dels candidats als requeriments tècnics del lloc de treball, si bé hi ha excepcions (especialment, els plans d'ocupació de baixa qualificació dels ens locals urbans).

El procés de selecció acaba amb la tria, per part de les entitats beneficiàries, dels aturats presents a la llista de candidats que participaran en el pla d'ocupació, així com dels suplents per al cas en que algun dels participants acceptats finalment declini l'oferta.

D'acord amb les entitats beneficiàries consultades, el procediment per realitzar aquesta tria sol constar dels passos propis de qualsevol procés de selecció de personal, és a dir, la valoració del *curriculum vitae* per comprovar que el candidat s'ajusta als requisits tècnics i professionals del lloc de treball, i una entrevista personal. En algunes ocasions es realitzen proves complementàries, com ara proves físiques, escrites i/o psicotècnics. Ara bé, el nivell de formalitat d'aquest procés és divers: en alguns ajuntaments es constitueix una comissió de selecció, amb presència de l'alcalde, diversos regidors, representants dels partits, representants sindicals i tècnics municipals, que és responsable de realitzar les entrevistes als candidats i prendre la decisió de forma col·legiada. En d'altres, i especialment per a llocs de treball de perfil tècnic baix, *"la selecció final no la fa ni l'àrea de promoció econòmica, sinó que li passen la llista al cap de la brigada que tria els noms pensant que els conegui d'anys anteriors i sàpiga que funcionen bé"*. Igualment, la consideració de la situació laboral o social dels candidats pot

constar des d'una apreciació informal fins a un procés estandaritzat en què se sol·liciten declaracions de la renda, certificats de serveis socials, es valora el temps passat a l'atur, etc.

D'acord amb els representants de les entitats beneficiàries i del SOC consultades, els criteris emprats per a realitzar la selecció final són els següents:

- El criteri fonamental és l'adequació del perfil tècnic dels desocupats a les necessitats del projecte (*"qui vol fer una paret, vol que la paret s'aguanti"; "les entitats compleixen amb el perfils preferents per tenir més punts, però un cop aprovats sempre busquen el que millor pot fer la feina"; "s'aplica massa el criteri de productivitat, però també entens que volen evitar el típic que al segon dia demana la baixa i els deixa plantats"*). A la pràctica, això sol implicar la tria dels candidats que la mateixa entitat beneficiària havia proposat incloure a la llista.
- A més, els ens locals esmenten sovint el requisit que la persona beneficiària sigui del propi municipi, fins al punt que alguns demanen el certificat d'empadronament en el procés de selecció. En el cas dels municipis rurals, aquest requisit s'articula com un objectiu dels plans d'ocupació: *"l'objectiu per nosaltres és fixar la poca població que viu al nostre territori; ens centrem en la gent que té problemes per treballar aquí, i no tant en la que té problemes per treballar en general"*.
- Per contra, la consideració de les necessitats laborals o socioeconòmiques dels candidats ha tendit a romandre com a criteri secundari: *"el que es prioritza és pensar que ho farà bé, que té l'experiència i la qualificació. És més aviat en cas d'empat que et plantejes la pregunta: -a qui li convé més aquesta oportunitat? Diguem que és un factor de desempat."*
- Cal destacar que algunes entitats beneficiàries ni tan sols consideren la situació laboral o socioeconòmica de l'aturat com un criteri secundari, ja que no tenen coneixement que l'objectiu principal dels plans d'ocupació sigui l'increment de l'ocupabilitat del participant i la seva posterior inserció al mercat laboral obert. Ans al contrari, assumeixen que els objectius ocupacionals s'acompleixen pel mateix fet de contractar les persones beneficiàries durant el pla d'ocupació (de fet, aquest és el missatge que els transmeten algunes oficines de treball), motiu pel qual no comprenen l'intervencionisme d'algunes oficines de treball en el procés de selecció ni les limitacions que els imposa la definició de col·lectius preferents de les convocatòries. Entre aquestes entitats hi destaquen els organismes de la Generalitat en conveni amb el SOC, les quals consideren que aquest criteri *"regeix per a les entitats que accedeixen als plans d'ocupació per concurrència competitiva, però a nosaltres no se'ns aplica"*.
- La consideració de la situació laboral o socioeconòmica dels candidats no és homogènia per a totes les entitats beneficiàries. Sembla ser més present per als llocs de treball de baixa qualificació que per als de perfil tècnic; més habitual als ens locals que a les entitats sense ànim de lucre i els organismes de la Generalitat de Catalunya; i entre els ens locals, més habitual als urbans que als rurals.
- Entre les entitats beneficiàries que valoren aspectes més enllà de la qualificació tècnica i professional, se sol mencionar que els candidats prioritzats són aquells amb problemes (autoestima baixa, manca d'habilitats, atur de llarga durada, dificultats d'adaptació a l'entorn, etc.) però que són alhora proactius i estan motivats per treballar: *"Evitem seleccionar els que només apareixen per aquí quan senten campanes sobre els plans d'ocupació, i fem servir les entrevistes per detectar la motivació, les ganes de sortir-se'n, de tirar endavant"; "una persona amb moltes necessitats però que sigui molt cafre no*

només et pot fer inviable el projecte sinó que compromet l'efectivitat del pla com a instrument de millora de l'ocupabilitat per als altres participants”.

La repetició dels mateixos participants en plans d'ocupació d'anys diferents és una pràctica usual.

Les entitats beneficiàries entrevistades admeten que la repetició és una pràctica relativament habitual. Al respecte, manifesten que les oficines de treball no els transmeten un criteri clar sobre aquesta qüestió, per la qual cosa perceben que la decisió final varia entre convocatòries i sovint depèn de la discrecionalitat de l'oficina de treball o el servei territorial: *“no aconseguim aclarir si els participants poden repetir o no. Un anys et diuen que sí, d'altres que no i no saps ben bé què fer. La darrera instrucció que tenim és que els perfils tècnics sí que poden repetir, perquè en sis mesos no han pogut acabar la feina i si te n'enviessin de nous hauries de començar de zero.”*

Generalment, les entitats beneficiàries perceben la repetició com un fet excepcional, per al qual han hagut de sol·licitar permís a l'oficina de treball o al servei territorial, però no és sempre el cas. Hi ha organismes de la Generalitat amb processos de selecció estandaritzats en que l'experiència en un pla d'ocupació anterior fins i tot dóna punts. Altres entitats expliquen que sempre comencen la preselecció contactant els participants de l'any anterior que havien estat ben valorats per si volen repetir, però es troben que *“molts no volen perquè ja han trobat una altra feina”*. Una altra entitat expressa la seva satisfacció per haver contractat els mateixos beneficiaris de forma repetida, ja que ho considera una forma de *“generar estabilitat en les contractacions”*.

En general, les entitats beneficiàries que repeteixen la contractació d'una mateixa persona ho justifiquen per les majors garanties i l'increment de productivitat associats a l'experiència: *“hi ha pagesos i estudiants que repeteixen any rere any i ja hi compten, i a nosaltres ja ens sembla bé perquè saps que aquella persona ja té l'experiència, coneix el territori i la feina, i ho farà bé. És un factor que tenim en compte favorablement per fer la selecció”*; *“la repetició és beneficiosa, perquè ajuda a consolidar alguns projectes i línies de treball i també perquè el que repeteix té més números d'acabar-se quedant contractat.”* Donades aquestes motivacions, la major part d'entitats que admeten contractar les mateixes persones de forma repetida indiquen que ho fan de forma més freqüent amb les de perfil més tècnic.

No obstant això, hi ha altres motius per a la repetició. Algunes oficines de treball expliquen que algunes persones *“les contractes a través d'un pla d'ocupació justament perquè són de molt difícil inserció laboral i no troben feina enlloc més. Per a aquests perfils, de vegades repetir en els plans és l'única manera que estiguin uns mesos treballant i cobrant un sou.”* Finalment, alguns ajuntaments identifiquen un altre perfil de repetidor consistent en persones que hi tenen interès com a *“feina de temporada”*, ja que la resta de l'any bé no treballen, bé ho fan en altres activitats (generalment dones de mitjana edat, estudiants i pagesos).

L'ús del mecanisme excepcional per contractar un treballador específic (oferta de treball nominativa) és poc habitual i se sol limitar als perfils més tècnics.

D'acord amb les oficines de treball i els serveis territorials del SOC consultats, l'ús de les ofertes nominatives (que requereix l'autorització del cap del servei territorial o del cap de servei de programes d'inserció del SOC) és certament excepcional i es limita a llocs de treball que requereixen una qualificació singular, plans d'ocupació que suposen la continuació d'un projecte iniciat amb un pla d'ocupació anterior, o persones per a les quals la participació en el pla d'ocupació forma part d'un itinerari d'inserció socio-laboral. Algunes entitats beneficiàries

declaren sol·licitar-ho quan cap candidat dels enviats per l'oficina de treball els satisfà i n'han trobat un que no coincideix plenament amb el perfil tècnic i/o el col·lectiu preferent especificat al projecte presentat. Segons les oficines de treball, les demandes s'adrecen de forma gairebé exclusiva als serveis territorials i han d'estar molt ben justificades per a ser aprovades. No obstant això, una de les entitats sense ànim de lucre entrevistades explica que cada any sol·licita directament fer una oferta nominativa per a totes les places i projectes que li han estat concedits i que, fins a la data, sempre li ha estat acceptada.

Segons la percepció de les entitats beneficiàries, els determinants més importants del procés de selecció són les qualificacions tècniques, residir en el mateix municipi i ser dona. Segons les oficines de treball, són tenir més de 45 anys, ser aturat de llarga durada i patir necessitats econòmiques greus.

Finalment, hem demanat als entrevistats que valoressin quines característiques consideren que acaben determinant la selecció d'una persona aturada en un pla d'ocupació (incloent tant la preselecció dels candidats, com la selecció final de participants). Les respostes dels representants de les oficines de treball es mostren a la [taula 4.6](#) i les dels representants de les entitats beneficiàries a la [taula 4.7](#). La valoració dels criteris és relativament coincident pel que fa referència als criteris poc o gens importants (manca de poc temps de cotització per poder cobrar una pensió, problemes de salut mental, mesures penitenciàries, drogodependència, no haver treballat mai, i les discapacitats físiques i/o psíquiques). Per contra, l'ordenació dels criteris més importants en un cas i altre són molt diferents: mentre que les oficines del SOC perceben que els criteris més importants són tenir més de 45 anys, ser aturat de llarga durada i patir necessitats econòmiques greus, per a les entitats beneficiàries són les qualificacions tècniques del candidat, que resideixi en el mateix municipi que l'entitat beneficiària, i ser dona. Tot i que la pregunta feia referència al procés de selecció en conjunt, la diferència entre ambdues taules sembla copsar la divergència de criteris entre les oficines de treball en fer la preselecció de candidats, i les entitats beneficiàries en cercar els seus propis candidats i fer la selecció final.

Taula 4.6: Importància dels determinants de la selecció al període 2005-2007, segons les oficines de treball entrevistades

Determinants de la selecció	Oficines de treball								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Majors de 45 anys	Alta	Molt alta	Mitjana	Molt alta	Molt alta	Molt alta	Molt alta	Molt alta	Baixa
Aturats de llarga durada	Molt alta	Molt alta	Mitjana	Molt alta	Mitjana	Molt alta	Mitjana	Mitjana	Baixa
Necessitats econòmiques greus	Molt alta	Mitjana	Nul·la	Mitjana	Molt alta	Molt alta	Molt alta	Molt alta	Mitjana
Residents al mateix municipi	Molt alta	Molt alta	Nul·la	Molt alta	Molt alta	Nul·la	Mitjana	Mitjana	Molt alta
Qualificacions tècniques	Mitjana	Mitjana	Molt alta	Mitjana	Mitjana	Mitjana	Mitjana	Molt alta	Molt alta
Dones	Mitjana	Mitjana	Mitjana	Molt alta	Molt alta	Mitjana	Baixa	Molt alta	Mitjana
Responsabilitats familiars	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Mitjana	Mitjana	Molt alta	Molt alta	Molt alta	Mitjana
Haver exhaurit la prestació d'atur	Molt alta	Nul·la	Baixa	Mitjana	Molt alta	Mitjana	Mitjana	Mitjana	Baixa
Nivell formatiu baix	Mitjana	Mitjana	Nul·la	Molt alta	Mitjana	Nul·la	Mitjana	Mitjana	Mitjana
Haver participat en una altra P.A.O	Nul·la	Nul·la	Baixa	Molt alta	Mitjana	Mitjana	Mitjana	Molt alta	Nul·la
Discapacitat física o psíquica	Baixa	Molt alta	Baixa	Baixa	Baixa	Nul·la	Molt alta	Baixa	Baixa
Cotitzar per poder cobrar una pensió	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Molt alta	Nul·la	Mitjana	Mitjana	Nul·la
Menors de 25 anys	Baixa	Mitjana	Baixa	Mitjana	Nul·la	Baixa	Baixa	Mitjana	Baixa
No haver treballat mai	Baixa	Nul·la	Nul·la	Baixa	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Molt alta	Baixa
Drogodependència	Baixa	Nul·la	Nul·la	Mitjana	Baixa	Nul·la	Baixa	Baixa	Nul·la
Problemes de salut mental	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Mitjana	Baixa	Nul·la
Mesura penitenciària	Baixa	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Baixa	Nul·la	Baixa	Baixa	Nul·la



Taula 4.7: Importància dels determinants de la selecció al període 2005-2007, segons les entitats beneficiàries entrevistades

Determinants de la selecció	Entitats beneficiàries										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Qualificacions tècniques	Molt alta	Alta	Molt alta	Molt alta	Molt alta	Mitjana	Molt alta	Alta	Molt alta	Mitjana	Molt alta
Residents al mateix municipi	Molt alta	Alta	Nul·la	Molt alta	Molt alta	Alta	Alta	Nul·la	Nul·la	Alta	Molt alta
Dones	Molt alta	Nul·la	Molt alta	Molt alta	Alta	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Molt alta	Alta	Nul·la
Menors de 25 anys	Mitjana	Molt alta	Nul·la	Molt alta	Alta	Alta	Nul·la	Molt alta	Alta	Nul·la	Mitjana
Majors de 45 anys	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Mitjana	Molt alta	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Molt alta	Nul·la
Nivell formatiu baix	Molt alta	Mitjana	Nul·la	Baixa	Mitjana	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Mitjana	Mitjana
Aturats de llarga durada	Alta	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Molt alta	Nul·la
Necessitats econòmiques greus	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Molt alta	Baixa
Haver exhaurit la prestació d'atur	Molt alta	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Alta	Nul·la
Haver participat en una altra P.A.O	Alta	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Mitjana	Nul·la
Discapacitat física o psíquica	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Baixa	Mitjana	Nul·la	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la
Responsabilitats familiars	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Molt alta	Nul·la
No haver treballat mai	Mitjana	Baixa	Nul·la	Nul·la	Baixa	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Mitjana	Nul·la	Nul·la
Drogodependència	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Baixa	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Baixa	Nul·la
Mesura penitenciària	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Baixa	Nul·la
Problemes de salut mental	Molt alta	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la
Cotitzar per poder cobrar una pensió	Mitjana	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la	Nul·la



Entre els matisos expressats pels entrevistats en respondre aquesta pregunta cal destacar-ne els següents:

- La importància rau més en la combinació de determinats desavantatges més que en cada característica de forma individual (per exemple, atur de llarga durada i baixa qualificació i més de 45 anys; o bé menors de 25 anys sense estudis i sense ocupació prèvia).
- Els valors baixos atorgats al criteri de discapacitat no es deuen tant a que no sigui un criteri potencialment important sinó a que rarament hi ha candidats amb aquest atribut.
- Els valors mitjans atorgats a les qualificacions tècniques o al nivell formatiu baix responen sovint al fet que solen ser un criteri de selecció en uns tipus de pla d'ocupació i d'exclusió en altres.
- La importància atorgada a haver participat en una política activa d'ocupació no es deu tant a que sigui un criteri formal o a que hi hagi una lògica d'itinerari en la concatenació de les diferents mesures, sinó a que es tendeix a seleccionar els *clients habituals* de les oficines de treball, els quals solen participar en altres programes a més dels plans d'ocupació.

4.5.3. Els resultats del procés de selecció (anàlisi quantitativa)

L'anàlisi de la secció anterior permet identificar les formes de procedir, els incentius i les interaccions entre els actors involucrats en el procés de selecció dels plans d'ocupació, des del moment de la redacció de la convocatòria fins a la tria final dels participants. En aquesta secció realitzem una anàlisi quantitativa del resultat d'aquest procés emprant la informació continguda a la base de dades SICAS i als registres d'afiliació de la Seguretat Social. Identifiquem, en primer lloc, qui són els participants dels plans d'ocupació i què els diferencia de la resta d'aturats en termes de les variables contingudes en aquestes dues bases de dades, les quals abasten des d'informació sociodemogràfica bàsica fins al lloc de residència, disponibilitat a treballar, història laboral i d'atur, percepció de la prestació d'atur i participació prèvia en polítiques actives d'ocupació. Considerant que en l'avaluació del procés s'ha detectat l'existència de dues tendències oposades (a seleccionar els millors candidats per a realitzar el projecte, i a escollir els qui tenen majors problemes socioeconòmics i/o desavantatges teòriques per accedir al mercat laboral) es tracta de determinar quina d'elles és la dominant. En segon lloc, desenvolupem una regressió multivariant per refinar l'anàlisi i poder estimar els efectes independents de cadascun dels criteris que, a la pràctica, determinen la selecció d'una persona aturada per participar en un pla d'ocupació.

Anàlisi comparativa entre els participants i la resta d'aturats

La **taula 4.8**, a la pàgina següent, descriu les freqüències i mitjanes de les variables d'interès per a participants i la resta d'aturats en les tres cohorts dels plans d'ocupació analitzades (2005 a 2007). La comparació d'aquests resultats, si bé no són sorprenents atenent els incentius de les entitats beneficiàries identificats a l'anàlisi qualitativa del procés, resulten problemàtics: el percentatge de persones amb desavantatges sociolaborals per accedir a l'ocupació és més elevat entre el conjunt dels aturats no participants que no pas entre els participants dels plans d'ocupació. En altres paraules, **des d'abans de començar el pla d'ocupació els aturats seleccionats per participar-hi són, de mitjana i per a la majoria de variables, persones amb més probabilitats d'accedir a una feina** (i no amb menys, com farien pensar els objectius del programa) que la resta d'aturats registrats. Concretament, la taula mostra que:

- Entre els participants dels plans d'ocupació, el percentatge d'extracomunitaris, majors de 45 anys, persones amb educació primària o inferior, i aturats de més de 12 mesos d'antiguitat, és substancialment més baix que entre la resta d'aturats.
- Els municipis petits estan sobrerrepresentats en detriment dels urbans, i els serveis territorials de Lleida, Terres de l'Ebre, Tarragona i Vallès Occidental ho estan en detriment dels de Baix Llobregat, Barcelona Ciutat, Girona i Vallès Oriental.
- Els participants dels plans d'ocupació mostren una major predisposició a treballar que la resta d'aturats, donat que el percentatge dels que només estan disposats a treballar a temps parcial és menor, el percentatge dels que estan disposats a treballar fora de la seva mateixa comarca és més elevat, i el nombre d'ocupacions demanades és, en promig, més alt.
- El percentatge de participants dels plans d'ocupació amb una experiència laboral recent en els sectors públic i no lucratiu és marcadament més alt que el de la resta d'aturats. Aquesta diferència s'explica parcialment per la tendència de les entitats beneficiàries a contractar de forma repetida les mateixes persones en el marc dels plans d'ocupació.

Taula 4.8: Característiques dels participants dels plans d'ocupació i els aturats registrats com a demandants d'ocupació no ocupats no participants (2005-2007).

	2005		2006		2007	
	Participants	No participants	Participants	No participants	Participants	No participants
<i>N</i>	6.352	429.948*	5.911	75.701	5.173	79.038
Sexe						
Home	57,4%	43,7%	53,4%	43,4%	44,4%	44,6%
Nacionalitat						
Extracomunitari	3,5%	10,8%	5,2%	12,2%	6,6%	15,0%
Edat						
De 16 a 24	32,8%	14,0%	29,3%	13,1%	21,6%	12,6%
De 25 a 44	48,9%	51,2%	51,4%	52,1%	52,3%	52,5%
De 45 a 64	18,3%	34,6%	19,2%	34,6%	26,0%	34,7%
Formació						
Primària o inferior	6,6%	10,4%	8,0%	14,4%	9,3%	16,2%
Secundària/FP	78,1%	82,3%	73,2%	77,6%	70,0%	76,0%
Universitària	15,3%	7,4%	18,9%	8,0%	20,7%	7,8%
Coneixement d'anglès	32,0%	17,7%	35,0%	20,0%	32,8%	19,7%
Servei territorial de referència						
Baix Llobregat	17,4%	19,6%	14,3%	19,9%	15,8%	19,5%
Barcelona Ciutat	11,9%	20,7%	11,2%	19,4%	13,9%	18,8%
Girona	9,3%	9,3%	8,5%	9,9%	6,6%	10,2%
Lleida	15,9%	4,3%	17,3%	4,3%	14,1%	4,4%
Tarragona	11,8%	8,3%	11,8%	9,4%	11,5%	10,0%
Terres de l'Ebre	5,5%	2,0%	5,2%	2,1%	4,9%	2,2%
Vallès Occidental	13,8%	16,3%	15,5%	15,4%	16,3%	15,2%
Vallès Oriental	14,5%	19,6%	16,2%	19,6%	17,0%	19,7%
Mida de la població						
Menys de 5.000 hab.	23,3%	7,6%	22,8%	8,1%	19,6%	8,1%
De 5.001 a 50.000 hab.	34,7%	35,2%	34,2%	36,5%	34,3%	37,2%
Més de 50.000 hab.	42,1%	57,2%	42,9%	55,4%	46,1%	54,7%
Discapacitats						
Almenys una declarada	1,7%	1,3%	2,3%	1,6%	3,2%	1,7%
Prestació per desocupació						
Percepció activa	18,9%	55,1%	23,8%	60,7%	29,3%	65,6%
Disposició a treballar						
Només a temps parcial	2,2%	4,2%	1,7%	3,2%	1,6%	2,4%
Fora de la comarca	43,2%	35,4%	43,0%	30,9%	34,7%	28,5%
No d'ocupacions demandades (OD)	2,6	2,2	2,9	2,4	2,9	2,5
1a OD d'alta qualificació	8,9%	6,8%	11,2%	6,6%	12,4%	6,4%
1a OD de qualificació mitjana	62,6%	62,2%	62,0%	63,2%	62,0%	62,9%
1a OD no qualificada	28,5%	31,0%	26,8%	30,2%	25,6%	30,7%
Antiguitat del període d'atur						
De 0 a 3 mesos	75,2%	56,4%	75,9%	58,0%	74,2%	59,6%
De 4 a 12 mesos	18,7%	23,4%	18,5%	21,7%	19,3%	21,2%
Més de 12 mesos	6,1%	20,2%	5,6%	20,4%	6,5%	19,2%

En negreta, les diferències significatives al 95%. *El conjunt de no participants de 2005 correspon al conjunt d'aturats registrats. Per contra, el de les altres dues cohorts correspon a una mostra aleatòria (per facilitar la incorporació de la informació de les bases de dades de la seguretat social).

Taula 4.8 (Cont.): Característiques dels participants dels plans d'ocupació i els aturats registrats com a demandants d'ocupació no ocupats no participants (2005-2007).

