

AVALUACIÓ DE LES POLÍTIQUES ACTIVES D'OCUPACIÓ A CATALUNYA

Barcelona, juny de 2008

Àrea d'Anàlisi i Prospectiva
Secretaria Tècnica

Aquesta obra està subjecta a una llicència Reconeixement-No Comercial-Sense Obres Derivades 3.0 de Creative Commons. Se'n permet la reproducció, distribució i comunicació pública sempre que se'n citi l'autor/a i no es faci un ús comercial de l'obra original ni de la generació d'obres derivades. La llicència completa es pot consultar a: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

**Grup d'Anàlisi Quantitativa Regional
(AQR-IREA) - Universitat de Barcelona**

Direcció:

Manuel Artís Ortuño

Jordi Suriñach Caralt

Equip investigador:

Raül Ramos Lobo

ÍNDEX

1.	ANTECEDENTS I OBJECTIUS	3
2.	LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA	4
3.	SISTEMES D'AVALUACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ	12
3.1.	Consideracions teòriques.....	12
3.1.1.	Avaluacions macroeconòmiques.....	12
3.1.2.	Avaluacions microeconòmiques.....	13
3.2.	Evidència empírica	15
3.2.1.	Estudis macroeconòmics	15
3.2.2.	Estudis microeconòmics	16
4.	LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ A CATALUNYA I A ESPANYA.....	20
4.1.	Introducció.....	20
4.2.	Avaluacions micro i macroeconòmiques a nivell català i espanyol	26
4.2.1.	Avaluació a partir d'estudis macroeconòmics.....	26
4.2.2.	Avaluació a partir d'estudis microeconòmics.....	30
4.3.	L'efectivitat de les accions del SOC durant 2005	32
4.3.1.	Introducció	32
4.3.2.	Avaluació ex-post aplicant tècniques de <i>matching</i>	35
4.4.	Recomanacions per a l'avaluació futura de les actuacions del SOC	52
5.	REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES	Error! No s'ha definit l'adreça d'interès.
ANNEX 1.	L'ESTRATÈGIA DE LISBOA I LA NOVA ESTRATÈGIA DE LISBOA.....	61

1. ANTECEDENTS I OBJECTIUS

Sens dubte, qualsevol mesura de política i entre elles les relatives a l'ocupació requereixen d'una anàlisi de la seva eficàcia i eficiència. Aquest treball té com a objectiu fixar les bases que permetin realitzar avaluacions periòdiques dels programes del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) com a organisme responsable de les polítiques d'ocupació a Catalunya.

El punt de partida de l'estudi consisteix a realitzar una descripció de les diferents mesures i programes que formen el nucli d'actuacions públiques conegut com "polítiques d'ocupació", per tal de, a continuació, descriure els diferents sistemes d'avaluació que s'han proposat i aplicat a la literatura sobre el tema, posant especial atenció en el cas europeu. Aquestes consideracions teòriques i l'evidència empírica existent per al cas català i espanyol formen el punt de partida de cara a realitzar una avaluació de les actuacions del SOC durant 2005 i d'establir quines han de ser les pautes d'actuació per realitzar avaluacions periòdiques de les accions realitzades. Així doncs, en primer lloc, es realitza una anàlisi descriptiva de les accions realitzades durant 2005 i, a continuació, s'apliquen tècniques microeconòmiques i de *matching* per tal de procedir a una avaluació "ex-post" d'aquestes actuacions a partir de la comparació amb un grup de control de no participants. Per últim, s'indiquen quines són les mancances actuals pel que fa a la informació estadística disponible i es realitzen algunes recomanacions per tal de poder procedir a una avaluació regular i rigorosa de les polítiques d'ocupació a Catalunya.