	2005		2006		2007	
	Participants	No participants	Participants	No participants	Participants	No participants
Experiència laboral declarada						
Sense experiència laboral	60,1%	42,2%	26,2%	13,7%	20,6%	10,9%
Menys de 2 anys	16,4%	17,6%	33,4%	24,2%	28,8%	25,5%
De 2 a 10 anys	15,5%	24,5%	26,8%	36,7%	31,4%	38,0%
Més de 10 anys	8,0%	15,7%	13,7%	25,4%	19,2%	25,6%
Sector de la darrera ocupació						
Agricultura i pesca	2,9%	1,6%	3,2%	1,6%	3,1%	1,7%
Indústria	8,2%	20,7%	10,0%	19,7%	11,1%	18,7%
Construcció	8,5%	9,3%	8,3%	9,3%	9,9%	10,5%
Serveis	70,6%	61,5%	68,6%	63,2%	64,7%	63,3%
No declarat	9,8%	7,0%	9,9%	6,2%	11,3%	5,8%
Història laboral recent						
Cap trimestre 2005 d'alta a la SS	-	-	28,1%	36,7%	35,4%	33,5%
Cap trimestre 2006 d'alta a la SS	-	-	-	-	28,9%	35,0%
Nº trimestres 2005 d'alta a la SS	-	-	1,7	1,8	1,7	2,0
Nº trimestres 2006 d'alta a la SS	-	-	-	-	1,8	1,9
Alta SS 2005 en el sector públic	-	-	34,7%	3,4%	18,0%	3,1%
Alta SS 2006 en el sector públic	-	-	-	-	26,6%	3,7%
Alta SS 2005 en ESALs	-	-	10,1%	3,6%	8,6%	3,7%
Alta SS 2006 en ESALs	-	-	-	-	10,9%	4,2%
Alta SS 2005 en el sector privat	-	-	33,8%	48,3%	37,4%	50,9%
Alta SS 2006 en el sector privat	-	-	-	-	37,3%	52,6%
Participació en polítiques actives d'ocupació (P.A.O)						
Plans d'ocupació 2005	-	-	30,1%	1,8%	10,9%	1,5%
Plans d'ocupació 2006	-	-	-	-	18,2%	1,7%
Altres P.A.O 2005	-	-	7,1%	6,0%	5,8%	4,1%
Altres P.A.O 2006	-	-	-	-	4,7%	3,6%
Índex d'ocupabilitat de Toharia						
Molt baixa	1,7%	9,9%	1,5%	9,6%	2,1%	9,7%
Baixa	35,5%	44,1%	32,2%	43,0%	35,3%	42,9%
Mitja	42,1%	34,1%	42,2%	35,8%	43,3%	36,6%
Alta	20,8%	11,9%	24,1%	11,6%	19,3%	10,8%

Anàlisi dels determinants de la selecció en els plans d'ocupació

En considerar els resultats de la **taula 4.8** és important tenir en compte que, a més de relacionar-se amb la probabilitat que una persona aturada sigui seleccionada per a un pla d'ocupació, les característiques de la taula es relacionen entre elles, de vegades força estretament. Per esmentar alguns exemples, les dones de determinada edat tendeixen a tenir un menor nivell formatiu que els homes de la mateixa edat, i les persones que perceben una prestació de desocupació tendeixen a portar menys temps aturats que els que no la perceben. Per tant, en analitzar l'associació d'una característica individual amb la probabilitat que una persona sigui seleccionada per a un pla d'ocupació, convé no oblidar que pot haver-hi altres variables confonent la relació. Així, si trobem, per exemple, que hi ha un menor percentatge de dones entre els participants dels plans d'ocupació que entre la resta d'aturats, és possible que no es degui només a l'efecte del gènere *per se*, sinó a que ser dona està associat a una major probabilitat de tenir un nivell formatiu baix.

Per resoldre aquest problema, hem procedit a examinar en una sola equació, anomenada de regressió logística, la relació entre el conjunt de característiques individuals dels aturats i la probabilitat de ser seleccionats en un pla d'ocupació. Aquest tipus d'anàlisi és molt útil perquè permet estimar l'*efecte independent* de cadascuna de les característiques de l'aturat sobre la probabilitat de ser seleccionats per als plans d'ocupació, *mantenint totes les altres característiques constants*. Això és, permet determinar quina és la probabilitat diferencial per a una dona, si els aturats fossin idèntics per a totes les altres característiques de la taula (nacionalitat, grup d'edat, nivell formatiu, etc.) excepte per al gènere.

Els resultats d'aquesta anàlisi s'exposen a la **taula 4.9**. Donat que els resultats d'un model de regressió logística no són fàcilment interpretables en termes de magnitud, a la taula no s'hi mostren els coeficients de regressió sinó els efectes mitjans, expressats en punts percentuals. Aquest valor correspon a la mitjana, per a tots els individus de la mostra, de l'efecte de modificar el valor de cadascuna de les variables sobre la probabilitat predita pel model de que un aturat sigui seleccionat per un pla d'ocupació. En llenguatge planer, això vol dir que el valor 0,50 de la variable *Home* l'any 2007 significa que, de mitjana, ser home (respecte ser dona) va augmentar 0,50 punts percentuals la probabilitat de ser seleccionat per a un pla d'ocupació del 2007, a igualtat de totes les altres característiques individuals. En els grups de variables, l'efecte mitjà s'ha d'entendre respecte la categoria de referència (això és, l'any 2007, l'efecte mitjà de tenir de 16 a 24 anys és de 0,52 punts, *respecte tenir-ne de 25 a 44*, a igualtat de totes les altres característiques).

En llegir la taula és important tenir en compte que els resultats són comparables dins d'una mateixa cohort, però no entre cohorts diferents, ja que el percentatge de participants en la mostra varia força d'una cohort a una altra. Això implica que un mateix efecte mitjà de 0,5 punts percentuals té un pes relatiu diferent en cada cohort (l'any 2005 cal ponderar-ho amb una probabilitat mitjana de participar del 1,48%, i al 2007 del 6,14%). A més, cal tenir en compte que per a cada cohort s'ha emprat la millor especificació possible, és a dir, s'ha utilitzat tota la informació disponible. Això implica que en el model de regressió de la cohort de l'any 2007 s'han pogut incloure variables sobre la participació en plans d'ocupació, en altres polítiques d'ocupació i la història laboral dels registres de la seguretat social dels dos anys anteriors, per a la cohort de 2006 només de l'any anterior, i per a la cohort de 2005 no s'ha pogut incloure aquesta informació (recordem que tots els registres administratius emprats recullen informació del 2005 endavant).

Finalment, cal tenir en compte que, en comparar el conjunt d'aturats amb el de participants als plans d'ocupació, els *determinants* de la selecció no resulten només de la decisió conscient de l'oficina del SOC i l'entitat beneficiària de discriminar uns o altres perfils, sinó també de la naturalesa dels projectes aprovats (que determinen, per exemple, les qualificacions necessàries per poder-los realitzar), així com per la tendència dels aturats de determinats perfils a presentar-se o accedir a participar en un pla d'ocupació.

Taula 4.9: Efectes mitjans de les característiques individuals dels aturats sobre la probabilitat de ser seleccionat per a un pla d'ocupació (en punts percentuals), (2005, 2006 i 2007)

	2005	2006	2007
% de participants en la mostra	1,48%	7,24%	6,14%
Sexe			
Home	0,99	1,81	0,50
Nacionalitat			
Extracomunitari	-1,22	-3,12	-3,02
Edat			
De 16 a 24	0,78	1,60	0,52
De 25 a 44	Ref.	Ref.	Ref.
De 45 a 64	-0,13	-0,75	0,18
Formació			
Primària o inferior	-0,23	-0,53	-0,67
Secundària/FP	Ref.	Ref.	Ref.
Universitària	1,48	3,95	4,78
Coneixement d'anglès	0,92	2,57	1,93
Servei territorial de referència			
Baix Llobregat	0,70	1,03	0,52
Barcelona Ciutat	Ref.	Ref.	Ref.
Girona	0,52	0,72	-0,72
Lleida	3,01	7,66	4,15
Tarragona	1,22	2,81	1,10
Terres de l'Ebre	2,16	3,80	2,91
Vallès Occidental	0,79	3,81	2,46
Vallès Oriental	0,38	1,89	0,77
Mida de la població			
Menys de 5.000 habitants	1,66	3,91	3,19
De 5.001 a 50.000 habitants	Ref.	Ref.	Ref.
Més de 50.000 habitants	-0,27	-0,48	-0,51
Discapacitats			
Almenys una declarada	0,11	0,53	2,02
Prestació per desocupació			
Percepció activa	-1,92	-6,84	-7,36
Disposició a treballar			
Només a temps parcial	-0,63	-2,92	-2,94
Fora de la comarca	0,12	1,32	0,54
Nº d'ocupacions demanades (OD)	0,20	0,57	0,49
1a OD d'alta qualificació	-0,52	-0,57	-0,81
1a OD de qualificació mitjana	Ref.	Ref.	Ref.
1a OD no qualificada	0,01	-0,23	-0,33
Antiguitat del període d'atur			
De 0 a 3 mesos	-0,01	-1,19	-1,16
De 4 a 12 mesos	Ref.	Ref.	Ref.
Més de 12 mesos	-0,87	-3,00	-2,90

Taula 4.9 (Cont.): Efectes mitjans de les característiques individuals dels aturats sobre la probabilitat de ser seleccionat per a un pla d'ocupació (en punts percentuals), (2005, 2006 i 2007)

	2005	2006	2007
% de participants en la mostra	1,48%	7,24%	6,14%
Experiència laboral declarada			
Sense experiència laboral	Ref.	Ref.	Ref.
Menys de 2 anys	-0,62	-1,71	-1,85
De 2 a 10 anys	-0,74	-2,88	-2,33
Més de 10 anys	-0,65	-2,61	-2,04
Sector de la darrera ocupació			
Agricultura i pesca	-0,15	0,89	2,22
Indústria	-0,83	-0,95	-0,71
Construcció	-0,31	0,31	1,54
Serveis	Ref.	Ref.	Ref.
No declarat	0,68	-0,50	0,59
Història laboral recent			
Cap trimestre 2005 d'alta a la SS	-	-1,53	-1,66
Cap trimestre 2006 d'alta a la SS	-	-	-2,49
Nº trimestres 2005 d'alta a la SS	-	-0,60	-0,52
Nº trimestres 2006 d'alta a la SS	-	-	-0,34
Alta SS 2005 en el sector públic	-	11,06	3,21
Alta SS 2006 en el sector públic	-	-	5,55
Alta SS 2005 en ESALs	-	6,33	2,12
Alta SS 2006 en ESALs	-	-	2,42
Alta SS 2005 en el sector privat	-	-0,52	0,24
Alta SS 2006 en el sector privat	-	-	-1,56
Participació en polítiques actives d'ocupació (P.A.O)			
Plans d'ocupació 2005	-	13,52	0,57
Plans d'ocupació 2006	-	-	8,60
Altres P.A.O 2005	-	0,73	0,19
Altres P.A.O 2006	-	-	0,80

* Els efectes mitjans poden ser comparats dins d'una mateixa cohort, però no entre cohorts diferents.

** En vermell, els valors negatius (associats a un reducció de la probabilitat de ser seleccionat) i en negre els positius (associats a un augment de la probabilitat de ser seleccionat)

*** En negreta, efectes mitjans estadísticament significatius a $p < 0.05$

La taula mostra que **els principals determinants de la selecció tenen poc a veure amb la població diana teòrica dels plans d'ocupació**, i s'expliquen més aviat per l'esquema d'incentius generat pel programa i la desigual distribució de recursos entre territoris descrits a les seccions anteriors. Així ho indiquen, a la **taula 4.10**, els cinc determinants de la participació en un pla d'ocupació de major magnitud en cadascuna de les tres cohorts analitzades. **Per als dos anys en que la informació al respecte està disponible, haver participat en un pla d'ocupació l'any anterior és el major determinant de la participació** (13,5 punts percentuals d'efecte mitjà en la cohort de 2006, i 8,6 en la de 2007). Entre les variables que apareixen de forma repetida en les cinc primeres posicions en més d'una cohort hi figuren no estar percebut la prestació de desocupació, haver treballat en el sector públic en l'any anterior al pla, tenir formació universitària, i estar registrat al servei territorial de Lleida.

Taula 4.10 Principals determinants de la probabilitat de ser seleccionat per a un pla d'ocupació (2005, 2006 i 2007)

		Cohort		
		2005	2006	2007
Importància del determinant (segons magnitud de l'efecte mitjà)	1	Estar registrat al servei territorial de Lleida	Haver participat en un pla d'ocupació l'any anterior	Haver participat en un pla d'ocupació l'any anterior
	2	Estar registrat al servei territorial de Terres de l'Ebre	Haver treballat en el sector públic en l'any anterior al pla	No estar percebut la prestació de desocupació
	3	No estar percebut la prestació de desocupació	Estar registrat al servei territorial de Lleida	Haver treballat en el sector públic en l'any anterior al pla
	4	Habitar en un poble de menys de 5.000 habitants	No estar percebut la prestació de desocupació	Tenir formació universitària
	5	Tenir formació universitària	Haver treballat en el sector no lucratiu en l'any anterior al pla	Estar registrat al servei territorial de Lleida

Considerant només les cohorts de 2006 i 2007, en que la disponibilitat d'informació sobre la participació repetida i la història recent d'afiliacions a la seguretat social està disponible, les principals conclusions que es deriven de l'anàlisi de les dues taules són els següents:

- Destaca que **la participació en un pla d'ocupació anterior és, a igualtat d'altres característiques individuals, el determinant més important de la selecció**, indicant que l'experiència prèvia amb l'aturat juga un paper preeminent en la identificació, valoració i selecció de participants que porten a terme les entitats beneficiàries.
- **L'experiència laboral recent en els sectors públic i no lucratiu és, a igualtat d'altres característiques individuals (incloent la participació anterior en un altre pla d'ocupació), un dels determinants més importants de la selecció.** Això implica

que l'experiència en el sector és un factor important en la valoració que les entitats beneficiàries realitzen de les qualificacions tècniques dels candidats, i/o que les entitats beneficiàries tendeixen a contractar mitjançant els plans d'ocupació persones amb qui ja havien treballat anteriorment.

- En confirmació del que es detecta a l'anàlisi comparativa, **la major part dels efectes mitjans tenen el signe oposat al que caldria preveure si la selecció anés orientada vers les persones de menor ocupabilitat**. Així, ser estranger extracomunitari, aturat de llarga durada, tenir un nivell formatiu de primària o inferior, ser dona, i ser major de 45 anys són, de mitjana, criteris de discriminació negativa en la selecció de participants dels als plans d'ocupació.
- Per contra, **haver declarat una discapacitat i no tenir cap experiència laboral són criteris de discriminació positiva**, d'acord amb el que era de preveure considerant els objectius teòrics dels plans d'ocupació.
- **En la cohort de 2007, en què d'acord amb els responsables del SOC la gestió dels plans d'ocupació experimenta un punt d'inflexió, la selecció millora per a algunes variables**. Concretament, s'esvaeix l'efecte negatiu de ser major de 45 anys present en anys anteriors i l'efecte positiu d'haver declarat una discapacitat esdevé estadísticament significatiu. No obstant això, els efectes adversos de tenir la nacionalitat extracomunitària, un nivell formatiu de primària o inferior, i ser aturat de llarga durada es mantenen.
- A més, **el lloc de residència té una elevada importància per a la selecció**: a igualtat de condicions, un aturat registrat al servei territorial de Lleida és qui té més probabilitats d'accedir a un pla d'ocupació, mentre que l'habitant un d'un poble de menys de 5.000 té més probabilitats que el d'una població més gran.
- Igualment, es confirma que **no estar percebent una prestació roman com un dels principals determinants de la participació**, ja sigui perquè percebre la prestació redueix els incentius de la participació per a l'aturat o perquè és emprat com a criteri d'exclusió per part de les oficines de treball o les entitats beneficiàries.

En síntesi, a l'anàlisi qualitativa de la secció anterior s'ha detectat que els actors que prenen part en el procés de selecció dels participants no actuen amb criteris homogenis: les entitats beneficiàries prioritzen en uns casos els candidats millor qualificats per als seus projectes i en altres els qui pateixen majors problemes socioeconòmics, mentre que les oficines de treball es mouen entre la promoció activa dels candidats amb majors necessitats (i predisposició) per a la millora de la ocupabilitat i l'acceptació passiva dels candidats proposats per les entitats beneficiàries. **Els resultats de l'anàlisi quantitativa certifiquen que la lògica de l'efectivitat dels projectes domina sobre qualsevol altra**. D'aquesta manera es comprèn que, tot i tractar-se d'un programa de millora de l'ocupabilitat, no només no es seleccionen les persones amb majors problemes d'accés al mercat laboral, sinó que, a més, els aproximadament 5.000 escollits tenen, de mitjana, millors condicions d'ocupabilitat que el conjunt d'uns 400.000 aturats demandants aturats sobre el qual s'escullen.

Els determinants de la selecció, desagregats per tipus d'entitat beneficiària, mida de la població i servei territorial

Diverses persones entrevistades a l'anàlisi qualitativa han suggerit que existeixen diferències substancials en el procés i criteris de selecció segons si l'entitat beneficiària és un ens local, una entitat sense ànim de lucre (ESAL) o un organisme de la Generalitat; entre zones rurals i urbanes; i entre diferents territoris, d'acord amb la tradició de funcionament de cada servei territorial. En aquest sentit, desagregar l'anàlisi de regressió logística per aquestes tres variables permet esclarir si les diferències en els processos i criteris de selecció esmentades menen, efectivament, a resultats diferents.

Les taules amb els resultats de l'anàlisi desagregada es mostren a l'**annex II**. Les principals conclusions que se'n deriven són les següents:

Segons el **tipus d'entitat beneficiària**, els resultats de la selecció són certament diferents. Així, a igualtat d'altres característiques i de mitjana:

- **La selecció a les ESALs discrimina positivament les dones**, mentre que en els ens locals i els organismes de la Generalitat tenen més probabilitats de participar-hi més els homes. Això es deu, probablement, a les diferències en el tipus de feina que ofereixen un i altre tipus d'entitat beneficiària, amb feines tradicionalment ocupades per homes als plans del sector públic (brigades municipals, neteja de boscos, etc.) i per dones al sector no lucratiu (treball social, atenció a les persones, etc.).
- **Els plans dels ens locals són els únics en què se seleccionen joves (menors de 25) i majors de 45 en detriment dels aturats de mitjana edat** (d'acord amb els col·lectius preferents definits a la normativa). Per contra, els organismes de la Generalitat contracten aturats de mitjana edat en detriment de joves i grans; i les ESALs, joves per sobre aturats de mitjana edat i, especialment, sobre els majors de 45 anys.
- **La tendència dels aturats amb menys formació (primària o inferior) a no ser seleccionats en els plans dels ens locals i les ESALs no és significativa per als organismes de la Generalitat**. De nou, aquesta diferència s'explica probablement pels plans d'ocupació massius dels organismes de la Generalitat adreçats a persones amb baixa qualificació per al manteniment i neteja de boscos.
- **Un aturat registrat al servei territorial de Lleida és qui té més probabilitats de ser seleccionat per un pla d'ocupació, tant d'entitats locals com d'ESALs**. Els aturats dels serveis territorials de Barcelona i Girona estan discriminats negativament respecte els d'altres demarcacions en els plans d'ocupació d'ens locals. Per als dels altres tipus d'entitats beneficiàries destaca que els aturats de Baix Llobregat, Tarragona, i Vallès Oriental tenen menys probabilitats de ser seleccionats que els dels altres serveis territorials.
- **Per als plans dels ens locals, a menor mida de la població de residència, majors són les probabilitats de ser seleccionat per a un pla d'ocupació**. Per als dels altres tipus d'entitats beneficiària, els habitants de poblacions mitjanes (5.001 a 50.000 habitants) estan discriminats negativament tant respecte els de les poblacions més petites, com els de les poblacions més grans.

- **La discriminació positiva a favor dels discapacitats és exclusiva dels ens locals.** Per als organismes de la Generalitat, l'associació és negativa (probablement degut al component físic de les feines ofertes en el marc dels plans d'ocupació).
- Tots tres tipus d'entitat beneficiària tendeixen a seleccionar menys els aturats de llarga durada (més de 12 mesos) però, a més, **els plans dels organismes de la Generalitat són els únics en què els aturats recents (menys de tres mesos) tenen més probabilitats de participar.** Això, probablement, reflecteix la tendència, en alguns dels plans massius de la Generalitat, a contractar estudiants i pagesos que es registren a l'atur expressament per participar-hi.
- Com és lògic, **l'experiència laboral recent al sector públic és un determinant de selecció als plans del sector públic (local i Generalitat), mentre que l'experiència a les ESALS ho és, sobretot, pels plans d'aquest tipus d'entitat.**
- Finalment, **la participació en plans d'ocupació en anys anteriors és un determinant significatiu de la selecció en els plans d'ens locals i de les ESALS, però no en el dels organismes de la Generalitat.** Igualment, haver pres part en altres tipus de polítiques actives d'ocupació és un factor de discriminació positiva en els plans dels ens locals, però no pels de les altres entitats beneficiàries.

En desagregar l'anàlisi segons la **mida de la població** (pobles de menys de 5.000 habitants i ciutats de més de 50.000), cal tenir en compte que ens referim a la població de residència de l'aturat, i no necessàriament el de la seu de l'entitat beneficiària que el contracta. No obstant això, la inclinació de les entitats a contractar els aturats del mateix municipi fa que, probablement, la població sigui la mateixa en la majoria dels casos.

Els resultats de la selecció no presenten patrons tan divergents com deixaven intuir les opinions dels representants del SOC i de les entitats beneficiàries entrevistats. Tanmateix, es detecten algunes diferències significatives. Així, a igualtat d'altres característiques i de mitjana:

- **Els joves de menys de 25 anys que viuen a pobles tenen una major probabilitat de participar en un pla d'ocupació que els aturats d'altres edats,** la qual cosa no succeeix a les ciutats. Això reflecteix, possiblement, tant el fet que un criteri de selecció expressat als pobles és precisament poder oferir oportunitats laborals als joves per a que no marxin, com que a les ciutats els serveis socials tendeixen a prendre part del procés de selecció incorporant candidats d'edats diverses.
- **Als pobles, la disposició a treballar fora de la comarca està negativament associada a la probabilitat a participar en un pla d'ocupació.** Per contra, a les ciutats aquesta associació és positiva. Així, sembla que els aturats que no volen marxar del poble són els que més es presenten i accepten participar en els plans d'ocupació, mentre que en la ciutat els participants tendeixen a ser aquells amb una major predisposició a la feina en general, la qual cosa inclou estar disposats a treballar fora de la comarca, a treballar a temps complet i a treballar en un número més gran d'ocupacions distintes.
- Tant a pobles com a ciutats, els aturats de llarga durada (més de 12 mesos) tenen menys probabilitats de participar als plans d'ocupació que els de mitja durada (4 a 12

mesos). A més, **els aturats recents (menys de 3 mesos) de les ciutats tenen menys probabilitats de participar en un pla d'ocupació que els de mitja durada (4 a 12 mesos)**, la qual cosa sembla indicar que la pràctica de registrar-se expressament a l'atur per participar en un pla d'ocupació és més freqüent en entorns rurals.