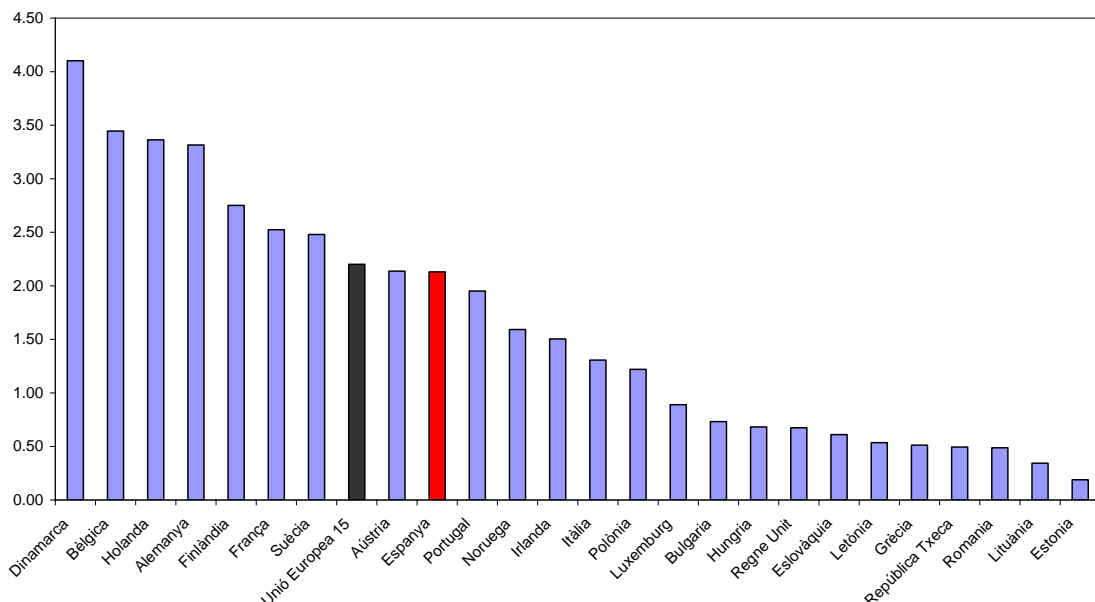
D'acord amb aquests objectius, recollits en el present apartat, la resta del document s'estructura en tres apartats més. Al segon s'hi descriuen les polítiques d'ocupació a Europa; al tercer es fa una síntesi dels sistemes d'avaluació més destacats de les polítiques d'avaluació i dels principals resultats derivats d'aquestes avaluacions; i, per últim, al quart apartat es realitza una anàlisi detallada de la situació a Catalunya (i a Espanya), es presenten els resultats de l'avaluació realitzada i es recullen tot un seguit de recomanacions de cara a una futura avaluació periòdica de les actuacions del SOC.

2. LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA

Segons EUROSTAT, l'any 2005 els països de la Unió Europea (UE-15) van dedicar un 2,2% del seu PIB a dur a terme polítiques d'ocupació. Aquesta xifra varia entre el 0,2% d'Estònia i el 4,10% de Dinamarca. A Espanya, la despesa realitzada en aquestes polítiques va representar un 2,1%, una xifra lleugerament inferior a la mitjana europea.

Gràfic 2.1.

Despesa en polítiques d'ocupació l'any 2005 (% del PIB)



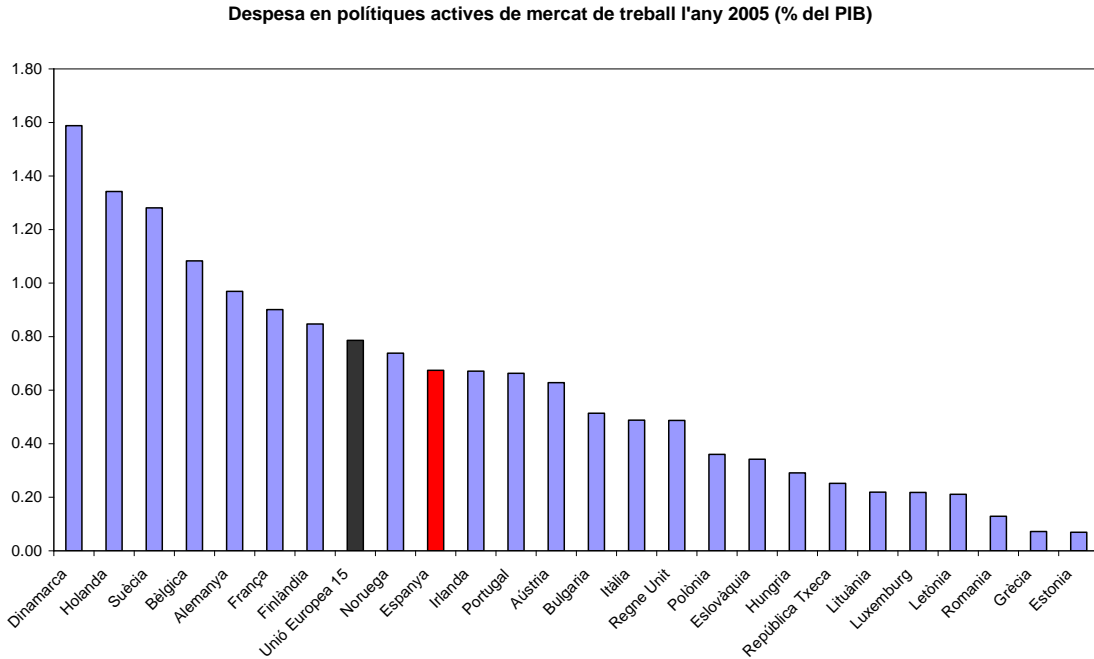
Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat

Les polítiques d'ocupació engloben un conjunt d'actuacions i mesures públiques relativament heterogeni. De fet, no hi ha una definició que sigui acceptada de manera general sobre què s'inclou i què no s'inclou dins les polítiques d'ocupació. Normalment s'inclouen totes aquelles mesures adreçades als treballadors i a les treballadores sense feina o a la millora de la situació del mercat de treball i mesures que no comporten despesa pública però que tenen un ampli impacte sobre el mercat de treball (com canvis legislatius que afectin els mecanismes de fixació de salaris, a la flexibilitat de contractació i acomiadament o a l'ordenació del temps de treball) no s'acostumen a considerar dins aquest conjunt de polítiques.

Potser la classificació més acceptada sobre els diferents tipus de polítiques d'ocupació és la suggerida per l'OCDE i que distingeix entre polítiques passives i polítiques actives d'ocupació. S'entén per polítiques passives totes aquelles mesures que tenen com a objectiu millorar la situació dels treballadors i de les treballadores sense feina per tal d'assegurar un cert nivell d'ingressos. En canvi, per polítiques actives s'entén tot aquell conjunt de mesures que pretenen incidir directament sobre el funcionament del mercat de treball de cara a augmentar la demanda de treball (ja sigui de manera genèrica o incidint sobre algun col·lectiu específic amb majors dificultats d'inserció laboral) però també les mesures que pretenen millorar els processos d'ajustament entre oferta i demanda de treball (per exemple, a través de programes de formació dels treballadors i de les treballadores, d'incentivar la seva mobilitat geogràfica o de millorar els fluxos d'informació entre empreses i persones treballadores).