- Per acabar, **haver participat en una altra política activa d'ocupació està associat a una major probabilitat de ser seleccionat en un pla d'ocupació a les ciutats, i a una menor probabilitat als pobles**. Probablement, això reflecteixi que a les zones rurals la població diana dels plans d'ocupació i altres programes d'increment d'ocupabilitat siguin diferents, precisament perquè els plans d'ocupació no es conceben com una política activa d'ocupació. També és possible que l'estratègia d'oficines de treball i entitats beneficiàries en zones rurals consisteixi en què l'aturat que es beneficia d'un programa no es beneficiï d'un altre, per poder arribar al major nombre d'aturats possibles. Per contra, a les ciutats sembla més probable que la participació en un pla d'ocupació formi part d'un itinerari en què s'hi inclou la participació en altres polítiques actives d'ocupació, o bé que, com indicava un dels entrevistats, hi hagi una població de *clients habituals* de les oficines de treball que tendeixen a ser seleccionats i participar en els diversos programes que els són proposats.

Finalment, en desagregar l'anàlisi segons el **servei territorial** d'inscripció de l'aturat no es detecten gaires diferències:

- Un grup de variables en què es detecten efectes mitjans significatius de signe diferent segons el servei territorial és l'edat: a igualtat d'altres característiques i de mitjana, **al Baix Llobregat els majors de 45 anys tenen una probabilitat de participar significativament més elevada que la resta de grups d'edat**, i a Barcelona ciutat els joves de menys de 25 tenen menys probabilitats de ser seleccionats que els més grans. Per contra, a Tarragona i Lleida els joves tenen més probabilitats de participar que els aturats de mitjana edat. A més, en el cas de Lleida els aturats de mitjana edat tenen, al seu torn, més probabilitats de participar que els majors de 45 anys.
- El número d'ocupacions demanades en inscriure's a l'atur, que sovint s'empra com un indicador de la disposició a treballar, i que en totes les demarcacions està associat a una major probabilitat de participar en un pla d'ocupació, al servei territorial de Lleida hi està associat negativament; és a dir, sembla que una menor flexibilitat a l'hora de buscar feina augmenta les probabilitats de ser seleccionat en un pla d'ocupació.
- Als serveis territorials del Vallès Oriental i Lleida haver participat en una altra política activa d'ocupació està associat a una major probabilitat de ser seleccionat en un pla d'ocupació, mentre que a Girona i Terres de l'Ebre redueix les probabilitats de participar-hi.

En addició al fet que algunes característiques tenen una influència sobre la probabilitat de ser seleccionat que pren un signe diferent segons el tipus d'entitat beneficiària, la mida de la població o el servei territorial, cal afegir que la importància relativa de cada factor també varia. En aquest sentit, la **taula 4.11** mostra, per cadascuna de les categories de desagregació quins són els cinc determinants de la selecció de major magnitud per a la cohort de 2007.

Taula 4.11 Principals determinants de la probabilitat de ser seleccionat per a un pla d'ocupació (2007)

		Importància del determinant (segons magnitud de l'efecte mitjà)				
		1	2	3	4	5
Tipus d'entitat beneficiària	Entitat local	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	Estar inscrit al servei territorial de Lleida	No percebre la prestació d'atur	Estar inscrit al servei territorial de Terres de l'Ebre	Experiència recent al sector públic
	Organismes Generalitat	Experiència recent al sector públic	No percebre la prestació d'atur	No tenir experiència recent al sector privat	Haver treballat al menys un trimestre l'any anterior	Predisposició a treballar fora de la comarca
	ESAL	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	Experiència recent al sector no lucratiu	No percebre la prestació d'atur	Formació universitària	Ser dona
Mida de la població	Rural	No percebre la prestació d'atur	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	Experiència recent al sector públic	Estar inscrit al servei territorial del Vallès Occidental	Predisposició a treballar a temps complet
	Urbà	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	No percebre la prestació d'atur	Formació universitària	Estar inscrit al servei territorial de Lleida	Experiència recent al sector públic
Servei Territorial	Baix Llobregat	Experiència recent al sector públic	No percebre la prestació d'atur	Haver treballat almenys un trimestre l'any anterior	Formació universitària	Predisposició a treballar a temps complet
	Barcelona Ciutat	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	No percebre la prestació d'atur	Experiència recent al sector públic	Experiència recent al sector no lucratiu	Sector de la darrera ocupació = Construcció
	Girona	Experiència recent al sector públic	Formació universitària	No percebre la prestació d'atur	Sector de la darrera ocupació = Agricultura i Pesca	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans
	Lleida	No percebre la prestació d'atur	Experiència recent al sector públic	No ser estranger extracomunitari	Formació universitària	No ser aturat de llarga durada
	Tarragona	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	No percebre la prestació d'atur	Formació universitària	Experiència recent al sector públic	No ser estranger extracomunitari
	Terres de l'Ebre	Experiència recent al sector públic	No percebre la prestació d'atur	No ser estranger extracomunitari	No haver participat en altres polítiques actives l'any abans	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans
	Vallès Occidental	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	No percebre la prestació d'atur	Habitar a un poble de menys de 5.000 habitants	Experiència recent al sector no lucratiu	Formació universitària
	Vallès Oriental	Haver participat en un pla d'ocupació l'any abans	Formació universitària	No percebre la prestació d'atur	Tenir una discapacitat declarada	Experiència al sector públic

4.5.4. La participació repetida en plans d'ocupació: l'efecte carrusel

La participació de les mateixes persones en plans d'ocupació d'anys diferents (coneguda per alguns autors com a efecte carrusel) és, com hem vist, una pràctica habitual. Entre els participants de la cohort de 2006, el 30,1% havien participat en els plans d'ocupació de l'any anterior, mentre que entre els participants de la cohort de 2007, un 11,8% havien participat en els plans de 2006, un 4,5% als de 2005, i un 6,4% tant a 2005 com a 2006 (això és, un 22,7% eren repetidors d'almenys un dels dos anys anteriors)

Els motius adduïts per les organitzacions beneficiàries per justificar-ho són, fonamentalment, dos: les garanties de productivitat associades a un treballador conegut i experimentat, i la necessitat de contenir de forma continuada la situació socioeconòmica dels aturats d'ocupabilitat tan baixa que difícilment trobarien una feina en el mercat laboral obert. **Donat que les directrius del SOC en relació amb la participació reiterada no són taxatives ens preguntem quines característiques dels participants estan associades, a la pràctica, a la probabilitat de repetir: es tracta dels aturats amb perfils més tècnics?** (de manera que els plans d'ocupació s'estarien emprant per contractar persones qualificades de forma discontinua per a la realització de projectes d'interès social), **o bé dels menys qualificats?** (talment que la repetició es podria justificar en termes d'equitat, donat que uns mesos a l'any proporciona una feina i la renda que se'n deriva a persones que altrament tindrien grans dificultats per trobar-ne una).

A l'**annex II**, la **taula II.11** compara les freqüències i mitjanes de les característiques d'interès dels participants repetidors amb els de la resta de participants per a les tres cohorts analitzades. La **taula II.12**, al seu torn, mostra els efectes mitjans del model de regressió logística sobre la probabilitat de participar en edicions posteriors dels plans d'ocupació. Els resultats de la regressió no donen una resposta clara a la pregunta, la qual cosa sembla indicar **que cap dels dos criteris que poden motivar l'efecte carrusel domina clarament**: a igualtat d'altres característiques, no repeteixen especialment els més qualificats, però tampoc els que tenen formació primària o inferior, no tenen més probabilitats els aturats de llarga durada, però tampoc els de curta durada. A més, quan es detecta una associació significativa entre una característica individual i la probabilitat de repetir participació, rarament es manté per totes tres cohorts analitzades, la qual cosa sembla corroborar que, tal com testimoniaven les entitats beneficiàries entrevistades, els criteris del SOC per autoritzar la participació repetida són canviants.

Només hi ha tres factors que, a igualtat d'altres característiques individuals, estan significativament associats a la probabilitat de repetir participació en totes tres cohorts: **haver pres part en un pla d'ocupació de la Generalitat (respecte haver-ho fet en un ens local), està registrat al servei territorial de Lleida, i habitar en un poble de menys de 5.000 habitants incrementen les probabilitat de repetir participació**. Entre els factors que mostren una associació significativa en dos de les tres cohorts s'hi troben tenir nacionalitat espanyola o comunitària (respecte els extracomunitaris), ser major de 45 anys, estar registrat a les demarcacions de Tarragona o Terres de l'Ebre, i estar disposat a treballar fora de la comarca.

4.5.5 Contractacions prèvies al marge dels plans d'ocupació: l'altre efecte carrusel.

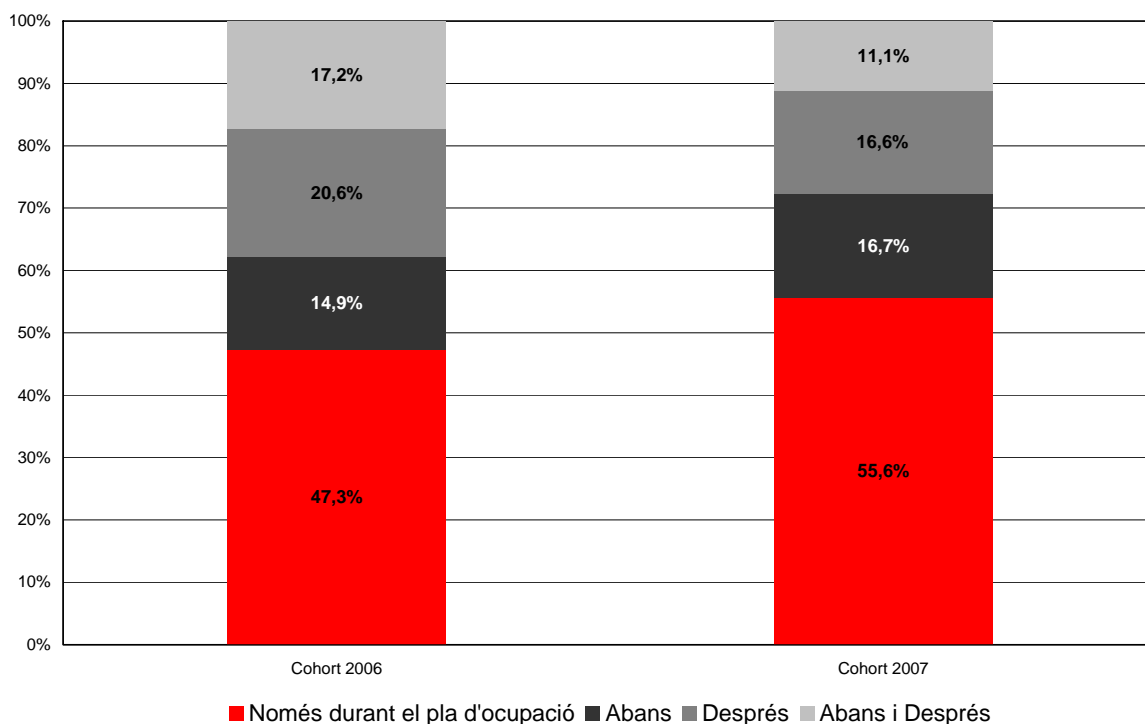
La participació repetida d'aturats en plans d'ocupació no és l'única fórmula possible de contractació reiterada d'una persona en una mateixa entitat beneficiària. De fet, és possible que els participants dels plans hagin tingut una relació laboral amb una entitat beneficiària tant abans com després del pla d'ocupació.

Quan el primer contracte es produeix en el marc d'un pla d'ocupació i el posterior ja no està subvencionat hom interpreta que el pla ha tingut èxit, donat que ha permès que el beneficiari d'un pla d'ocupació s'hagi inserit en el mercat laboral obert. Donat que la inserció es produeix en la mateixa organització en que s'ha executat el pla d'ocupació, podríem especular que la funció ha estat promoure la realització d'un projecte pilot que ha acabat funcionat prou bé com perquè l'entitat beneficiària l'hagi decidit consolidar, i amb ell, la contractació de l'aturat beneficiari del pla d'ocupació. Tanmateix, també és possible imaginar que el projecte no és pilot, sinó una activitat ordinària de l'organització o una nova activitat que ja s'havia decidit que seria de caràcter estable. En aquest cas el pla serveix de mecanisme de *screening* per comprovar, amb càrrec a la subvenció, que el treballador és productiu i adequat per al lloc de treball. En aquestes situacions, el pla d'ocupació serveix per inserir laboralment l'aturat beneficiari del pla d'ocupació, però l'efecte sobre l'atur és nul, ja que substitueix un altre treballador que hagués estat contractat igualment.

La interpretació és més negativa quan l'entitat contracta, mitjançant un pla d'ocupació, una persona amb qui havia tingut una relació laboral prèvia, o quan existeix una relació laboral tant abans com després del pla d'ocupació. En aquest cas sembla que l'entitat tingui contractada la persona emprant diferents fórmules de contractació temporal, entre elles la que es deriva del pla d'ocupació, o fins i tot és possible que l'entitat acomiadi un treballador per tornar-lo a contractar amb càrrec a la subvenció del pla d'ocupació durant uns mesos, tal i com ha reconegut fer una de les entitats beneficiàries entrevistades. En ambdós casos el fenomen és preocupant, en tant que els plans d'ocupació estarien contribuint a formes de contractació precària que desvirtuen completament la raó de ser del programa.

La base de dades de la seguretat social permet associar els números d'identificació fiscal de les persones contractades amb el de les entitats contractants, des de 2005 fins al segon trimestre de 2009. Sobre la base d'aquesta informació, el **gràfic 4.6** mostra, per a les cohorts de 2006 i 2007, el percentatge de participants per als quals només es detecta una relació laboral amb l'entitat beneficiària durant el pla d'ocupació, el d'aquells que ja havien tingut un contracte amb l'entitat beneficiària abans del pla d'ocupació, el d'aquells que tenen algun contracte amb la mateixa entitat beneficiària després del pla d'ocupació, i finalment el d'aquells que havien tingut algun contracte abans del pla i en tornen a tenir algun altre després. Així, per a la cohort de 2006 detectem que un 32,1% dels participants havien tingut algun contracte amb l'entitat beneficiària abans del pla d'ocupació (un 17,2% l'havien tingut abans i després i un 14,9% només abans). Per a la de 2007, un 27,8% havia tingut algun tipus de relació laboral amb l'entitat en els dos anys anteriors al pla (un 11,1% abans i després, i un 16,7% només abans). No obstant això, entre aquests participants s'hi compten els que havien tingut una relació anterior amb l'entitat beneficiària a través d'un altre pla d'ocupació. Si comptem només aquells en què la relació laboral prèvia al pla d'ocupació no es deu a un altre pla d'ocupació, el percentatge continua sent sorprenentment alt: **entre els participants de la cohort de 2006, un 6,5% eren persones que l'any anterior havien treballat a l'entitat beneficiària. Entre els de la de 2007, un 9,5% hi havien treballat en almenys un dels dos anys anteriors.**

Gràfic 4.6 Percentatge de participants amb relació laboral amb l'entitat beneficiària prèvia i posterior al pla d'ocupació.



Taula 4.12 Percentatge de participants amb relació laboral amb l'entitat beneficiària prèvia al pla d'ocupació (segons si la relació laboral és deguda o no a un altre pla d'ocupació)

		2006	
		Contracte anterior amb l'entitat beneficiària?	
Participació en un pla d'ocupació anterior?		No	Si
	No		63,6%
Si		4,3%	25,5%

		2007	
		Contracte anterior amb l'entitat beneficiària?	
Participació en un pla d'ocupació anterior?		No	Si
	No		67,9%
Si		4,4%	18,2%

5. Avaluació d'impacte

5.1. Introducció

Els plans d'ocupació consisteixen a proveir una experiència laboral en el sector públic o no lucratiu a persones aturades amb l'objectiu de millorar la seva ocupabilitat i, en últim terme, d'incrementar la seva inserció al mercat laboral. Avaluat-ne l'impacte consisteix, per tant, a determinar si els plans d'ocupació han assolit aquest objectiu, és a dir, a resoldre si els aturats que participen en un pla d'ocupació aconseguen, un cop acabat el pla, treballar més *gràcies* a aquesta participació.

La metodologia de l'avaluació d'impacte per poder adreçar aquesta qüestió consisteix a identificar un grup de comparació que sigui semblant al grup de participants dels plans d'ocupació en totes aquelles característiques que són rellevants per accedir i mantenir un lloc de treball (com ara l'edat, el gènere, l'experiència laboral, la motivació per trobar una feina, etc.). En la mesura que el grup de comparació sigui realment similar al dels participants, l'única diferència entre ambdós grups raurà en el fet que uns hauran participat en els plans d'ocupació i els altres no. En conseqüència, l'impacte dels plans d'ocupació podrà ser inferit de la diferència, amb posterioritat als plans d'ocupació, entre la taxa d'ocupació dels participants i la del grup de comparació.

Afortunadament, els plans d'ocupació compten amb un grup de comparació natural constituït per les llistes de suplents, les quals estan conformades per persones aturades que les oficines de treball del SOC han considerat que reuneixen les característiques adequades per prendre part en un pla d'ocupació i que, en la majoria de casos, han confirmat el seu interès per participar en el pla d'ocupació abans de ser considerades candidates. No obstant això, l'anàlisi de la selecció de participants demostra que les llistes de suplents no són una referència perfecta, ja que participants i suplents difereixen en algunes característiques que determinen l'*ocupabilitat* d'un aturat. Això és deu a que les entitats beneficiàries dels plans no trien els participants de forma aleatòria entre els candidats que els ofereix l'oficina de treball, sinó que prioritzen determinats atributs. Per a que l'estimació de l'impacte no estigui esbiaixada per aquestes diferències de composició entre participants i suplents caldrà aplicar instruments estadístics que les ajustin.

La secció 5.2 d'aquest capítol presenta una comparació crua (això és, sense cap ajust estadístic) entre la taxa d'ocupació dels participants i suplents dels plans d'ocupació. Aquesta comparació resulta força il·lustrativa sobre com evolucionen les diferències entre les taxes d'ocupació de tots dos grups abans, durant i després dels plans d'ocupació. La secció 5.3 mostra les estimacions de l'impacte dels plans d'ocupació un cop ajustades les diferències de composició entre el grup de participants i el de suplents mitjançant la tècnica de *propensity score matching* (la qual està explicada amb més detall a l'apartat 2.5). A continuació, la secció 5.4 desagrega les estimacions d'impacte segons el perfil dels aturats (per ex., per edat, gènere i nivell formatiu, entre d'altres característiques) a fi de determinar no només si els plans d'ocupació funcionen, sinó també per a quin tipus d'aturat funcionen millor o pitjor.

5.2. Anàlisi comparativa entre participants i suplents

Els gràfics 5.1 a 5.3 comparen l'evolució de la taxa d'ocupació i de la taxa d'ocupació amb contractació indefinida dels participants i suplents de les tres cohorts dels plans d'ocupació analitzades: 2005, 2006 i 2007.³ En tots tres casos, el període de seguiment s'estén des de l'inici de 2005 fins a juny de 2009.

La taxa d'ocupació està expressada en termes del percentatge d'afiliats a la seguretat social i està mesurada en quatre talls diaris per any, corresponents al darrer dia laborable de cada trimestre. El càlcul de la contractació indefinida deriva de les mateixes dades, i es circumscriu només a aquelles altes a la seguretat social associades a contractacions indefinides per compte aliè, ja sigui a temps complet com a temps parcial, així com als fixos discontinus.

Per a cada cohort, el període dins el qual es pot haver realitzat el pla d'ocupació s'indica entre dues línies de punts verticals. D'acord amb la normativa que regula els plans d'ocupació, aquest període inclou el propi any de la cohort (és a dir, el de publicació de la convocatòria) i els dos primers trimestres de l'any posterior, si bé bona part de les contractacions associades als plans d'ocupació es concentren en el tercer i quart trimestre de l'any de referència de la cohort, i en el primer trimestre de l'any següent. Per tant, les línies verticals delimiten el període d'execució dels plans d'ocupació i permeten dividir el període de seguiment comprès entre l'inici de 2005 i juny de 2009 en tres moments: *abans*, *durant* i *després* dels plans d'ocupació (excepció feta de la cohort de 2005, en què no hi ha informació disponible sobre el període previ als plans).

D'altra banda, per a cada cohort només hem inclòs en l'anàlisi aquells aturats (participants o suplents) que no han repetit participació en cap pla d'ocupació posterior, ja que altrament podríem confondre l'ocupació al mercat laboral obert amb la participació en un nou pla d'ocupació (cal recordar que la participació en un pla d'ocupació implica contractació laboral i afiliació del beneficiari en la seguretat social). En conseqüència, els participants i suplents de cadascuna de les cohorts representades als gràfics poden haver participat en un altre pla d'ocupació amb anterioritat a l'any de referència, però mai amb posterioritat. Vegeu, a l'apartat 2.5, la discussió sobre les possibles conseqüències d'aquesta decisió metodològica.

De l'observació dels gràfics de les cohorts de 2006 i 2007 en destaca que:

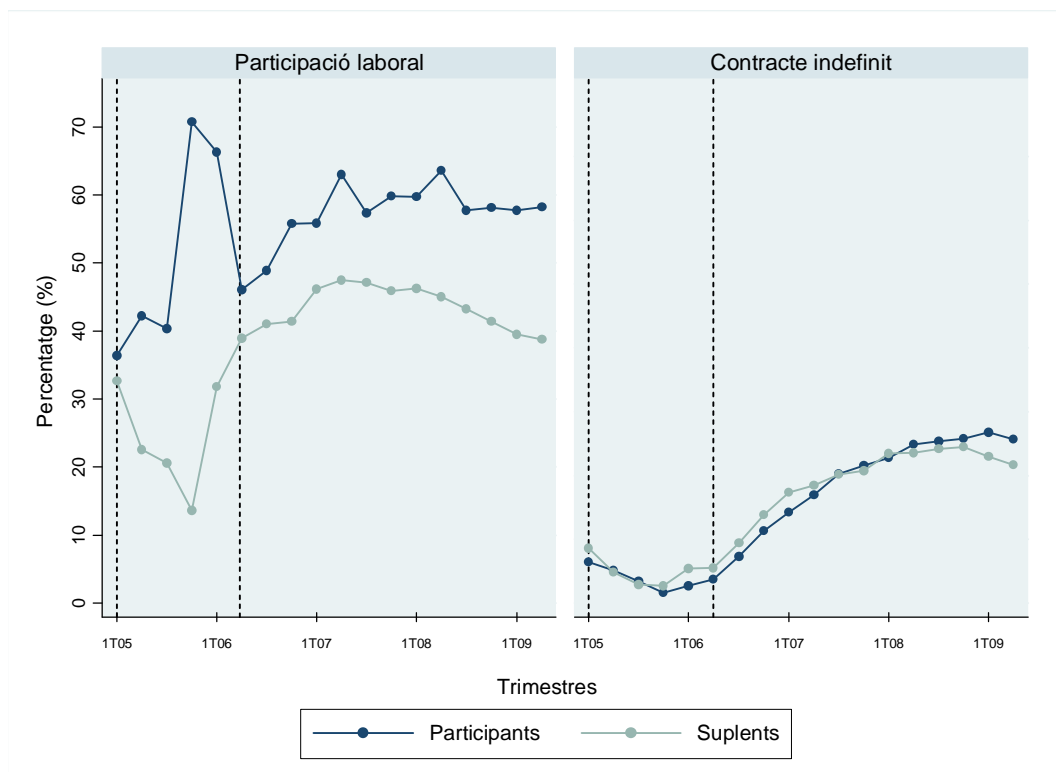
- **La taxa d'ocupació dels participants dels plans d'ocupació és similar a la dels suplents *abans* del programa, però esdevé substancialment superior *després* del programa** (entre 7,9 i 19,5 punts percentuals per la cohort de 2005, segons el trimestre d'observació; 7,5 i 14,7 punts percentuals per la cohort de 2006; i entre 9,6 i 18,0 punts percentuals per la de 2007). Aquest fet sembla suggerir que els plans d'ocupació són efectius en incrementar la taxa d'ocupació dels participants. No obstant això, és igualment remarcable que **la taxa d'ocupació dels suplents comença a reduir-se en comparació a la dels participants just *abans* dels plans d'ocupació**. Aquest fet, observable per a les cohorts de 2006 i 2007, reflecteix una diferència de composició important entre el grup de participants i el de suplents: el 75% dels participants són aturats de curta durada (això és, s'havien registrat a l'atur menys de tres mesos abans de l'inici del pla d'ocupació), i entre un 40 i un 50%

³ Cada cohort inclou els participants o suplents dels plans d'ocupació corresponents a les convocatòries publicades dins de l'any de referència. Això vol dir, per exemple, que els participants i suplents d'un pla d'ocupació concedit en la convocatòria de 2005 però executat al 2006 estan integrats dins la cohort de 2005.

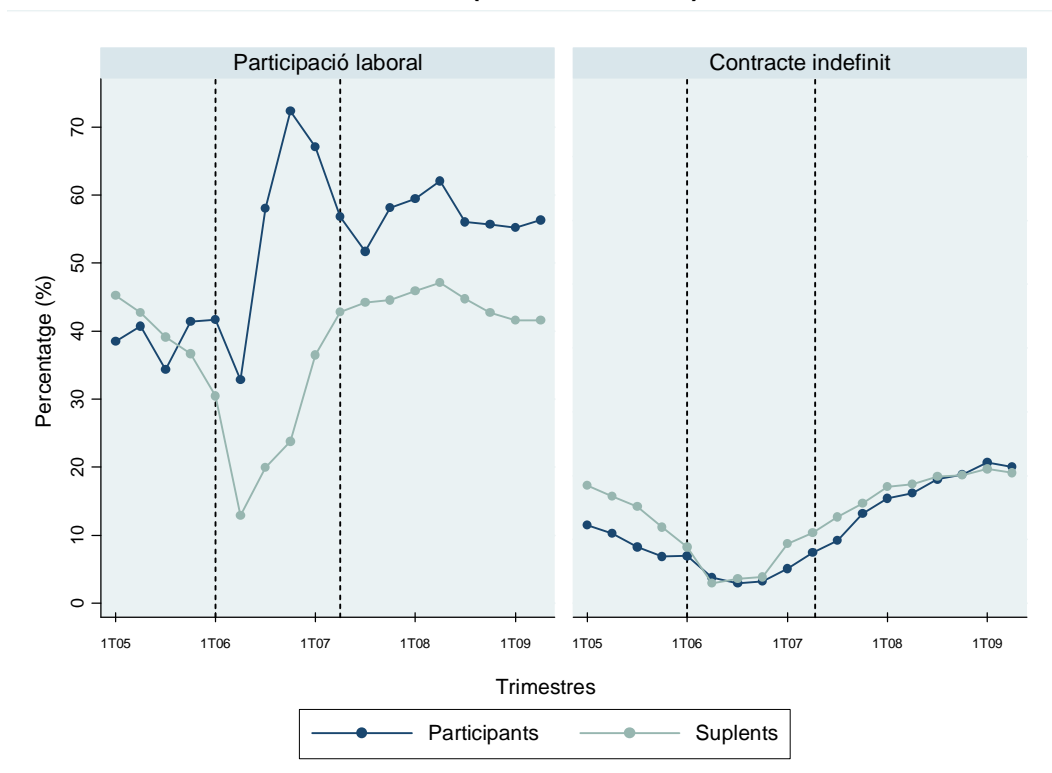
(segons la cohort) treballaven en el trimestre immediatament anterior a l'inici dels plans d'ocupació. Per contra, aproximadament el 50% dels suplents són persones que havien romàs almenys quatre mesos en l'atur. El declivi pronunciat de la taxa d'ocupació del grup de suplents que s'observa en els quatre trimestres anteriors al període d'execució dels plans d'ocupació indica que una part substancial d'ells havia perdut la feina al llarg de l'any anterior.

- La taxa d'ocupació amb contractació indefinida, que és lleugerament superior per als suplents que per als participants *abans* dels plans d'ocupació, tendeix a igualar-se *després* dels plans d'ocupació. També en aquest cas les taxes de suplents i participants comencen a igualar-se en els trimestres immediatament anteriors als plans d'ocupació.

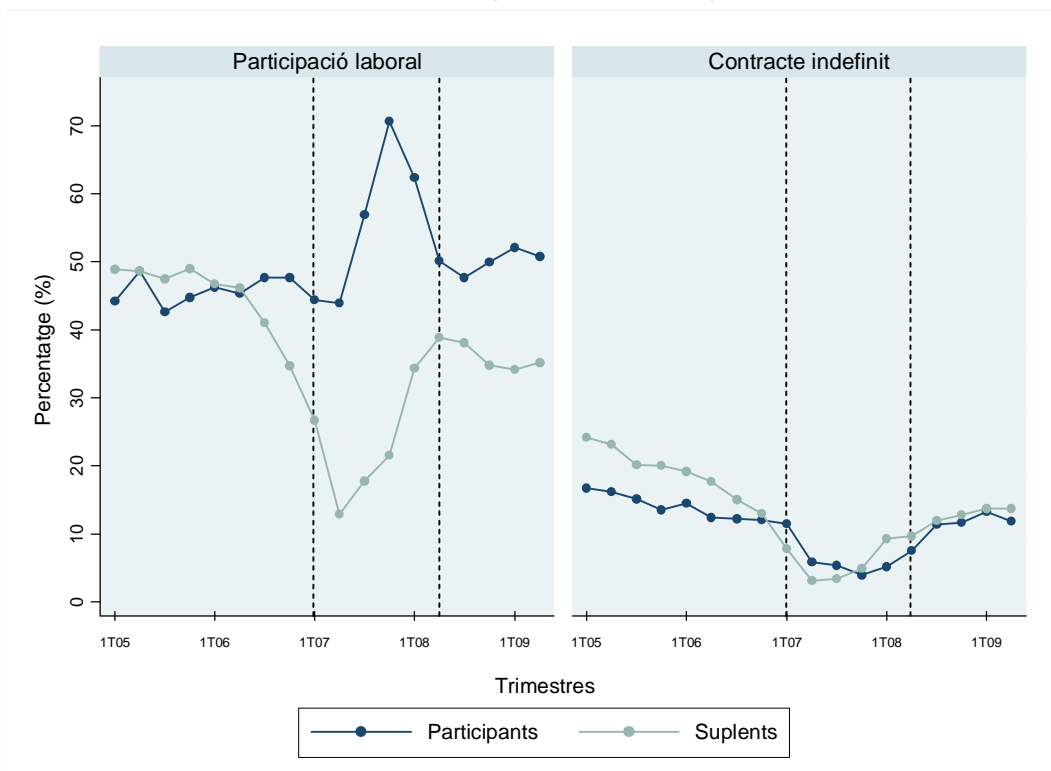
Gràfic 5.1: Evolució de la taxa d'ocupació i la taxa d'ocupació amb contractació indefinida entre 31/3/2005 i 30/6 de 2009 (Cohort de 2005)



Gràfic 5.2: Evolució de la taxa d'ocupació i la taxa d'ocupació amb contractació indefinida entre 31/3/2005 i 30/6 de 2009 (Cohort de 2006)



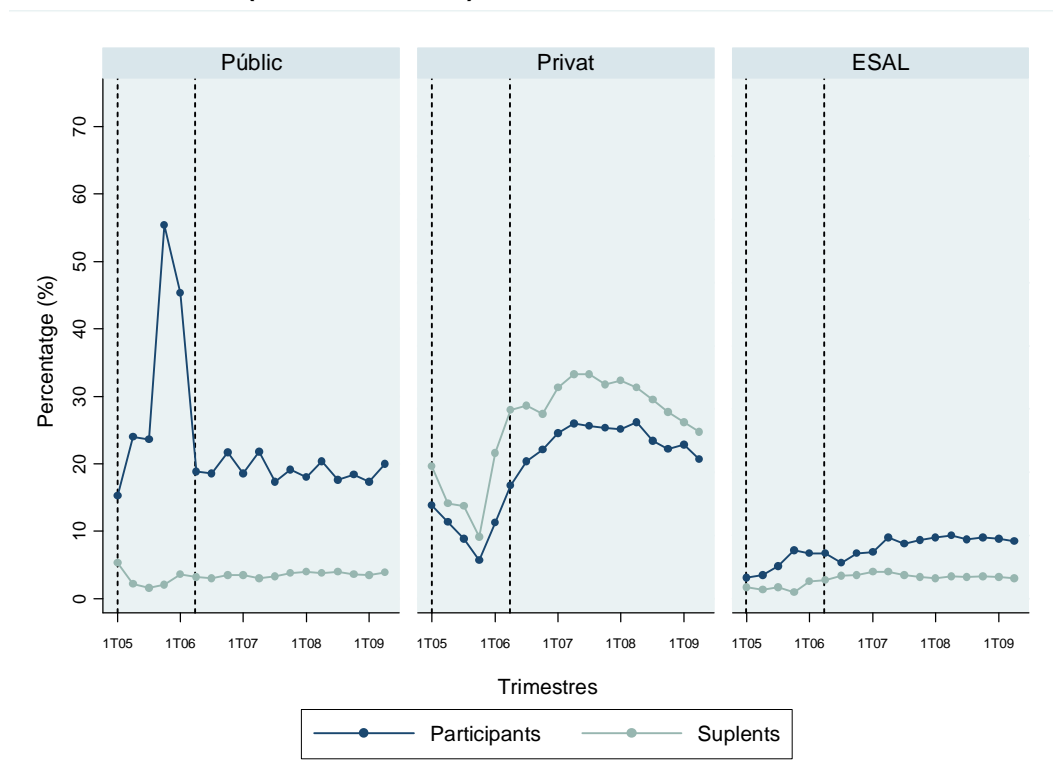
Gràfic 5.3: Evolució de la taxa d'ocupació i la taxa d'ocupació amb contractació indefinida entre 31/3/2005 i 30/6 de 2009 (Cohort de 2007)



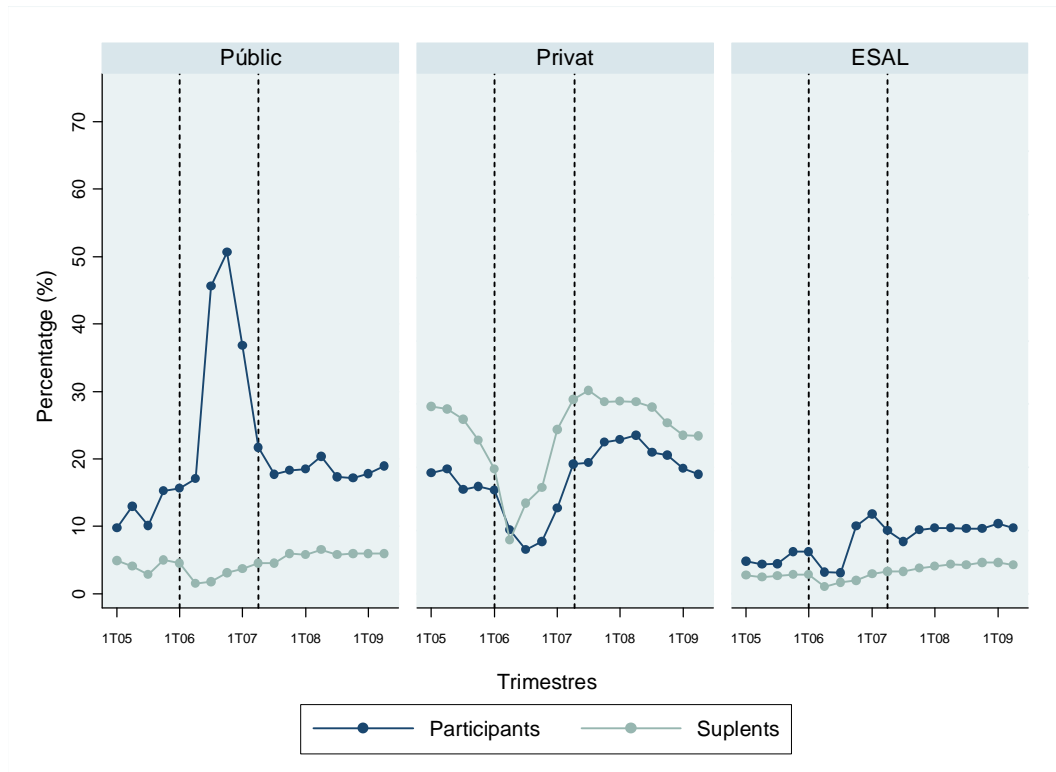
La sèrie de gràfics 5.4 a 5.6 desagrega la taxa d'ocupació segons si es produeix en una entitat pública, privada o en una entitat sense ànim de lucre. Aquesta sèrie de gràfics permet identificar tant el tipus d'entitat en què es produeix la inserció laboral posterior als plans d'ocupació, com el de l'ocupació prèvia. En totes tres cohorts s'hi observa que :

- **La major taxa d'ocupació dels participants després dels plans d'ocupació es deu fonamentalment a la inserció laboral al sector públic i, en menor grau, a les entitats sense ànim de lucre. Per contra, la taxa d'ocupació en el sector privat és més baixa per als participants que per als suplents durant tot el període de seguiment.** Per tant, si la taxa d'ocupació agregada dels participants després dels plans d'ocupació és més alta que la dels suplents és perquè la suma de les diferències a favor dels participants en el sector públic i no lucratiu és més gran que la diferència en contra en el sector privat.
- **Les diferències en la taxa d'ocupació per tipus d'entitat contractant després dels plans d'ocupació reproduïxen diferències que ja es donaven abans.** Així, per a les cohorts de 2006 i 2007, els gràfics mostren que la taxa d'ocupació en el sector públic i no lucratiu amb anterioritat als plans d'ocupació ja era substancialment més alta en el grup de participants que en el de suplents, **si bé la participació en els plans d'ocupació sembla haver ampliat aquesta diferència.** Per contra, els suplents ja mostraven una major ocupació en el sector privat amb anterioritat als plans d'ocupació, la qual mantenen relativament inalterada després de l'execució dels plans.

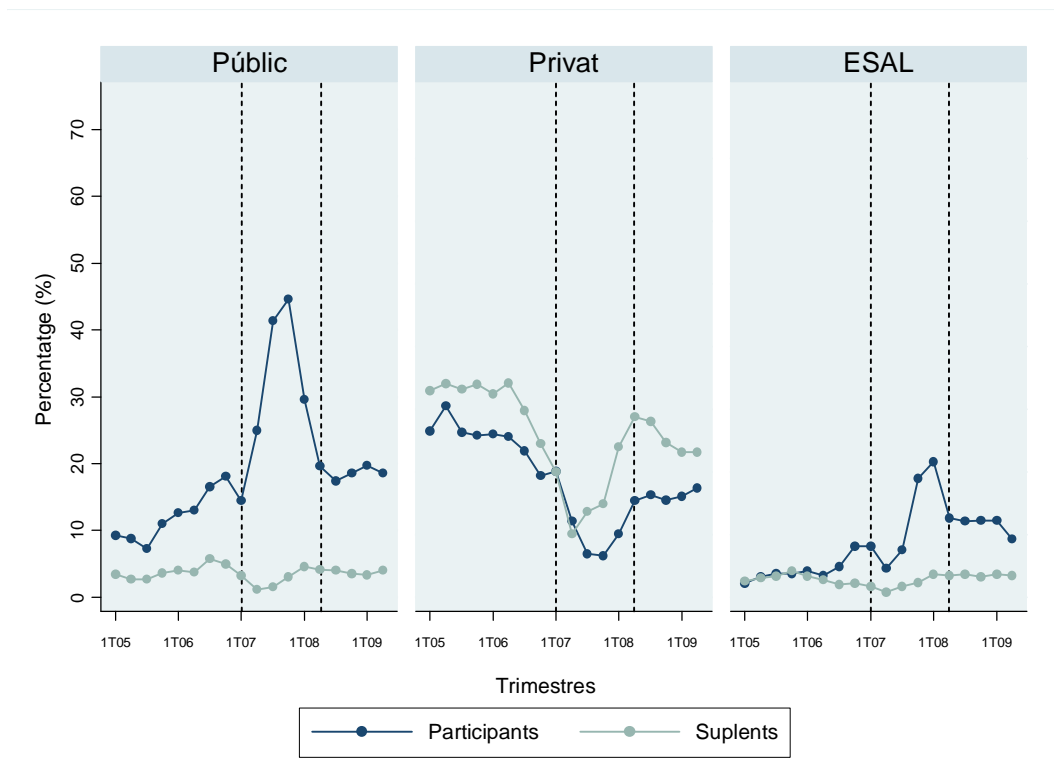
Gràfic 5.4: Evolució de la taxa d'ocupació per tipus d'entitat contractant entre 31/3/2005 i 30/6 de 2009 (Cohort de 2005)



Gràfic 5.5: Evolució de la taxa d'ocupació per tipus d'entitat contractant entre 31/3/2005 i 30/6 de 2009 (Cohort de 2006)



Gràfic 5.6: Evolució de la taxa d'ocupació per tipus d'entitat contractant entre 31/3/2005 i 30/6 de 2009 (Cohort de 2007)



Finalment la sèrie de **gràfics 5.7 a 5.9** desagrega la taxa d'ocupació en dos components diferents sobre els quals és possible que els plans d'ocupació tinguin influència. D'una banda, l'**activació** de les persones desocupades, entesa com un increment de la probabilitat que els beneficiaris arribin a treballar almenys un trimestre *després* de prendre part en el pla d'ocupació. En aquest sentit, els plans d'ocupació poden induir l'activació ja sigui mitjançant un increment de la motivació de l'aturat per trobar una feina, com facilitant l'accés a un lloc de treball per efecte de l'experiència i les habilitats laborals adquirides durant el transcurs del pla. D'altra banda, entre aquells que s'activen i arriben a participar en el mercat de treball, un segon efecte possible dels plans d'ocupació és l'increment de la **intensitat de l'ocupació**, entesa com el temps que les persones romanen ocupades al llarg del període d'observació. Definida en aquests termes, la intensitat pot ser fruit tant de la rapidesa amb que els aturats accedeixin a un lloc de treball com de la capacitat per retenir-lo i/o de reocupar-se si el perden.

A efecte de distingir aquests dos components, els gràfics de l'esquerra mostren les diferències en termes d'activació entre el conjunt de participants i el de suplents, mentre que els de la dreta mostren la mitjana de trimestres treballats només per a aquells aturats (participants o suplents) que han arribat a treballar almenys un trimestre.

Els gràfics mostren que **les diferències entre participants i suplents en termes d'activació són molt notables:**

- El percentatge de participants que apareix com a afiliat a la seguretat social en almenys un trimestre del període d'observació posterior als plans d'ocupació és, depenent de la cohort, entre 15 i 20 punts percentuals més alt que el dels suplents (16,4 punts percentuals per la cohort de 2005; 14,7 punts percentuals per a la de 2006; i 19,5 per a la de 2007).
- De nou, aquestes dades amaguen diferències substancials segons el tipus d'entitat contractant. Així, dependent de la cohort és entre 2,8 i 4,3 vegades més probable que un participant arribi a treballar al sector públic després d'un pla d'ocupació, i entre 2,2 i 2,7 vegades que arribi a treballar en una entitat sense ànim de lucre, que no pas que ho arribi a fer un aturat de la llista de suplents. Per contra, els suplents tenen una probabilitat lleugerament més alta d'arribar a treballar al sector privat després del pla d'ocupació que els participants.
- Respecte la probabilitat d'accedir a una forma de contractació indefinida, les diferències entre participants i suplents són petites (sempre inferiors als dos punts percentuals) i de signe variable segons la cohort.

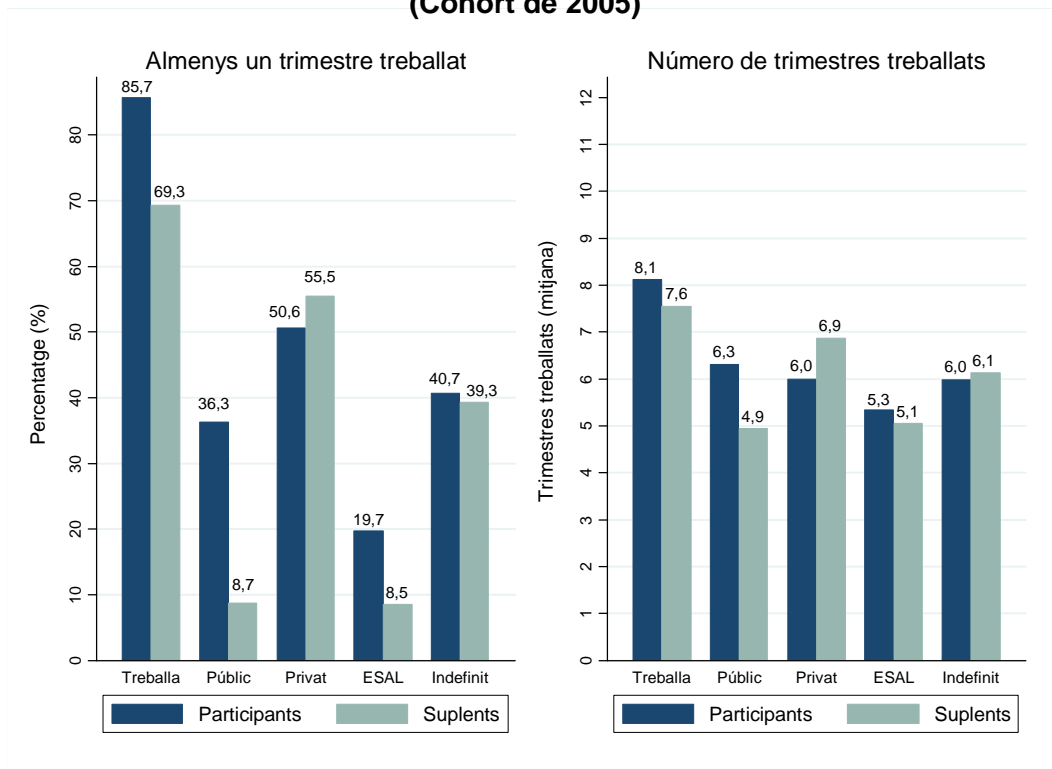
D'altra banda, **les diferències en termes d'intensitat de la participació laboral entre participants i suplents són substancialment més petites:** Comparant només els aturats que han arribat a treballar almenys un trimestre durant el període de seguiment posterior als plans d'ocupació s'observa que:

- A la cohort de 2005, els participants només han treballat, de mitjana, 0,5 trimestres més que els suplents (del total de 12 trimestres de seguiment). A la de 2006, han treballat 0,3 trimestres més (d'un total de 8 possibles); i a la de 2007 participants i suplents han treballat, de mitjana, el mateix número de trimestres (per un període de seguiment de 4 trimestres).
- No obstant això, les diferències d'intensitat esdevenen més amples quan segreguem l'anàlisi per a cadascun dels tipus d'entitat contractant. Així, entre tots els aturats que han accedit a una feina al sector públic, els participants dels plans d'ocupació de 2005 hi han treballat una mitjana de 1,4 trimestres més que els suplents; els de la

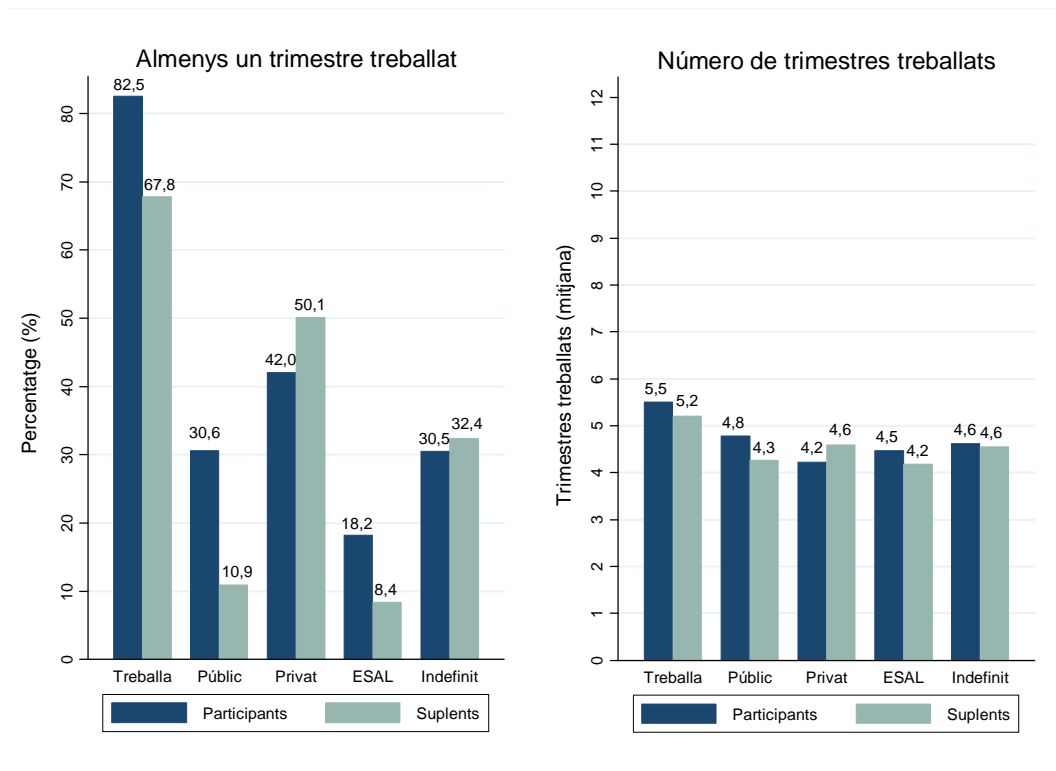
cohort de 2006, hi han treballat 0,5 trimestres més; i els de 2007, 0,4 trimestres més. En menor magnitud, aquestes diferències es reproduïxen per a les entitats sense ànim de lucre.