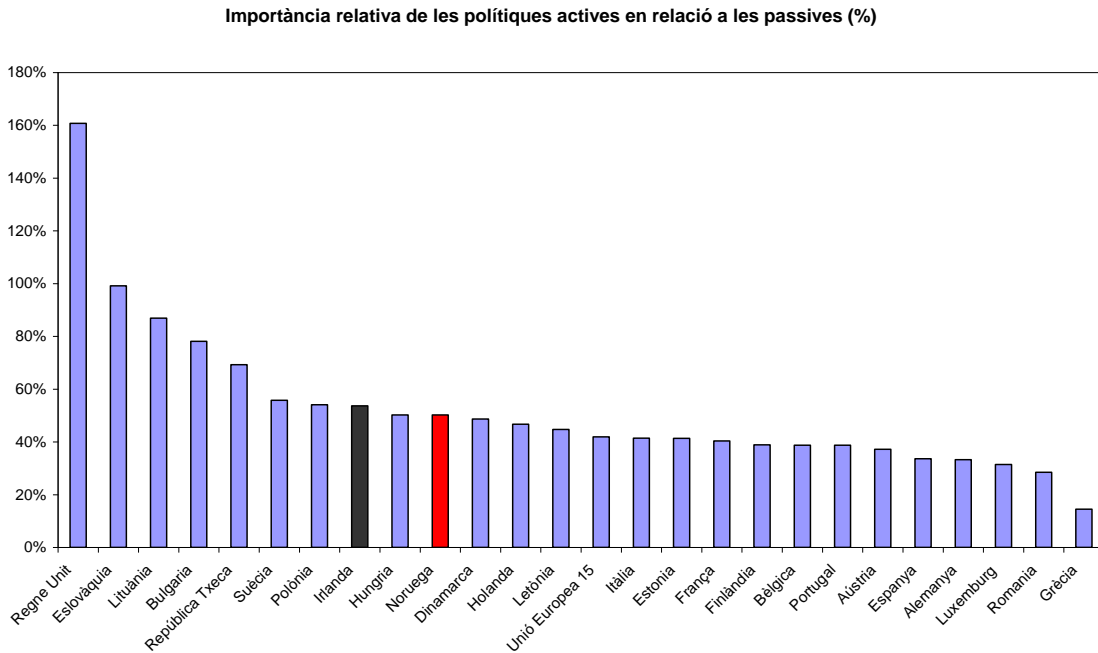
Tal i com assenyalen Fina i Toharia (2001), la importància relativa de cadascun d'aquests tipus de polítiques ha anat canviant al llarg del temps en funció de diferents factors: bàsicament, el moment del cicle econòmic en que es troba l'economia analitzada, la situació de les finances públiques i, especialment, la taxa d'atur existent en cada moment. Durant les darreres dècades, les polítiques actives han anat guanyant pes ja que les polítiques passives no contribueixen a reduir els nivells d'atur sinó senzillament a millorar la situació de l'aturat o aturada fins que torni a trobar feina. Estaven pensades, doncs, per minimitzar els problemes de l'atur en un moment en que no hi havia problemes per col·locar-se novament de manera relativament ràpida (atur friccional) i en un context en que els recursos del sector públic dedicats a aquestes polítiques en moments de recessió es "recuperaven" en moments d'expansió a través dels estabilitzadors automàtics. De fet, en l'actualitat, a la UE-15, aproximadament un 40% de la despesa realitzada en polítiques d'ocupació es destina a polítiques actives i el 60% restant a polítiques passives. En concret, a la UE-15 es dedica un 0,8% del PIB a les polítiques actives i el 60% restant a polítiques passives. El país que hi destina un major nombre de recursos és Holanda amb un 1,6% del PIB i els que hi dediquen un menor percentatge del PIB són Grècia i Estònia amb un 0,1%. Ara bé, l'estat que més recursos destina a polítiques actives en relació a les passives és el Regne Unit on s'ha invertit clarament la tendència històrica pel que fa a la importància relativa d'un i altre tipus de política com a conseqüència del gir propiciat pel govern de Tony Blair conegut com a "New Deal".

Gràfic 2.2



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat

Gràfic 2.3



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat

Així doncs, les polítiques actives neixen a partir de la constatació que, en determinats moments, les característiques dels aturats i aturades (formació, localització geogràfica) no coincideixen amb les dels llocs de treball vacants. Aquesta situació es tradueix en el que es coneix com atur de llarga durada o atur estructural. Les polítiques actives d'ocupació pretenen, doncs, millorar la formació o incentivar la mobilitat de les persones treballadores per tal de millorar la seva capacitat de cobrir els llocs de treball buits. Cal destacar també que altres tipus de polítiques actives estan orientades a la creació de llocs de treball, bé a través de la creació directa per part del sector públic o a la concessió d'incentius econòmics (normalment subvencions) vinculats a la creació de llocs de treball que, de vegades, poden buscar el desenvolupament de noves activitats productives. Sovint, aquest darrer tipus de política busca la inserció laboral de determinats col·lectius amb problemàtiques especials. Cal dir, però, que aquest tipus de polítiques ha estat molt discutit degut a que implica un elevat cost i a que acostumen a aparèixer comportaments oportunistes (efecte *dead-weight*), és a dir, es cobra la subvenció per crear llocs de treball que s'haguessin creat igualment sense l'existència de l'incentiu. També es poden produir altres efectes com un efecte substitució entre diferents tipus de treballadors i treballadores (subvencionats vs no subvencionats) o un efecte expulsió en què les empreses subvencionades obtenen un avantatge competitiu que pot fer que empreses no subvencionades perdin quota de mercat i redueixin la seva ocupació, o un efecte de pressió salarial, perquè al reduir-se el cost de ser acomiadat o acomiadada (en la mesura en que els treballadors i treballadores que perden el seu lloc de feina accediran als programes de formació), augmenta la pressió salarial i, per tant, es podria reduir l'ocupació. Així doncs, en funció de la importància relativa d'aquests efectes, els resultats finals sobre l'ocupació acostumen a ser incerts.