- Al sector privat les diferències d'intensitat són relativament més suaus i tenen el signe invers. Així, entre el conjunt d'aturats que ha treballat almenys un trimestre al sector privat, els suplents de 2005 hi han treballat una mitjana de 0,9 trimestres més que els participants, mentre que els suplents de 2006 i 2007 hi han treballat 0,4 trimestres més.
- De forma similar al que succeïa en termes d'activació, les diferències d'intensitat de la participació laboral amb contractació indefinida entre els dos grups són minúscules, i en cap cas superen els 0,1 trimestres.

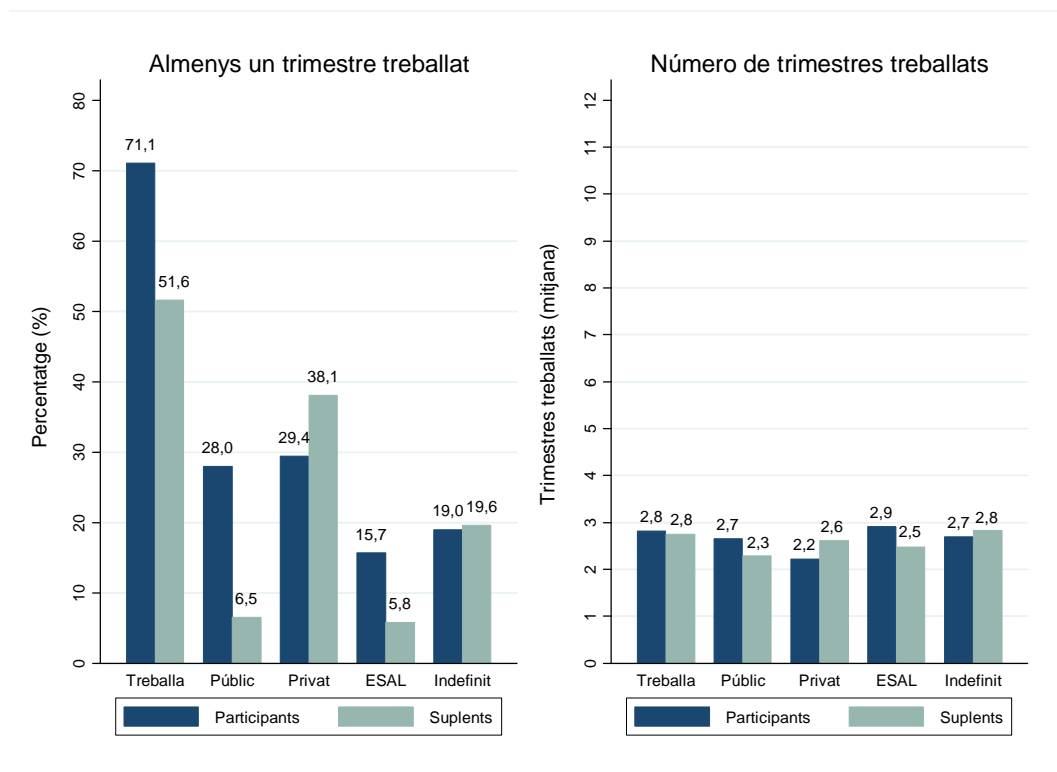
Gràfic 5.7: Activació i intensitat de l'ocupació posterior als plans d'ocupació (Cohort de 2005)



Gràfic 5.8: Activació i intensitat de l'ocupació posterior als plans d'ocupació (Cohort de 2006)



Gràfic 5.9: Activació i intensitat de l'ocupació posterior als plans d'ocupació (Cohort de 2007)



5.3. Anàlisi ajustada amb *propensity score matching*

Els gràfics 5.10 a 5.12 mostren l'estimació de l'impacte del programa després de controlar les diferències de composició entre el grup de participants i suplents mitjançant la tècnica del *propensity score matching*. En conseqüència, són els gràfics que ofereixen l'estimació de l'impacte dels plans d'ocupació més acurada.

Els gràfics representen l'estimació de l'efecte mitjà dels plans d'ocupació amb una línia blava contínua situada entre dues línies de punts. Les línies de punts representen el límit superior i inferior de l'interval de confiança de l'estimació, la qual cosa vol dir que hi ha un 95% de probabilitats que el valor real de l'efecte mitjà sigui entre aquestes dues línies.

D'altra banda, l'efecte nul està representat per una línia vermella en el valor "0" en l'eix de les ordenades. Quan l'estimació de l'efecte mitjà (la línia blava) se situa *sobre* la línia vermella, l'efecte estimat del programa és *positiu*, ja sigui en termes d'un increment de la taxa d'ocupació dels participants (gràfic de l'esquerra) o de la taxa d'ocupació amb contractació indefinida (gràfic de la dreta). Si, a més a més, el límit inferior de l'interval de confiança (línies de punts blaves) no arriba a creuar la línia vermella, direm que l'estimació és *estadísticament significativa* (això és, que és altament improbable que el signe positiu de l'estimació de l'efecte mitjà del programa sigui fruit de la casualitat). Per contra, quan l'estimació de l'efecte mitjà (la línia blava) se situa *sota* la línia vermella, l'efecte estimat del programa sobre els participants és *negatiu*. Igualment, si a més a més el límit superior de l'interval de confiança (línies de punts blaves) no arriba a creuar la línia vermella, direm que l'estimació negativa és estadísticament significativa.

Com hem fet a l'apartat anterior, per a cadascuna de les cohorts només hem inclòs en l'anàlisi aquells aturats (participants o suplents) que no han participat en plans d'ocupació en cohorts posteriors. Igualment, l'estimació de l'impacte s'inicia al tercer trimestre de l'any posterior al de la cohort, donat que, tal com hem explicat, la regulació dels plans d'ocupació estableix com a data límit d'execució del pla el 30 de juny de l'any posterior a la convocatòria. En tots els casos el període d'observació s'estén fins al segon trimestre de 2009, la qual cosa implica que el número de trimestres observats és de 12 per a la cohort de 2005, 8 per a la de 2006 i 4 per a la de 2007.

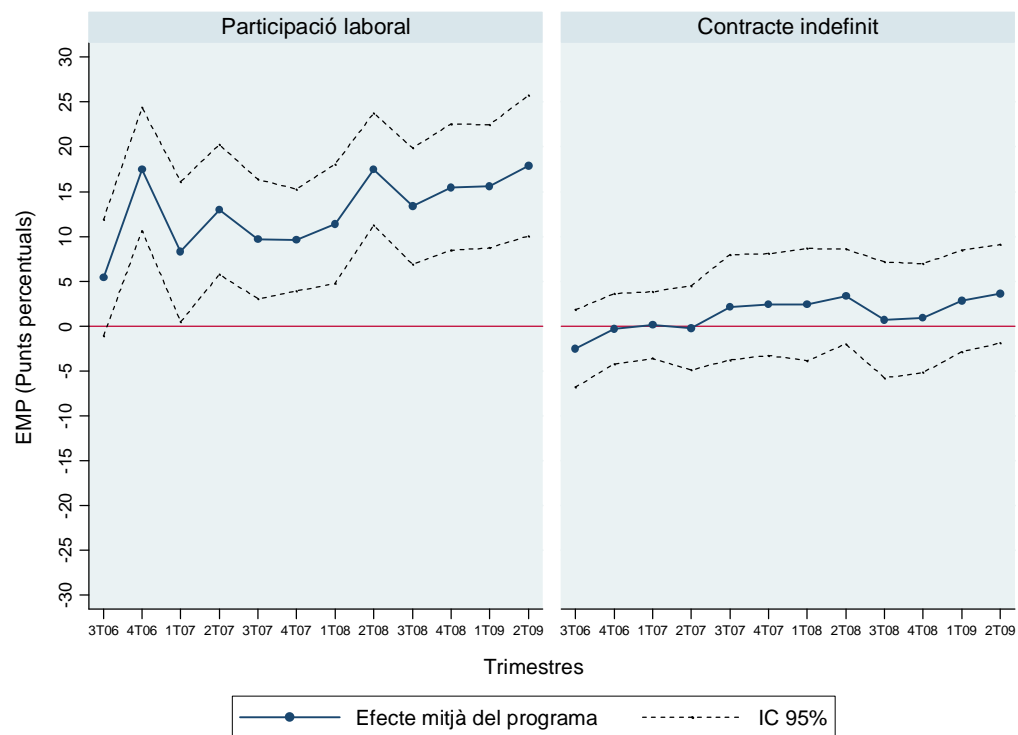
Les principals conclusions que es deriven dels gràfics 5.10 a 5.12 són les següents:

- Un cop controlades les diferències entre el grup de participants i el de suplents, **l'impacte dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació és positiu, immediat, sostingut i estadísticament significatiu**. Aquest impacte es detecta en les tres cohorts analitzades. Per a la cohort de 2005 la magnitud de l'efecte mitjà se situa entre un mínim de 5,4 (no significatiu, al primer trimestre d'observació) i un màxim de 17,9 punts percentuals (al dotzè i darrer trimestre). La de 2006 presenta un efecte mitjà més moderat, entre un mínim de 5,1 (no significatiu) en el primer trimestre d'observació i un màxim de 11,6 punts percentuals (al vuitè i darrer trimestre d'observació). Finalment, la cohort de 2007 presenta un efecte mitjà més intens, que es mou entre els 10,2 punts percentuals del primer trimestre d'observació i els 16,5 del tercer. Aquestes estimacions si bé són lleugerament més reduïdes que les obtingudes amb la comparació no ajustada entre participants i suplents de la secció anterior, romanen en un rang de valors considerablement elevat.
- De forma especialment remarcable, **la tendència de l'efecte estimat sobre la taxa d'ocupació per a les cohorts de 2005 i 2006 no mostra cap discontinuïtat destacable, tot i que el període de seguiment inclou un canvi de cicle econòmic**

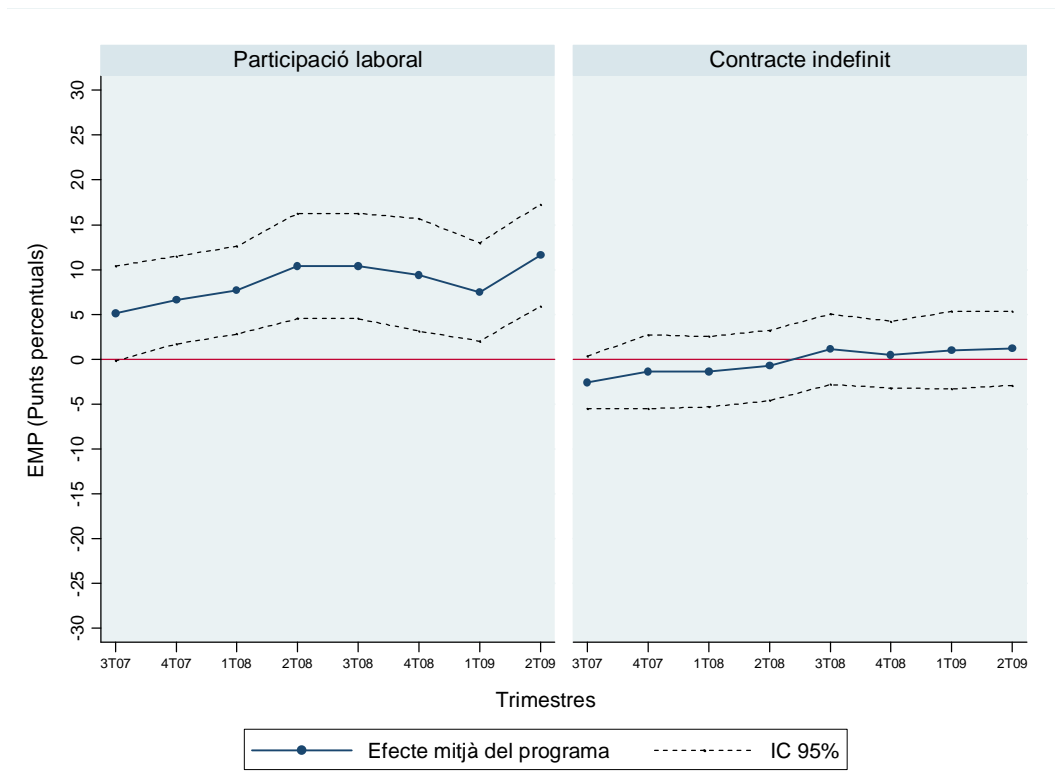
i de les condicions del mercat laboral, especialment a partir del tercer trimestre de 2008. De fet, a la sèrie de gràfics 5.4 a 5.6 ja s'hi podia observar que la taxa de participació al sector públic i no lucratiu es manté relativament inalterada tant per participants com per suplents malgrat l'eclosió de la crisi, mentre que el descens de la taxa d'ocupació al sector privat afecta de forma similar tots dos grups.

- **L'increment de la taxa d'ocupació es produeix quasi exclusivament mitjançant fórmules de contractació temporal**, donat que l'estimació de l'efecte mitjà sobre les contractacions indefinides és molt propera a zero per al conjunt del període de seguiment de totes tres cohorts.

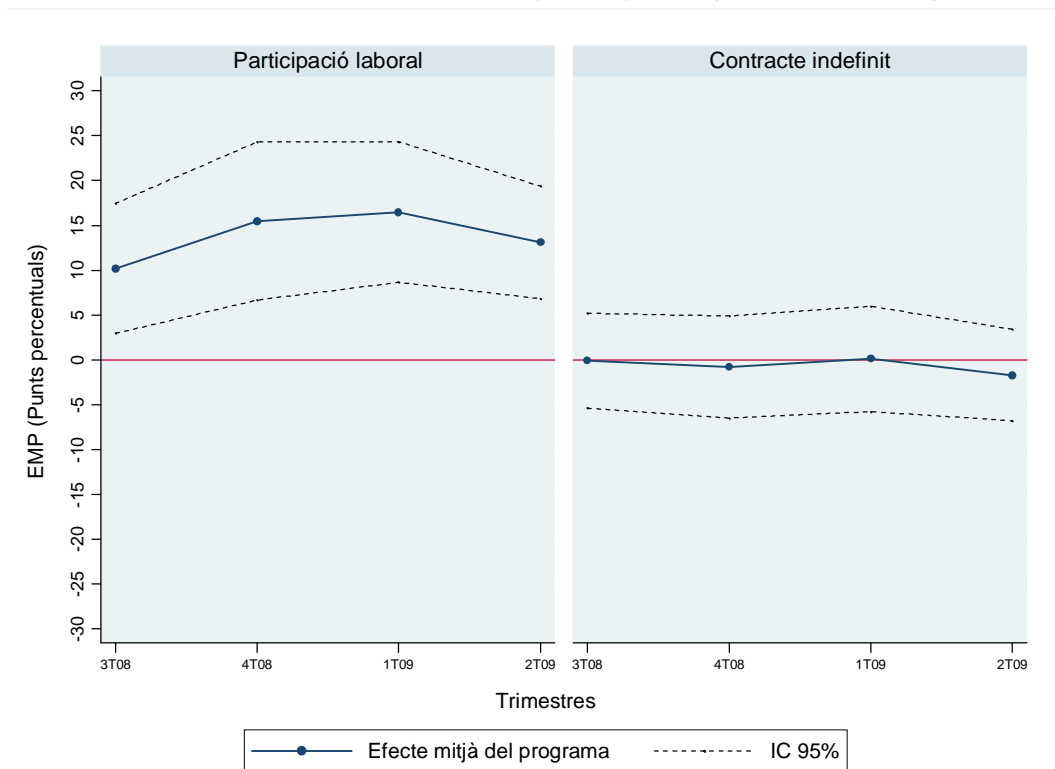
Gràfic 5.10 Efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació i la taxa d'ocupació amb contractació indefinida dels participants (Cohort de 2005)



Gràfic 5.11: Efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació i la taxa d'ocupació amb contractació indefinida dels participants (Cohort de 2006)



Gràfic 5.12: Efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació i la taxa d'ocupació amb contractació indefinida dels participants (Cohort de 2007)

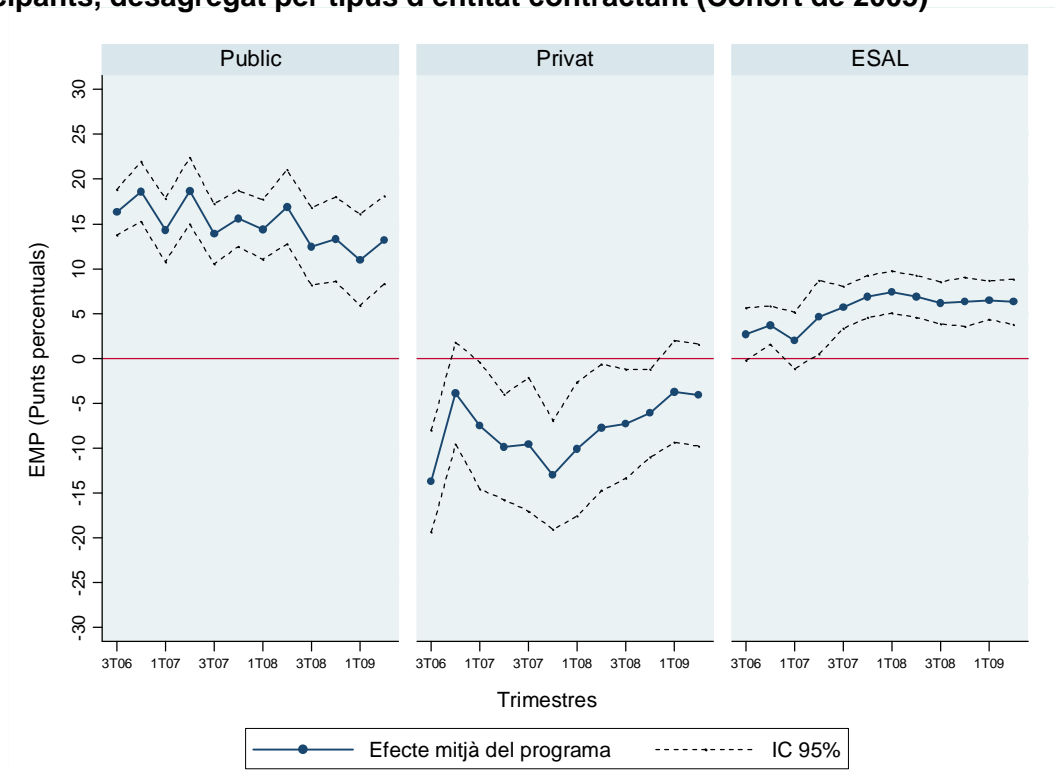


Els gràfics 5.13 a 5.15 certifiquen que **l'impacte positiu dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació dels participants es basa exclusivament en la seva contractació posterior al sector públic i no lucratiu**. Per a les cohorts de 2006 i 2007 l'efecte mitjà en el sector públic és força estable, estadísticament significatiu, i de magnitud entorn als **10 punts percentuals** (entre 8,9 i 12,6 punts percentuals segons el trimestre d'observació per a la cohort de 2006, i entre 9,9 i 12,2 punts percentuals per a la cohort de 2007). La cohort de 2005 presenta un efecte mitjà inicialment més intens (amb un màxim de 18,7 punts percentuals) que es dissipa parcialment amb el pas del temps fins a assolir un mínim de 11,0 punts percentuals en el darrer trimestre d'observació.

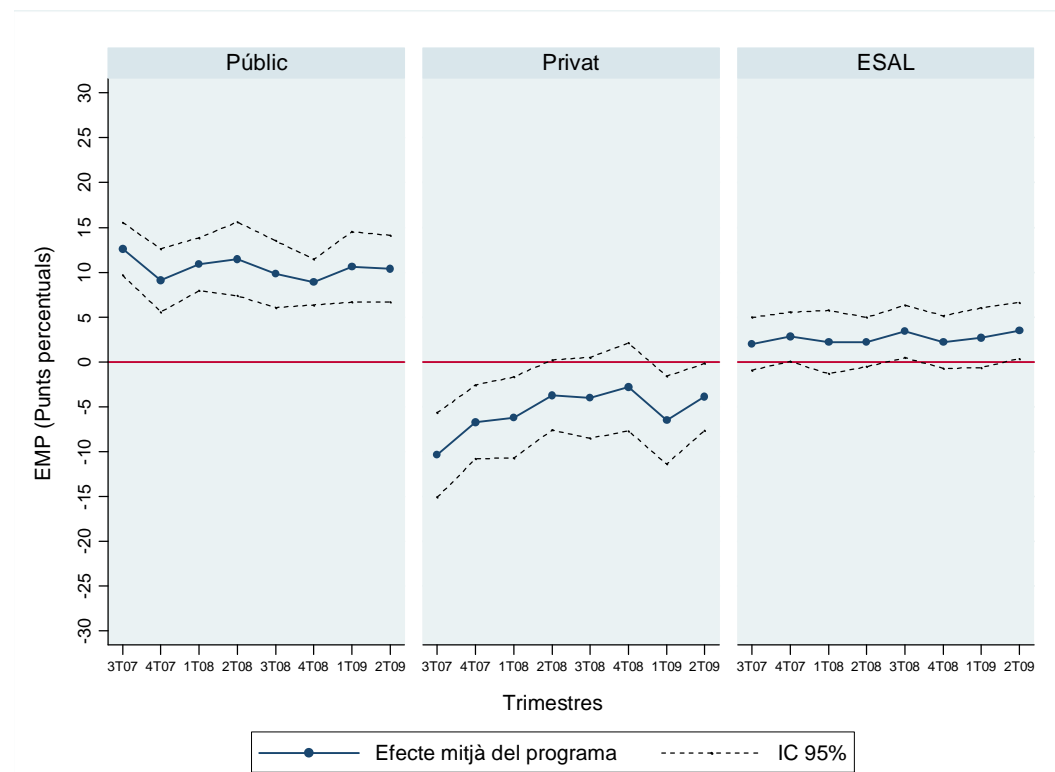
Al seu torn, l'impacte dels plans d'ocupació sobre la participació en el sector no lucratiu és igualment estable, amb efectes mitjans vora els 6,5 punts percentuals a la cohort de 2005 (mínim 2,0 i màxim 7,4) i prop dels 2,5 punts percentuals per a la cohort de 2006 (mínim 2,0 i màxim 3,5), si bé en aquesta darrera cohort l'impacte no és estadísticament significatiu en bona part dels trimestres. En la cohort de 2007, l'efecte mitjà oscil·la entre els 6,1 i 9,3 punts percentuals, i és estadísticament significatiu en tots quatre trimestres de seguiment.

Per contra, **l'impacte dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació en el sector privat és deleteri. Per a totes tres cohorts, i en tots els trimestres de seguiment, l'efecte mitjà estimat és negatiu**. No obstant això, és remarcable que **l'efecte negatiu tendeix a amortir-se amb el temps fins a establir-se en valors negatius, que en la majoria dels casos no són estadísticament significatius**. La cohort de 2005 presenta un patró singular: l'efecte negatiu és intens al primer trimestre (assolint un màxim de 13,7 punts percentuals), es redueix dràsticament al següent, i inicia llavors un increment paulatí durant quatre trimestres, seguit d'una altra reducció progressiva durant els sis següents, fins atènyer valors mínims (3,7 punts percentuals) i no significatius. La cohort de 2006 comença amb un efecte mitjà negatiu de 10,4 punts percentuals que minva paulatinament fins atènyer els 2,8 punts percentuals al sisè trimestre de seguiment. Tanmateix, l'efecte torna a fer-se més intens i a esdevenir estadísticament significatiu en el trimestre següent. En la cohort de 2007 la dissipació de l'efecte deleteri sobre la taxa d'ocupació en el sector privat és continuada entre els 10,4 punts percentuals del primer trimestre de seguiment, i els 3,3 del quart i darrer trimestre. En aquest cas, només l'efecte del primer trimestre d'observació és estadísticament significatiu.

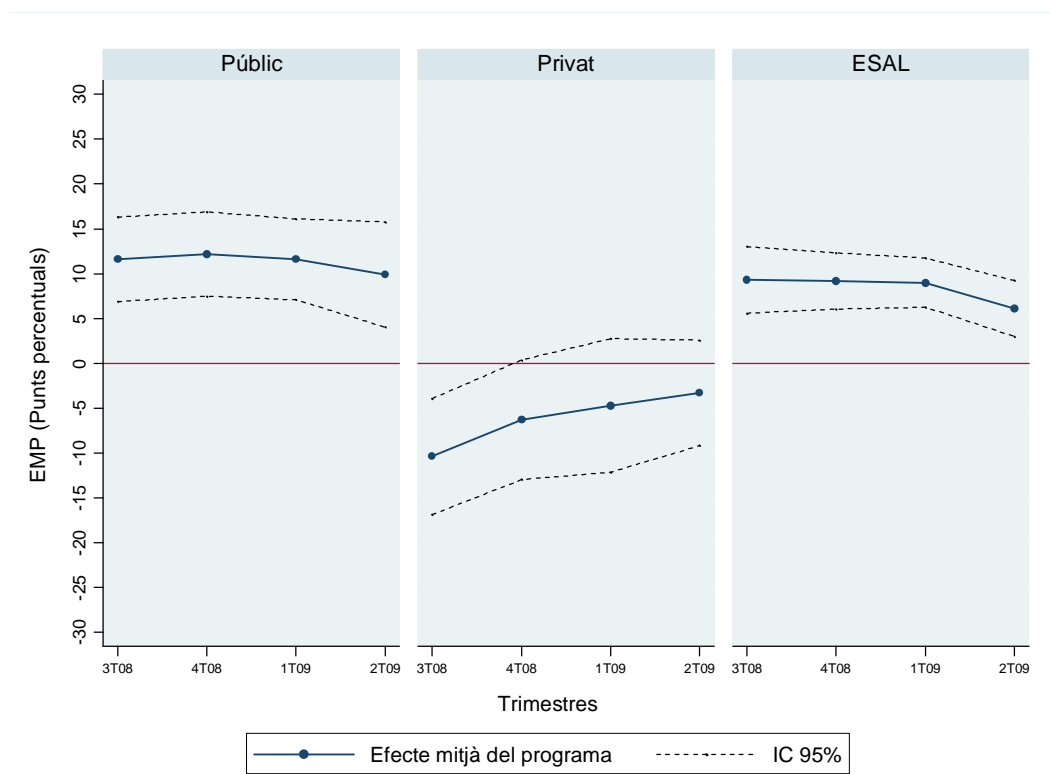
Gràfic 5.13 Efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació dels participants, desagregat per tipus d'entitat contractant (Cohort de 2005)



Gràfic 5.14 Efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació dels participants, desagregat per tipus d'entitat contractant (Cohort de 2006)



Gràfic 5.15 Efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació dels participants, desagregat per tipus d'entitat contractant (Cohort de 2007)



Si desagreguem l'estimació de l'efecte mitjà en termes d'activació i intensitat, els gràfics 5.16 a 5.18 confirmen que **l'impacte dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació dels participants se centra fonamentalment en incrementar l'activació, més que en una millora de la intensitat de l'ocupació dels qui accedeixen a un lloc de treball.** Així, per a totes tres cohorts s'observa un impacte positiu, significatiu i notable sobre l'activació (això és, almenys un trimestre treballat després del pla d'ocupació): 11 punts percentuals de mitjana per a la cohort de 2005, 8,2 per a la de 2006 i 17,2 per a la de 2007. Aquest increment se sustenta en un efecte vigorós sobre l'activació en el sector públic (23,5 punts percentuals de mitjana el 2005, 15,3 el 2006, i 16,8 el 2007), i de forma menys intensa, però igualment notable, en el no lucratiu: 10,7 punts percentuals de mitjana per a la cohort de 2005, 5,6 per a la de 2006, i 10,4 per a la de 2007.

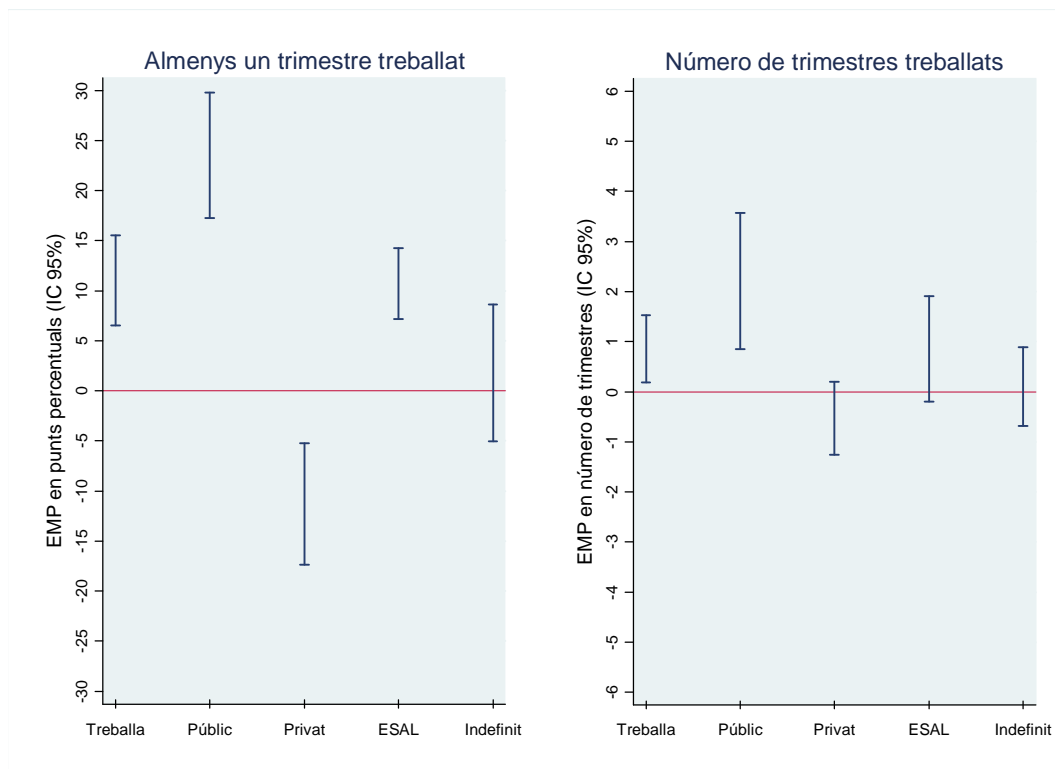
Igualment, els gràfics confirmen l'impacte negatiu sobre l'activació en el sector privat detectat a l'anàlisi no ajustada: la reducció és de 11,3 punts percentuals de mitjana per a la cohort de 2005; 9,1 per a la de 2006 i de 5,7 per a la de 2007, en què aquest efecte no és estadísticament significatiu. Aquest resultat suggereix que **la participació en el programa no només sostrau aturats a favor del sector públic i no lucratiu que en absència dels plans d'ocupació haguessin romàs aturats o inactius, sinó també d'altres que haguessin trobat feina en el sector privat.**

Per contra, l'impacte sobre el número de trimestres treballats entre els qui accedeixen a un lloc de treball és relativament petit, i sovint no significatiu. En la cohort de 2005 l'increment mitjà és de 0,9 trimestres (sobre un total de 12 de seguiment); en la de 2006 de 0,3 (sobre 8); i en la de 2007 és de 0,1 (sobre 4). L'efecte en aquesta darrera cohort, a més, no és estadísticament significatiu. L'efecte sobre el número de trimestres treballats entre els qui accedeixen al sector públic és substancialment més alt: 2,2 trimestres de mitjana en la cohort de 2005, 0,7 en la de 2006, i 0,2 en la de 2007. De nou, l'impacte en la cohort de

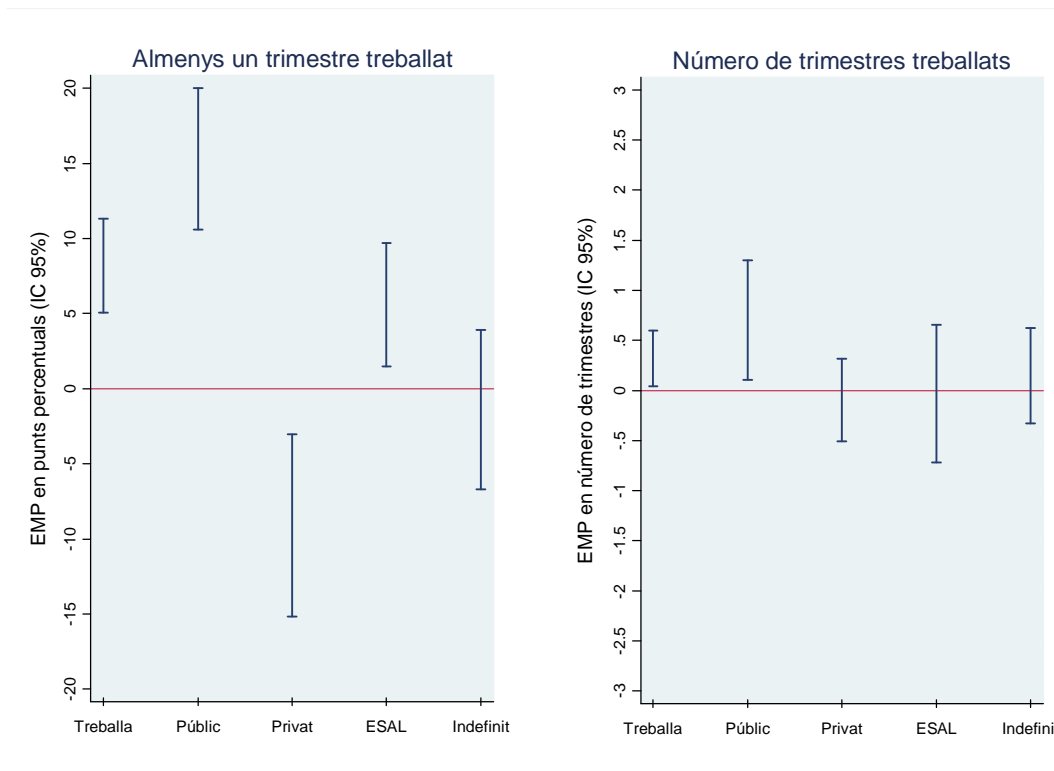
2007 no és estadísticament significatiu. Finalment, l'efecte sobre la intensitat en el sector privat és negatiu per a les tres cohorts, tot i que no ateny valors estadísticament significatius en cap de les tres. L'efecte en el sector no lucratiu té un signe canviant segons la cohort, i en cap dels tres casos és significatiu.

De forma similar al que s'observava en l'anàlisi no ajustada, la influència dels plans d'ocupació sobre la contractació indefinida no és significativa per a cap de les tres cohorts, ja sigui en termes d'activació o d'intensitat.

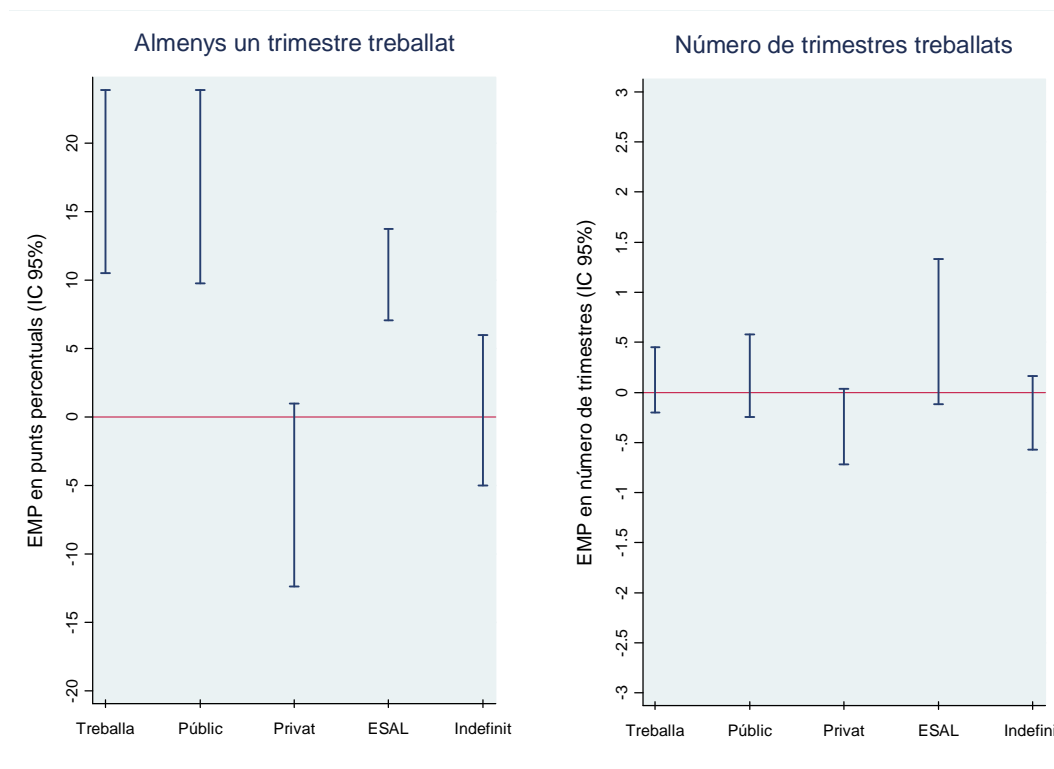
Gràfic 5.16 Efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre els participants: activació i intensitat de l'ocupació (Cohort de 2005)



Gràfic 5.17 Efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre els participants: activació i intensitat de l'ocupació (Cohort de 2006)



Gràfic 5.18 Efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre els participants: activació i intensitat de l'ocupació (Cohort de 2007)



5.4. Anàlisi desagregada segons el perfil dels aturats

Donat que els plans d'ocupació s'adrecen a una població diana força heterogènia, l'interès de l'avaluació d'impacte no només se centra en establir si el programa *funciona* sinó també per a *qui funciona*. És possible, en aquest sentit, que els efectes promitjos presentats a la secció anterior amaguin, en realitat, una certa heterogeneïtat d'impactes segons el tipus de població beneficiària (per ex., que funcioni millor per als joves que per als majors de 45 anys, per als aturats de llarga durada que per als recents, etc.).

A fi d'adreçar aquesta qüestió, l'**annex IV** reproduïx els gràfics de l'apartat anterior desagregant les estimacions d'impacte segons les següents característiques dels aturats: el temps passat a l'atur, l'edat, el nivell formatiu, l'experiència laboral prèvia, el gènere, la mida de la població de residència, i la demarcació territorial de residència. Mentre que els primers cinc atributs fan referència a característiques individuals que poden influir sobre l'efectivitat del programa, els dos darrers capturen característiques del mercat de treball local al qual està exposada la persona aturada, a més de les diferents orientacions dels plans d'ocupació detectades a l'anàlisi qualitativa, tant pel que fa a l'entitat beneficiària com al servei territorial del SOC. En observar els gràfics cal tenir en compte que en dividir una mostra d'individus relativament petita en subgrups, les estimacions esdevenen més imprecises (això és, els intervals de confiança s'eixamplen) i és més difícil detectar impactes significatius.

En general, els gràfics són poc conclouents, especialment en referència a l'impacte sobre la taxa d'ocupació agregada i la contractació indefinida. **Les diferències entre subgrups tendeixen a ser poc destacades, sovint varien segons la cohort, i fins i tot dins de cada cohort canvien al llarg del període d'observació.** No obstant això, hi ha algunes excepcions notables. A més, en discriminar els impactes sobre la taxa d'ocupació segons el tipus d'entitat contractant (pública, privada o no lucrativa), emergeixen alguns patrons diferencials entre subgrups que es repeteixen en diferents cohorts. Els més destacats són els següents:

- **Temps d'atur**

Categories de desagregació: aturats recents (de 0 a 3 mesos); aturats de mitja durada (de 4 a 12 mesos); aturats de llarga durada (més de 12 mesos)

En la cohort de 2005, i de forma menys clara en la de 2006, **l'impacte negatiu sobre la taxa d'ocupació en el sector privat és notablement més intensa per als aturats recents**, en comparació als de mitja durada i, molt especialment, als de llarga durada, per als quals l'efecte dels plans d'ocupació arriba a ser positiu, i fins i tot significatiu en alguns trimestres del 2005. **A la inversa, l'impacte positiu sobre la taxa de participació en el sector públic (i en menor grau en el no lucratiu) és més gran per als aturats recents i els de mitja durada, que per als de llarga durada.** A la cohort de 2007, per contra, aquests patrons es difuminen, i les taxes d'inserció als sectors públic i privat són similars per a tots els subgrups, mentre que només la inserció en entitats sense ànim de lucre segueix sent més intensa per als aturats recents.

En descompondre la taxa d'ocupació en el sector privat en activació i intensitat s'observa un tret interessant i comú a totes tres cohorts: l'impacte sobre l'activació en el sector privat canvia de signe segons l'antiguitat de l'aturat. Així, per als aturats recents i de curta durada l'efecte mitjà sempre és negatiu, mentre que per als de llarga durada sempre és positiu. Tanmateix, l'impacte sobre la intensitat de la

inserció en el sector privat, que és negatiu per tots tres subgrups en totes tres cohorts, ho és especialment per als aturats de llarga durada. En altres paraules, participar en un pla d'ocupació incrementa les probabilitats que un aturat de llarga durada arribi a treballar en el sector privat però, en canvi, tendeix a reduir la quantitat de temps que hi treballa.

- **Grups d'edat**

Categories de desagregació: joves (de 16 a 24 anys); mitjana edat (25 a 44 anys); majors de 45 anys (de 45 a 64 anys).

L'impacte dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació dels grups de mitjana edat i majors de 45 anys és positiva, força estable i generalment estadísticament significatiu en tots els trimestres de seguiment de les tres cohorts. La magnitud de l'efecte és relativament similar per als dos subgrups a la cohort de 2005, considerablement més elevada per als aturats de mitjana edat a la de 2006, i per als majors de 45 anys a la de 2007. **Per contra, l'impacte sobre la taxa d'ocupació dels joves és generalment més baix (si bé no sempre) que la dels altres subgrups d'edat:** a la cohort de 2005 és força més inestable si bé al final del període de seguiment s'igualava amb els dels aturats de més edat; a la cohort de 2006 l'impacte és gairebé nul al llarg de tot el període; i a la de 2007 és positiu, estable, i més alt que el dels aturats de mitjana edat, si bé més baix que el dels majors de 45 anys.

És igualment remarcable **que l'impacte dels plans d'ocupació sobre la contractació indefinida dels majors de 45 anys és força estable i positiva en totes tres cohorts,** i en alguns trimestres fins i tot esdevé estadísticament significativa malgrat el reduït número d'aturats majors de 45 anys presents a la mostra.

La discriminació de l'anàlisi pel tipus d'entitat contractant aporta informació addicional sobre la raó d'aquestes diferències. Així, l'impacte relativament més positiu per als aturats majors de 45 anys respecte als joves s'explica per un doble motiu: d'una part, l'impacte positiu dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació en el sector públic és relativament més intens; de l'altra, l'efecte negatiu en el sector privat és relativament menys intens (de fet fins i tot és nul en gairebé tots els trimestres de seguiment de les cohorts de 2005 i 2007). En el cas dels aturats de mitjana edat, l'impacte positiu sobre la taxa de participació al sector públic és encara més intens que el dels majors de 45 anys però, al mateix temps, l'efecte negatiu sobre la taxa d'ocupació al sector privat és també relativament més intens. **Els aturats joves, per la seva part, combinen un impacte positiu al sector públic relativament més baix que el dels altres grups d'edat amb un efecte deleteri al sector privat relativament més alt,** especialment a les cohorts de 2005 i 2006. A la de 2007, per contra, l'efecte sobre la taxa d'ocupació dels joves s'igualava a la dels altres grups d'edat perquè creix l'impacte positiu sobre la participació al sector públic, malgrat que l'efecte sobre la inserció al sector privat dels joves és manté comparativament més negatiu. D'altra banda, les diferències entre els joves i els altres grups d'edat queden parcialment amortides perquè, **excepció feta de la cohort de 2006, l'impacte dels plans d'ocupació sobre la inserció laboral al sector no lucratiu és més alt entre els aturats de menys de 25 anys.**

- **Nivell formatiu**

Categories de desagregació: formació primària o inferior; secundària/FP; universitària.

Els gràfics no mostren un patró diferencial clar segons el nivell formatiu dels aturats. De fet, en la cohort de 2005 no es detecta cap diferència substancial, excepte que als darrers quatre trimestres del període d'observació l'impacte sobre la taxa d'ocupació agregada esdevé més elevat per als titulats universitaris. Per contra, **a les cohorts de 2006 i 2007 són els aturats amb secundària o formació professional els qui mostren un impacte relativament més elevat** que els aturats amb altres nivells formatius. De forma aïllada, però sostinguda durant tot el període d'observació, els titulats universitaris de la cohort de 2006 pateixen un impacte negatiu de prop de 10 punts percentuals sobre la probabilitat d'accedir a una contractació indefinida, el qual és estadísticament significatiu en més de la meitat dels trimestres.

Tampoc la discriminació de l'anàlisi per entitats contractants aporta evidències conclusives: en la cohort de 2005 s'observa que l'impacte sobre la inserció al sector públic és relativament més alt per als aturats amb secundària o formació professional i, molt especialment, per als titulats universitaris, però al mateix temps l'impacte negatiu al sector privat també és relativament més alt per a aquests dos subgrups. A la cohort de 2006, l'efecte per als aturats amb secundària o formació professional és lleugerament més alt quant a la inserció al sector públic, però sobretot l'impacte negatiu sobre l'ocupació al sector privat és més tènue. S'hi observa, a més, que l'efecte pernicios sobre la inserció al sector privat és particularment agut per als titulats universitaris. Les tornes canvien a la cohort de 2007, i són els aturats amb un nivell formatiu de primària o inferior els qui mostren un efecte mitjà negatiu sobre la participació al sector privat més intens.

- **Gènere**

Categories de desagregació: homes i dones.

Els gràfics no són concloents en referència a la taxa d'ocupació agregada i a la de contractació indefinida. A la cohort de 2005 no hi ha diferències substancials entre els dos gèneres; a la de 2006 s'hi observa un patró clar: l'impacte dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació dels homes és més alta que la de les dones, alhora que l'efecte sobre la contractació indefinida és positiva per als homes i negativa per les dones (en tots els trimestres, si bé en cap cas és estadísticament significativa). Tanmateix, aquestes diferències s'inverteixen a la cohort de 2007.

En discriminar l'anàlisi per tipus d'entitat contractant es detecta, a la cohort de 2006, que l'efecte negatiu del plans d'ocupació vers la participació en el sector privat és substancialment més intens per a les dones que per als homes, però aquesta diferència no apareix en cap altra cohort. **L'única diferència constant en les tres cohorts és l'impacte positiu sobre la inserció laboral en el sector no lucratiu, que és considerablement més alt per a les dones que per als homes.**

- **Experiència laboral**

Categories de desagregació: amb experiència i sense experiència

Detectem una diferència de poca magnitud però constant entre les diferents cohorts que indica que **els plans d'ocupació són lleugerament més efectius per a les persones sense cap experiència laboral que per a aquelles que han treballat alguna vegada**. A la cohort de 2007, tanmateix, aquesta diferència no es detecta fins al darrer trimestre dels quatre d'observació, tot i que llavors esdevé molt substancial.

No obstant això, la descomposició per tipus d'entitat contractant mostra que l'origen d'aquesta petita diferència varia segons la cohort: a la de 2005 s'explica sobretot per un major impacte positiu dels plans d'ocupació sobre la inserció al sector no lucratiu combinat amb un menor impacte negatiu en el sector privat, que compensa el major impacte en el sector públic per als aturats amb experiència prèvia. A la cohort de 2006, els aturats amb experiència prèvia mostren un major impacte positiu sobre la inserció al sector públic i el no lucratiu, però queda sobrecompensat per un efecte negatiu en el sector privat considerablement més gran. Finalment, a la cohort de 2007 la distribució d'impactes per entitats contractants és just la contrària: són els aturats sense experiència els qui es beneficien d'un impacte sobre la taxa d'ocupació als sectors públic i no lucratiu lleugerament més baixa, però també els qui pateixen més l'efecte deleteri sobre la inserció al sector privat.

- **Mida de la població de residència**

Categories de desagregació: municipis petits (menys de 5.000 habitants); municipis mitjans (de 5.001 a 50.000 habitants); municipis grans (més de 50.000 habitants).

Les cohorts de 2006 i 2007 mostren una font d'heterogeneïtat dels impactes interessant: **l'efecte mitjà dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació és més gran en els municipis petits i grans que en els mitjans**. Aquest efecte diferencial, tanmateix, no s'observa a la cohort de 2005.

D'altra banda, s'observa de forma coherent en totes les cohorts que **l'impacte sobre taxa d'ocupació en el sector públic és substancialment més alt a les poblacions petites que a les mitjanes o grans**, si bé en la cohort de 2006 aquesta diferència és molt moderada. Paral·lelament, en les cohorts de 2005 i 2007, l'impacte negatiu sobre la l'ocupació al sector privat és més intens a les poblacions petites que a les mitjanes o grans. Per contra, en la de 2006 no només l'efecte negatiu és més baix a les poblacions petites, sinó que fins i tot esdevé positiu en bona part dels trimestres. Finalment, s'observa a les cohorts de 2006 i 2007 que l'impacte positiu dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació en entitats sense ànim de lucre és lleugerament més alt a les poblacions grans que a la resta.

- **Demarcació territorial de residència**

Categories de desagregació: Àmbit Metropolità (Alt Penedès, Baix Llobregat, Barcelonès, Garraf, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental); Comarques de Girona (totes les comarques de la província de Girona); Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre (totes les comarques de la província de Tarragona); Comarques Centrals (Anoia, Bages, Berguedà, Noguera i Solsonès); Ponent, Alt Pirineu i Aran (totes les comarques de la província de Lleida).

La desagregació dels impactes per demarcacions territorials mostra un dels patrons diferencials més clars entre totes les variables de desagregació. De forma coherent en totes tres cohorts, **la demarcació de Ponent, Alt Pirineu i Aran mostra un impacte positiu dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació sensiblement més alt que el de la resta de demarcacions** (assolint un impacte mitjà màxim trimestral de 31,3 punts percentuals per la cohort de 2005; 30,9 punts percentuals per la cohort de 2006; i 32,8 per la de 2007). Aquest impacte positiu especialment intens **se sustenta fonamentalment en l'efecte sobre l'ocupació en el sector públic**, que és força més destacat que el de la resta de demarcacions per a les cohorts de 2005 i 2006 (màxim de 34,5 i 21,7 punts percentuals, respectivament), i lleugerament més intens per a la de 2007 (màxim de 18,0 punts percentuals). Alhora, excepte per a la cohort de 2005, l'impacte negatiu de la participació en els plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació en el sector privat no és substancialment més intens a Ponent, Alt Pirineu i Aneu que a la resta de demarcacions catalanes.

D'entre les altres vegueries, destaca que **al Camp de Tarragona i Terres d'Ebre, l'impacte negatiu dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació al sector privat és particularment intens en totes les cohorts**. A l'Àmbit Metropolità, l'efecte sobre la taxa d'ocupació al sector públic esdevé relativament més baix que a la resta de demarcacions per a les cohorts de 2005 i 2007 (any en què és pràcticament nul).

Finalment, l'impacte sobre l'ocupació en el sector no lucratiu no mostra diferències substancials per demarcacions territorials.

A mode de resum, la **taula 5.1** en sintetitza els resultats de l'anàlisi desagregada segons el perfil dels aturats. Per a cada categoria, la taula mostra si s'ha identificat un efecte particularment positiu o negatiu respecte les altres categories, sempre i quan aquest efecte diferencial s'hagi detectat de forma coherent en almenys dues de les tres cohorts estudiades. En conseqüència, que la categoria dels aturats joves sigui l'única amb l'anotació *Negatiu* a la casella de taxa d'ocupació en el sector privat no vol dir que sigui l'únic subgrup d'edat on s'observa aquest impacte negatiu, sinó que s'hi ha detectat un efecte negatiu particularment intens que el distingeix dels altres grups d'edat.

Taula 5.1 Síntesi dels efectes de l'anàlisi desagregada de l'impacte dels plans d'ocupació segons els perfils dels aturats

	Taxa d'ocupació (agregada)	Taxa d'ocupació (per tipus d'entitat contractant)		
		Pública	Privada	No lucrativa
Temps d'atur				
Aturats recents		Positiu	Negatiu	Positiu
Aturats de mitja durada		Positiu		Positiu
Aturats de llarga durada				
Edat				
Joves			Negatiu	Positiu
Mitjana edat	Positiu	Positiu		
Majors de 45 anys	Positiu	Positiu		
Nivell formatiu				
Primària o inferior				
Secundària/FP	Positiu	Positiu		
Universitària			Negatiu	
Gènere				
Homes				
Dones				Positiu
Experiència laboral				
Amb experiència				
Sense experiència	Positiu			
Mida de la població de residència				
Petita	Positiu	Positiu		
Mitjana				
Gran	Positiu			Positiu
Mida de la població de residència				
Àmbit Metropolità				
Comarques Gironines				
Camp de Tarragona i Terres de l'Ebre			Negatiu	
Comarques Centrals				
Ponent, Alt Pirineu i Aran	Positiu	Positiu		

6. Conclusions i recomanacions

Els plans d'ocupació són una política activa d'ocupació. Com a tal, el seu objectiu principal és incrementar la probabilitat de que els aturats amb dificultats per trobar feina per si mateixos aconseguixin incorporar-se al mercat laboral i mantenir-s'hi. El fonament teòric pel qual s'espera que els plans funcionin rau en què, mitjançant l'experiència laboral que implica prendre-hi part, els participants reverteixin la pèrdua d'autoestima, motivació i aptituds laborals que els pugui haver ocasionat l'atur, i adquireixin habilitats i experiència professional rellevants per al mercat laboral que altrament no haguessin adquirit.

Els plans d'ocupació, tanmateix, poden ser concebuts d'altres maneres. En primer lloc, com una forma de proveir feina i renda als beneficiaris durant el temps que dura la subvenció, i en conseqüència, de suavitzar les conseqüències socials de l'atur. En aquest sentit, poden ser considerats com una política passiva d'ocupació, en què la transferència de renda al desocupat es produeix a canvi de feines útils per a la comunitat. És també una forma d'abaixar la taxa d'atur temporalment, atès que la feina que els beneficiaris desenvolupen en els plans d'ocupació es realitza (almenys teòricament) en el marc de projectes d'interès social que no s'haurien dut a terme en absència de la subvenció, per la qual cosa els beneficiaris dels plans d'ocupació no substitueixen, amb la seva feina, altres treballadors no beneficiaris.

Per acabar, els plans són un programa de subvencions en forma de mà d'obra per a la realització de projectes d'interès general i social d'ens locals, organismes de la Generalitat i entitats sense ànim de lucre.

En conseqüència, preguntar-se si els plans d'ocupació *funcionen* requereix un aclariment previ sobre la concepció del programa respecte la qual se'n vol fer l'avaluació. Com a política activa, els plans assoleixen el seu objectiu si aconseguixen incrementar la participació en el mercat laboral dels beneficiaris respecte al que s'hagués esdevingut en absència del programa. Com a política passiva, l'objectiu s'ateny amb la mera implementació del programa, tot i que si la intenció és protegir els aturats amb majors necessitats socials, cal que la selecció de beneficiaris operi en conseqüència. Per abaixar l'atur temporalment, només cal que els projectes siguin, veritablement, de naturalesa addicional. Finalment, la consecució de l'objectiu com a programa de subvencions resta lligada als objectius particulars de cadascun dels projectes d'interès social subvencionats. En aquest sentit, la qüestió no és només si els projectes subvencionats assoleixen els seus objectius sinó també si els plans d'ocupació són la forma més eficient d'assolir-los.

Seguint la demanda original del SOC que ha motivat aquest estudi d'avaluació, l'informe s'ha centrat en la primera de les concepcions esmentades, i ha pretès respondre fins a quin punt els plans d'ocupació són efectius com a política activa d'ocupació. No obstant això, els altres objectius del programa hi han estat permanentment presents, no només perquè part dels resultats obtinguts aporten llum sobre l'efectivitat del programa referent a aquestes finalitats alternatives, sinó perquè l'existència d'aquests altres objectius explica, en bona part, els problemes i desviacions dels plans d'ocupació com a política activa d'ocupació.

Abans de mesurar-ne l'efectivitat, la primera qüestió que pretenia respondre aquesta avaluació era si el programa beneficia els aturats que pateixen majors dificultats per incorporar-se al mercat laboral per si mateixos. A la introducció esmentàvem que els responsables del SOC declaraven tenir indicis informals que els beneficiaris dels plans d'ocupació no es corresponien amb la població diana teòrica de les polítiques actives d'ocupació, és a dir, les persones de baixa ocupabilitat. En aquest sentit, l'evidència no pot ser més categòrica en donar-los la raó: els beneficiaris dels plans no només no són els aturats amb més barreres per accedir al mercat laboral sinó que, de mitjana, són

d'ocupabilitat més elevada que la resta d'aturats no seleccionats. Així, ser estranger extracomunitari, aturat de llarga durada, tenir un nivell educatiu de primària o inferior, ser dona, i ser major de 45 anys estan associats significativament a una menor probabilitat de ser seleccionat per a participar en un pla d'ocupació. Per contra, els majors determinants de la participació són haver participat en un pla d'ocupació l'any anterior, haver treballat en el sector públic l'any anterior, no estar percebent la prestació de desocupació, estar registrat al servei territorial de Lleida i tenir formació universitària. Aquesta desviació és especialment preocupant en tant que la selecció no només és contrària als criteris que intuïtivament conformen el concepte d'ocupabilitat, sinó també als que la normativa reguladora dels plans d'ocupació assenyala explícitament com a col·lectius preferents (tot i que no exclusius) del programa.

Els motius d'aquesta desviació en la implementació, al nostre entendre, cal cercar-los tant en el procediment que mena a la selecció dels participants com en la multiplicitat d'objectius del programa. En relació amb el primer aspecte, l'estructura organitzativa dels plans d'ocupació es basa en un esquema de col·laboració entre el SOC i les entitats beneficiàries de la subvenció, mitjançant pels serveis territorials del SOC i la xarxa d'oficines de treball, als quals la normativa atribueix amples responsabilitats i un cert nivell de discrecionalitat en la gestió dels plans. La selecció dels participants, concretament, es preveu que s'implementi mitjançant un procés pel qual les oficines de treball fan una preselecció de candidats, d'entre els quals les entitats beneficiàries fan la selecció final. La majoria de responsables del SOC i de les oficines de treball consultats coincideixen a considerar que la implicació de les entitats beneficiàries en la selecció de les persones amb les quals hauran de treballar és necessària per mantenir el seu interès a sol·licitar i desenvolupar plans d'ocupació. No obstant això, la percepció més comú és que, a la pràctica, el repartiment de responsabilitats en la selecció s'inclina excessivament a favor de les entitats beneficiàries, fent que siguin els objectius d'aquestes entitats els que principalment orientin la selecció dels participants. Així, la descripció de la implementació realitzada pels entrevistats indica que, en la majoria de casos, les entitats beneficiàries no només realitzen la selecció final de participants, sinó que suggereixen candidats a les oficines de treball per a que siguin inclosos a les llistes de preseleccionats. Aquests candidats solen ser acceptats per les oficines de treball, ja sigui degut a l'escàs temps disponible per completar el procés de selecció, a la consideració que l'entitat beneficiària coneix millor els candidats que necessiten participar en un pla d'ocupació, o bé en respecte a la potestat del responsable d'un projecte a triar els candidats que consideri més adequats. En alguns casos, la influència de les entitats beneficiàries en aquest procés arriba a l'extrem que l'oficina de treball repeteix la preselecció de candidats o bé selecciona candidats que no pertanyen al col·lectiu preferent definit al projecte de pla d'ocupació si no hi ha cap candidat que convenci l'entitat beneficiària.

Els motius que empenyen les entitats a proposar i seleccionar candidats són diversos: segons els entrevistats, unes vegades es tracta de beneficiaris dels serveis socials municipals, d'altres de persones que, a judici de l'entitat beneficiària, ofereixen les majors garanties de *fer bé la feina* (ja sigui per qualificacions, experiència laboral, o coneixement previ de la persona), i en la majoria dels casos de persones residents en el mateix municipi de l'entitat. Tanmateix, els resultats obtinguts en l'anàlisi quantitativa certifiquen que la lògica de l'efectivitat dels projectes domina sobre qualsevol altra, és a dir, les entitats seleccionen les persones més aptes per al desenvolupament de l'obra o servei objecte del pla, més que no pas les més necessitades d'adquirir una experiència laboral que millori la seva ocupabilitat. És per aquest motiu que entre els participants dels plans d'ocupació hi ha més joves i menys majors de 45 anys, més titulats universitaris i menys aturats amb nivell de primària o inferior, més persones de nacionalitat espanyola, i més aturats recents (prop de tres quartes parts dels participants fa menys de tres mesos que estan inscrits a l'atur quan comencen el pla d'ocupació) que entre el conjunt dels aturats no participants.

L'estructura organitzativa dels plans d'ocupació pot ser concebuda com una relació principal-agent entre el SOC, que gestiona el programa, i els ens locals i entitats sense ànim de lucre beneficiaris de les subvencions, als quals el SOC atorga autonomia per al disseny i implementació dels projectes, però dels quals n'espera que assolixin determinats objectius. A la pràctica, aquest tipus de relació sol resultar problemàtica si no es donen determinades circumstàncies: a) que el principal tingui uns objectius clars, explícits i compartits per tota l'organització que orientin l'actuació de l'agent; b) que aquests objectius siguin comunicats de forma efectiva a l'agent; c) que no existeixi una divergència substancial entre els objectius de principal i els de l'agent, ja que, altrament, és molt possible que l'agent reorienti la implementació del programa vers la satisfacció de les seves pròpies prioritats; i d) que existeixi un sistema de gestió que permeti al principal fer el seguiment del progrés fet vers la consecució dels objectius i introduir les correccions i ajustos necessaris per millorar el rendiment del programa. En el cas dels plans d'ocupació el problema sembla raure en totes quatre condicions. Primer, la definició d'objectius del SOC no és unívoca: la normativa reguladora dels plans no conté cap declaració formal d'objectius, els criteris de les convocatòries emfasitzen tant l'interès social del projecte com la millora de l'ocupabilitat del beneficiari (i més recentment la contenció de problemes socials), els responsables dels serveis centrals vindiquen aquesta multiplicitat d'objectius, i els serveis territorials i les oficines de treball semblen posar l'accent en objectius diferents d'entre els esmentats a l'inici de les conclusions. Davant aquesta ambigüitat, entre la majoria d'entitats beneficiàries sembla dominar el objectiu (legítim) que els projectes d'interès social que els han estat subvencionats funcionin el millor possible, en alguns casos perquè ni la normativa els deixa clar que el programa pugui tenir altres objectius més prioritaris, ni els responsables del programa els ho ha comunicat, ni els projectes els han estat valorats negativament pel fet de contractar persones amb un perfil d'ocupabilitat alt. El resultat de la selecció de participants per als plans d'ocupació, si bé contrària al disseny i esperit del programa, sembla la conseqüència lògica de que el punt d'intersecció entre els objectius múltiples del SOC i l'objectiu majoritari de les entitats beneficiàries sigui, precisament, que els projectes d'interès social funcionin el millor possible. A més, la participació en el programa té prou incentius per atraure aturats d'elevada ocupabilitat.

En referència a aquesta desviació en la selecció resulta escaient introduir algunes consideracions sobre la distribució territorial dels plans d'ocupació. En l'avaluació s'ha detectat que la distribució de recursos ex-ante que realitza el SOC en publicar les convocatòries dels plans d'ocupació no es correspon amb la distribució de demandants d'ocupació no ocupats, sinó que sobrerrepresenta la demarcació de Lleida i Tarragona i subrepresenta les de Barcelona i Girona. Això és, d'acord amb els responsables del SOC, perquè l'assignació de recursos no es decideix només en funció de la distribució d'aturats sinó també de la demanda de plans d'ocupació, que és territorialment força heterogènia. A més, la proporció de beneficiaris de plans d'ocupació respecte el total d'aturats registrats varia notablement entre oficines de treball, des d'un màxim de 15,5% a l'oficina de Vielha e Mijaran a un 0,2% en algunes oficines de la ciutat de Barcelona, l'any 2007. Així, la distribució final de recursos i de llocs de treball en plans d'ocupació sembla respondre més a factors locals com el dinamisme de les oficines de treball, les necessitats de personal dels ajuntaments o entitats sense ànim de lucre, el diferent nivell de coneixement del programa o la tradició històrica de presentar propostes de plans per tirar endavant projectes, que no pas a la distribució de necessitats d'inserció laboral a les quals el programa vol donar cobertura. Aquest fet és motiu de preocupació no només perquè les oportunitats d'accedir a un pla d'ocupació són desiguals per a habitants de municipis similars, sinó perquè també la distribució de recursos s'inclina vers la lògica del projecte en detriment dels objectius propis d'una política activa d'ocupació.

La segona pregunta que l'avaluació ha pretès respondre fa referència a l'impacte del programa: participar en un pla d'ocupació augmenta la probabilitat que els beneficiaris trobin i mantinguin una feina en el mercat laboral obert un cop acabat el pla? La resposta a

aquesta pregunta prové de la comparació (ajustada estadísticament) de la taxa d'afiliació a la seguretat social dels participants en els plans d'ocupació amb la d'un grup de comparació constituït per suplents (els quals són similars als participants en tant que l'oficina de treball els havia considerat adequats per participar i perquè havien expressat la seva voluntat de fer-ho) . El primer resultat d'aquesta anàlisi pot considerar-se sorprenent, en quant contradiu el de la majoria d'avaluacions de programes de naturalesa similar a Europa: l'impacte és positiu, immediat, sostingut i estadísticament significatiu (amb un rang que es mou, segons la cohort i el trimestre d'observació entre els 5,1 i els 17,9 punts percentuals d'increment de la taxa d'ocupació). En altres paraules, els plans d'ocupació semblen funcionar com a política activa d'ocupació.

No obstant això, l'anàlisi més acurada dels resultats introdueix alguns dubtes sobre el significat d'aquestes xifres: en primer lloc, l'increment de la taxa d'ocupació es produeix quasi exclusivament mitjançant fórmules de contractació temporal, donat que l'estimació de l'efecte mitjà sobre les contractacions indefinides és molt proper a zero. Segon, i encara més important, l'impacte positiu dels plans d'ocupació sobre la taxa d'ocupació es basa exclusivament en la inserció laboral al sector públic i no lucratiu. De fet, l'impacte dels plans sobre la taxa d'ocupació en el sector privat és negatiu (si bé amb tendència a esvair-se entre dos i deu trimestres després dels plans), de la qual cosa se'n deriva que els plans no només sostrauen aturats a favor del sector públic i no lucratiu que en absència del programa haguessin romàs aturats o inactius, sinó també d'altres que haguessin trobat feina en el sector privat.

És concebible que els plans d'ocupació generin un impacte tan clar i intens sobre la participació laboral al sector públic i no lucratiu? I mitjançant quin mecanisme es produeix aquest impacte? Hi ha múltiples interpretacions possibles: en el millor dels casos, sembla factible que, d'acord amb el fonament teòric dels plans d'ocupació, una persona adquireixi durant el pla d'ocupació coneixements i experiència que li augmentin les opcions de trobar feina en una altra entitat pública o sense ànim de lucre diferent d'aquella en la què ha realitzat el pla. En aquest sentit, sembla lògic que l'experiència adquirida en el sector públic o no lucratiu sigui especialment rellevant per trobar una feina en el mateix sector. En segon lloc, sembla igualment factible que la realització d'un projecte pilot (per exemple, un nou servei) mitjançant un pla d'ocupació acabi generant una necessitat o sigui valorat prou positivament com perquè l'entitat beneficiària acabi estabilitzant l'activitat i contractant el beneficiari. Existeix, igualment, una variació d'aquesta segona opció, consistent a que l'entitat beneficiària prengui la decisió d'ampliar un servei o emprendre una nova activitat de forma estable a priori, o que en realitat el pla d'ocupació s'utilitzi per subvencionar un lloc de treball que ja era estable. En aquest cas el pla d'ocupació seria emprat per l'entitat beneficiària com un mecanisme de *screening* amb càrrec a la subvenció, és a dir, de comprovació de la productivitat del treballador abans de prendre la decisió definitiva de contractar-lo. En aquest cas resulta obvi que participar en el pla augmenta les opcions de ser contractat al sector públic o no lucratiu *després del pla* (en certa manera, el beneficiari passa un període de prova mentre participa en el pla d'ocupació). Tanmateix, en tant que la decisió de crear el lloc de treball ja estava presa, o el lloc de treball ja existia, el participant que l'ocupa ho fa en substitució d'un altre treballador no participant. L'efecte és positiu per al participant però nul per al conjunt de la societat.

Hi ha una tercera explicació per a l'impacte estimat que resulta més problemàtica. En analitzar la selecció dels participants hem comprovat que la participació en un pla d'ocupació anterior i l'experiència en el sector públic l'any anterior són els dos determinants més importants de la selecció (de fet, un 30% dels participants de 2006 i un 22,5% dels de 2007 havien participat prèviament en un pla). D'altra banda, l'anàlisi de contractacions prèvies als plans d'ocupació revela que un 6,5% dels participants de 2006 i el 9,5% dels participants de 2007 havien estat contractats anteriorment en la mateixa entitat en què van realitzar el pla d'ocupació (i per tant havien passat de treballadors a beneficiaris del pla, sense canviar

d'entitat contractant). A més, aquestes dades són coherents amb la informació facilitada per una entitat beneficiària i algunes oficines de treball sobre la pràctica (minoritària i només esmentada per a les entitats sense ànim de lucre) d'acomiadar treballadors per poder-los contractar uns mesos mitjançant un pla d'ocupació. En conjunt, aquestes dades semblen indicar l'existència de processos de rotació en què els aturats alternen petits períodes d'atur amb la participació en plans d'ocupació i contractes laborals mentre fan la mateixa feina per a la mateixa entitat contractant (això explicaria perquè la inserció en el mercat laboral es deu exclusivament a fórmules de contractació temporal). Si aquest és el cas, part de l'impacte estimat correspondria en realitat a transicions entre plans d'ocupació i contractació laboral no subvencionada en el marc d'aquestes rotacions, i no a una veritable inserció laboral causada pel pla d'ocupació. En properes avaluacions caldrà determinar amb més precisió la magnitud d'aquest fenomen a fi de poder realitzar una estimació més acurada de l'impacte dels plans sobre la taxa d'ocupació al sector públic i no lucratiu.

L'interès de l'avaluació se centrava igualment en escatir si els plans d'ocupació són efectius per a les persones de baixa ocupabilitat que en constitueixen la població diana teòrica. En aquest sentit, els resultats obtinguts no permeten respondre amb gaire precisió. En conjunt, l'impacte positiu sembla ser lleugerament més elevat per als aturats majors de 25 anys, per als que tenen un nivell formatiu de secundària o formació professional, els qui no tenen experiència laboral i, de forma més clara, per als aturats registrats a la demarcació de Lleida. Per contra, els efectes del programa no mostren diferències per gènere o pel temps passat a l'atur. L'impacte negatiu en la taxa d'ocupació al sector privat sembla especialment intensa per als aturats recents, els menors de 25 anys, els habitants de poblacions petites i els del Camp de Tarragona i les Terres de l'Ebre. En aquest sentit, cal destacar que els perfils d'aturat que més es tendeixen a seleccionar per als plans d'ocupació no coincideixen plenament amb aquells per als quals els plans d'ocupació semblen exercir un major impacte positiu (al sector públic o no lucratiu) o un menor impacte negatiu (al sector privat). Aquest és el cas de quatre grups especialment sobrerrepresentats en la selecció de participants: els joves, els universitaris, els aturats recents i els habitants dels pobles de menys de 5.000 habitants.

En vista dels resultats obtinguts, la principal recomanació que en derivem els avaluadors és **desdoblar els plans d'ocupació en dos programes**. Els resultats de l'avaluació mostren que els objectius múltiples que el SOC assigna actualment als plans d'ocupació són antagònics, donat que les persones més aptes per al desenvolupament d'una obra o servei d'interès social no coincideixen amb les que més necessiten (o es poden beneficiar) d'una política activa (o fins i tot passiva) d'ocupació. Entenem que la combinació de diverses lògiques en un sol programa s'ha demostrat poc adequada donat que a) els objectius propis d'una política activa d'ocupació no es poden assolir si els beneficiaris no són aturats amb problemes d'accés al mercat laboral i b) el programa és ineficient per fomentar els projectes d'interès general i social d'entitats sense ànims de lucre i entitats públiques, donat que imposa excessives condicions en el perfil d'aturat a contractar, els terminis per realitzar el projecte són excessivament curts, els sectors prioritaris (identificats segons el potencial per generar ocupació) no es corresponen necessàriament amb els dels projectes de les entitats beneficiàries, i els cicles de tramitació i resolució de les subvencions no es corresponen amb els de planificació dels projectes i activitats en les entitats. En aquest context, creiem que la segmentació dels plans d'ocupació en dues versions o programes, un consagrat a la millora de l'ocupabilitat de persones amb dificultats per accedir al mercat laboral (en endavant, de Tipus I) i l'altre a la creació de llocs de treball en projectes d'interès social i naturalesa addicional (de Tipus II) permetria al SOC desenvolupar els procediments i criteris de selecció de projectes i participants més adequats per a la consecució de cadascun dels objectius. A més, això permetria a la direcció política del Departament de Treball i al SOC prioritzar un o altre objectiu mitjançant l'assignació relativa de recursos i superar la situació actual en què els ajustos a les convocatòries per prioritzar un determinat objectiu generen interferències no desitjades en la consecució dels altres.

Al nostre entendre, els plans d'ocupació de **Tipus I**, concebuts exclusivament com a **política activa d'ocupació**, haurien de complir de forma prioritària les següents característiques:

- **Inclusió d'una declaració a la normativa reguladora i a les convocatòries de subvencions que especifiqui com a objectiu únic la millora de l'ocupabilitat del beneficiari i la seva subsegüent incorporació al mercat laboral obert.**
- **Divulgar l'existència i objectius del programa entre tots els ajuntaments i entitats sense ànim de lucre de Catalunya**, a fi de garantir la igualtat d'oportunitats de les entitats potencialment beneficiàries i dels aturats dels diferents territoris, així com millorar l'eficiència del procés de selecció de projectes (això és, entre un conjunt de projectes renovat, més divers i amb major competència, augmenta la probabilitat que els projectes s'adeqüin a l'esperit i objectius del programa).
- **Modificar els criteris de selecció dels participants.** Considerem que la correcció de les desviacions en la selecció és més factible mitjançant una intervenció sobre els criteris (especialment si són d'implementació senzilla), que intentant forçar un canvi en les relacions entre els actors que prenen part en el procés de selecció (determinant, per exemple quines ha de ser la distribució de funcions entre les oficines de treball i les entitats beneficiàries), el qual és més difícil de controlar, i resulta, probablement, menys rellevant per al resultat final de la selecció. Concretament, suggerim:
 4. **Accés al programa restringit als aturats registrats amb un mínim de 6 mesos d'antiguitat com a demandants d'ocupació no ocupats**, amb el benentès que l'atur superior a mig any és un indicador paraigua d'altres dificultats d'accés al mercat laboral de comprovació més costosa per a l'oficina de treball. Tot i la seva simplicitat, l'efecte d'aquest criteri sobre la selecció és molt important: entre el 82% i el 83% dels participants de les cohorts de 2005 a 2007 no haguessin accedit als plans d'ocupació. D'acord amb les dades de gener de 2010 de l'Observatori del Treball, aquest criteri divideix actualment el total d'aturats registrats en dos meitats, amb un *pool* de 292.000 possibles beneficiaris (això és, aturats registrats amb més de 6 mesos d'antiguitat).
 5. **Assignació als plans d'ocupació condicionada a que, en els 18 mesos anteriors a l'inici del pla, el beneficiari no hagi tingut cap relació laboral amb l'entitat beneficiària.** Aquesta restricció té per objectiu reduir l'ús dels plans d'ocupació en rotacions d'una mateixa persona en un mateix lloc de treball amb fórmules contractuals diferents, el qual desvirtua l'objectiu dels plans d'ocupació. Igualment, previndria la repetició de la participació d'un mateixa persona en una mateixa entitat dos anys seguits.
 6. **Autorització a les oficines de treball a acceptar fins a un màxim del 5% dels beneficiaris (dels plans que gestioni l'oficina) que no compleixin els criteris anteriors.** La funció d'aquesta prerrogativa seria facilitar l'accés al programa a persones que, no complint els criteris generals, patissin situacions especials que aconsellessin la seva inclusió en un pla d'ocupació. Aquesta prerrogativa substituiria la possibilitat actual de permetre excepcions als criteris de la convocatòria quan no hi ha cap candidat que satisfaci el perfil tècnic requerit pel projecte, així com el mecanisme excepcional per realitzar ofertes nominatives. La seva utilització podria requerir un tràmit específic, com ara l'aportació de

documents que acreditessin la necessitat excepcional de participar en el programa. Més enllà d'aquest 5% d'excepcions justificades, suggerim deixar sense assignar les places en què cap candidat satisfaci els requeriments tècnics del projecte o bé els criteris d'accés al programa (els generals o els específics del projecte).

- **Limitar, de forma general, la subvenció al 70% dels costos salarials i de seguretat social** de la contractació del beneficiari, que **podria augmentar al 90% quan el treballador contractat presenti algun atribut que en determini un nivell d'ocupabilitat especialment baix**, com per exemple, un període d'atur superior als 12 mesos, edat superior als 45 anys, una discapacitat acreditada, o bé ser beneficiari del PIRMI.
- **Reduir els salaris oferts en els plans d'ocupació fins a quanties similars o lleugerament inferiors a les del mercat laboral obert**, a fi de a) abastar un major nombre d'aturats; b) reduir els incentius per tornar a participar en un pla d'ocupació; i c) incrementar els incentius per trobar una feina no subvencionada després del pla d'ocupació.
- **Modular l'assignació pressupostària i el número de places del programa als cicles del marcat laboral**, augmentant l'oferta en moments d'atur elevat, en què la funció del programa com a política passiva es fa més necessària per amortir els impactes socials de l'atur, però reduint-la a favor d'altres polítiques actives d'ocupació que s'han mostrat més efectives a mesura que l'atur es redueixi.

Igualment, considerem que seria adequat:

- **Mantenir la identificació de col·lectius preferents** (persones amb baixes qualificacions, dones que han patit maltractaments, etc.) a les convocatòries, els quals atorgarien punts addicionals en la valoració dels projectes de plans d'ocupació, **i que en el procés de selecció s'afegirien, però no substituirien, el criteri bàsic d'accés al programa** d'haver romàs 6 mesos a l'atur i no haver treballat per a l'entitat beneficiària en els 18 mesos anteriors a l'inici del pla.
- **Mantenir el requisit introduït a 2009 que els projectes subvencionats siguin de naturalesa addicional**, això és, que no es realitzarien en absència de la subvenció, a fi de prevenir la substitució de llocs de treball estructurals per plans d'ocupació.
- **Eliminar la definició de sectors i activitats prioritàries en les convocatòries**, els quals resulten difícilment compatibles amb les característiques d'una població diana de baixa ocupabilitat. Aquesta mesura resoldria el problema de coherència expressat per algunes entitats beneficiàries i representants del SOC entre els sectors prioritaris de les convocatòries (tals com noves tecnologies, atenció domiciliària, etc.) i els col·lectius preferents de beneficiari (persones en risc d'exclusió social, majors de 45 anys, etc.).
- A fi de permetre a les entitats beneficiàries planificar adequadament els projectes, **publicar la convocatòria de plans d'ocupació en el primer trimestre de l'any i, en la mesura del possible, en el darrer trimestre de l'any anterior**, fent ús de les possibilitats de convocatòria anticipada que preveu la normativa reguladora de les subvencions públiques (en concret, l'article 56 del Reial Decret 887/2006, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei General de Subvencions).

- **Prolongar el període per a la selecció de participants**, a fi que les oficines de treball disposin de temps suficient per poder cercar, proposar i/o verificar els candidats més adequats per a cada projecte, ja que la manca de temps és un dels motius adduïts per les oficines de treball per explicar la cessió del procés de preselecció de candidats a les entitats beneficiàries.
- **Corregir els problemes tècnics del procediment de presentació de projectes *online***, que ha estat el motiu de queixa més vegades esmentat per les entitats beneficiàries entrevistades.

D'altra banda, **el canvi en la conjuntura econòmica i del mercat laboral** sofert des del període en què el programa ha estat avaluat (2005-2007) convida a reflexionar sobre les recomanacions més adequades per al moment actual. En aquest sentit, creiem convenient apuntar tres suggeriments:

- D'acord amb el que s'ha argumentat anteriorment, considerem recomanable **expandir temporalment el programa per potenciar-ne la funció de política passiva**, és a dir, amortir les conseqüències socials de l'atur.
- Considerem que **el canvi de conjuntura, per si mateix, difícilment canviarà les desviacions en la selecció de participants**, donat que a) els incentius de les entitats beneficiàries per seleccionar els aturats més aptes per desenvolupar els projectes d'interès social romanen vigents; i b) els incentius per participar en el programa per a un aturat qualificat i/o recent són més alts en moments en què li és més difícil trobar feina en el mercat laboral obert. Per aquests motius, creiem que les recomanacions fins ara esmentades (especialment el llindar dels sis mesos d'antiguitat com a aturat) són pertinents en qualsevol context del mercat laboral, incloent l'actual.
- Al nostre entendre, l'èmfasi en els objectius més propis d'una política passiva no hauria de menar al que, al nostre entendre, poden ser mesures excessivament contraproductives per als objectius dels plans d'ocupació com a política activa d'ocupació o, en qualsevol, mantenir aquestes mesures de forma excepcional i rectificar-les en properes convocatòries. Concretament suggerim:
 4. **No prioritzar els aturats joves sense cap altra desavantatge que en determini una baixa ocupabilitat**, ja que la selecció en un pla d'ocupació podria empènyer-los a romandre en un mercat de treball protegit en què realitzin activitats relativament irrelevantes, reduint les probabilitats que s'arribin a incorporar al mercat laboral obert. Per a aquest perfil d'aturat i en el context actual, considerem que els programes de formació i qualificació són preferibles a la participació en un pla d'ocupació.
 5. **No excloure els aturats que estiguin percebent prestacions d'atur**. Aquells que, cobrant una prestació, prefereixin renunciar-hi per participar en un pla d'ocupació mostren una voluntat de treballar que no hauria de ser penalitzada. Tot i que en el context actual la funció dels plans com a política passiva guanya importància, l'objectiu del programa continua sent retornar els aturats al mercat laboral obert, no mantenir-los aturats en el sistema de protecció.
 6. **No definir, exclusivament, criteris de selecció propis d'una política passiva**. Malgrat que els problemes socials i laborals estan estretament associats, considerem que la selecció s'hauria de produir en funció de les barreres laborals dels candidats (atur de llarga durada, qualificacions laborals

obsoletes, persones sense hàbits laborals, etc.), i no dels problemes socials que les ocasionen o que se'n deriven. Els plans d'ocupació no haurien de ser un substitut de la renda mínima d'inserció.

En referència als plans d'ocupació de **Tipus II** per al **foment de la contractació per a projectes d'interès general i social**, entenem que aquest segon tipus té l'objectiu d'amortir el procés de retirada de les subvencions a la realització de determinats projectes d'interès social. En conseqüència, suggerim que reuneixin les següents característiques:

- El període d'implementació del Tipus II tingui **caràcter temporal limitat a un període no superior als 3 anys**, amb una assignació pressupostària i de places cada cop menor i, en qualsevol cas, notablement inferior a la del Tipus I.
- **Valoració dels projectes basada únicament en l'interès social i la naturalesa addicional del projecte**, això és, que el projecte generi un bé públic, i que no s'hagués realitzat en absència de la subvenció. De forma complementària, les convocatòries podrien incorporar altres criteris prioritaris (com ara valorar la contribució del projecte a oferir oportunitats laborals en l'àmbit rural o en territoris amb necessitats especials).
- A fi que la participació en el programa constitueixi un graó en el marc d'una carrera professional en el sector públic o no lucratiu, **proposem excloure de forma estricta la possibilitat de repetir participacions**.
- **Augmentar la durada dels plans a entre 9 i 12 mesos**, a fi que un sol pla d'ocupació sigui suficient per formar el beneficiari i que pugui posteriorment completar el projecte al qual ha estat assignat.

Finalment, en relació amb l'avaluació i seguiment dels plans d'ocupació suggerim:

- **Incloure a la base de dades SICAS criteris que són fàcilment categoritzables i que resulten rellevants tant per a la selecció dels participants de les polítiques actives d'ocupació com per a la seva posterior avaluació**: estructura de la llar, història completa de l'atur (número i durada dels períodes anteriors d'atur), i temps que manca per l'exhauriment de la prestació o subsidi d'atur.
- **Incloure a la base de dades d'integració del SOC criteris que resulten rellevants tant per a la gestió com per a la posterior avaluació de les polítiques actives d'ocupació**, fonamentalment el sector de l'activitat del pla, el col·lectiu preferent a qui s'adreça, la data d'inici i de finalització de la participació, així com la llista de suplents de tots els plans d'ocupació.
- **Realitzar un seguiment anual de les característiques dels participants dels plans d'ocupació** en relació amb el conjunt de demandants d'ocupació, així com una anàlisi de regressió per estimar els determinants de la selecció de participants.
- **Realitzar un seguiment anual de la distribució de recursos i places en plans d'ocupació per oficines de treball**, i la seva adequació a la distribució de necessitats (això és, de demandants d'ocupació amb majors barreres per a l'accés a l'ocupació) que, de forma regular, analitza el Gabinet Tècnic del Departament de Treball.
- **Emprendre una avaluació d'impacte de les reformes, entre dos i tres anys després de la seva implementació**.

Bibliografia

Bibliografia general sobre polítiques actives d'ocupació

Card, D.; Kluve, J.; Weber A. *Active labor market policy evaluations: a meta-analysis* [en línia]. Bonn: IZA, 2009 (IZA DP; 4002)
< <http://ftp.iza.org/dp4002.pdf> > [Consulta: novembre 2009]

De Koning J.; Mosley H. (eds.). *Labour market policy and unemployment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2001

European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. "Effective european active labour market policies". A: *Employment in Europe 2006* [en línia]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. P. 119-172
< <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1031&context=intl> > [Consulta: novembre 2009]

Kluve J. *The effectiveness of European Active Labor Market Policy*. [en línia]. [s.l.]:[s.n.], 2009

OECD. "Activating the unemployed: what countries do". A: *Employment Outlook 2007* [en línia]. [s.l.]: OCDE, 2007
< http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_33927_36936230_1_1_1_1,00.html > [Consulta: novembre 2009]

Martin J.P.; Grubb D. "What works and for whom: a review of OECD countries: experiences with active labour market policies". *Swedish economic policy review* [en línia]. Vol. 8 (2001), núm. 2, p. 9- 56.

Avaluacions de polítiques actives d'ocupació

Brodaty, T.; Crepon, B.; Fougere, D. *Do long-term unemployed workers benefit from active labor market programs?: evidence from France, 1986-1998*, mimeo [en línia]. [s.l.]:[s.n.],2002.
< <http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/crepon/paperbcf2.pdf> > [Consulta: novembre 2009]

Gerfin, M.; Lechner, M. "A Microeconometric evaluation of the active labour market policy in Switzerland". *The economic journal* [en línia]. Vol. 112 (2002), núm. 482, p. 854-893

Hujer, R.; Caliendo, M.; Radi, D. "Estimating the effects of wage subsidies on the labor demand in West Germany using the IAB establishment panel". A: *Statistisches Bundesamt* [en línia]. Wiesbaden: MIKAS – Mikroanalysen und amtliche Statistik, 2004. P. 249-283.

Jacobi, L.; Kluve, J. "Before and after the hartz reforms: the performance of active labour market policy in Germany". *Journal for labour market research* [en línia]. Vol. 40 (2007), p. 45-64.

Jespersen S.T.; Munch, J.R. ; Skipper, L. "Costs and benefits of Danish active labour market programs." *Labour economics* [en línia]. Vol. 15 (2008), núm. 5, p. 859-884.

Kluve J. [et al.]. *Active labor market policies in Europe: performance and perspectives*, Berlin; Heidelberg: Springer, 2007.

Sianesi, B. "An evaluation of the active labour market programmes in Sweden", *The Review of economics and statistics* [en línia]. Vol. 86 (2004), núm. 1, p. 133-155.

Sianesi, B. "Differential effects of active labour market programs for the unemployed". *Labour economics* [en línia]. Vol. 15 (2008), p. 370–399.

Van Ours, J.C. "Do active labour market policies help unemployed workers to find and keep regular jobs?". A: Lechner, M.; Pfeiffer, F. [eds.]. *Econometric evaluation of labour market policies* [en línia]. Heidelberg: Physica, 2001.

Avaluacions de programes de creació directa d'ocupació

Bergemann A. *Do job creation schemes initiate dynamic employment effects?*, mimeo en línia. [s.l.]:[s.n.], 2005.

Caliendo, M.; Hujer R.; Thomsen S.L. "*The employment effects of job creation schemes in Germany: a microeconomic evaluation*". A: *Advances in Econometrics: volume 21: estimating and evaluating treatment effects in econometrics* [en línia]. [s.l.]: [s.n.], p. 383-430.

Caliendo, M.; Hujer R.; Thomsen S.L. "Identifying Effect Heterogeneity to Improve Job Creation Schemes in Germany". *Applied Economics* [en línia]. Vol. 40 (2008), núm.9, p. 1101-1122.

Eichler, M.; Lechner, M. "An evaluation of public employment programmes in East German State of Sachsen-Anhalt". *Labour economics* [en línia]. (2002), núm. 9, p. 143-186.

Gerfin, M.; Lechner, M.; Steiger H. "Does subsidized temporary employment get the unemployed back to work?: an econometric analysis of two different schemes", *Labour Economics* [en línia]. Vol .12 (2006), núm. 6.

Hujer R. ; Thomsen S.L. *How do employment effects of job creation schemes differ with respect to the foregoing unemployment duration?* [en línia]. [s.l.]:[s.n.], 2006 (ZEW Discussion Paper; 06-047).

Van Ours, J.C. "The locking-in effect of subsidized jobs". *Journal of Comparative Economics* [en línia]. Vol. 32 (2004), núm. 1, p. 37-55.