Cal remarcar també que les polítiques passives tampoc han estat exemptes de crítiques des d'aquesta perspectiva. En concret, si el sistema de prestacions és prou generós tant en quantia com en durada, es desincentiva l'aturat o aturada perquè busqui feina de manera activa. Així, doncs, s'ha de trobar un equilibri entre aquell nivell de prestacions que garanteix un manteniment adequat de la renda de les persones treballadores sense feina durant un període raonable per tal de permetre-les trobar aquella feina que millor s'ajusti a la seva formació i capacitat professional sense haver d'acceptar la primera feina que se'ls hi presenti amb els conseqüents costos individuals i socials derivats d'aquesta situació de "sobreeducació". En aquest sentit, és important destacar que les darreres tendències vinculen polítiques actives i passives i plantegen la necessitat que les actuacions previstes es realitzin de manera coordinada (per exemple, oferint als beneficiaris i beneficiàries de

les prestacions per atur la possibilitat d'assistir a cursos de formació específics o acollir-se a programes temporals d'ocupació pública).

Tornant a les polítiques actives, tal i com s'ha esmentat anteriorment, s'estructuren en tres grans eixos o blocs d'actuació: (a) els serveis d'ocupació, informació, orientació i assessorament; (b) les mesures de formació; i, (c) les ajudes a l'ocupació (contractació, autoocupació i creació directa d'ocupació).

- a) Tal i com assenyala Alujas, (2002), el primer eix de les polítiques actives té com a principal objectiu la preparació per a la cerca d'ocupació. El sistema d'informació pretén arribar a tots els agents que intervenen en el mercat de treball i possibilitar que oferents i demandants de treball es puguin trobar fàcilment. Per a molts treballadors i treballadores, aquesta etapa requerirà assessorament sobre els diferents mètodes per trobar feina i orientacions sobre la formació necessària per ocupar determinats llocs de treball. Aquestes mesures van especialment orientades a que els treballadors i treballadores sense feina no esdevinguin aturats i aturades de llarga durada. També busquen la inserció laboral de determinats col·lectius amb majors dificultats com ara el jovent i les dones. L'objectiu, per tant, d'aquest primer bloc de polítiques consisteix a augmentar l'eficiència del mercat de treball i fomentar la igualtat d'oportunitats d'ocupació.
- b) El segon eix està relacionat amb diferents activitats de formació. Normalment es distingeix entre quatre programes diferents: la formació professional reglada, la formació ocupacional, la formació contínua i els programes específics de formació. La formació professional reglada forma part del sistema educatiu i té com a objectiu principal facilitar la transició dels i de les joves que han acabat els estudis obligatoris al món laboral; s'imparteix en centres públics o privats i amb la col·laboració de les empreses en els programes de pràctiques. D'altra banda, la formació ocupacional es destina bàsicament a persones en atur amb l'objectiu d'actualitzar les seves competències professionals o bé reconvertir el seu perfil professional; aquest tipus de formació es realitza en centres públics o privats i compta també amb una estreta col·laboració de les empreses a

través de les pràctiques formatives o del programa que vincula formació específica amb compromís de contractació de les empreses. En tercer lloc, la formació contínua té com objectiu principal actualitzar les competències professionals de les persones ocupades i abasta una àmplia oferta formativa en les diferents branques d'activitat. Per últim, els programes específics estan orientats a col·lectius específics. Per exemple, els programes de formació per a treballadors i treballadores amb discapacitats o els programes de garantia social que tenen com a objectiu que els i les joves que han abandonat els estudis obligatoris puguin retornar a un itinerari formatiu que faciliti la seva inserció laboral.

- c) El tercer i últim eix sobre el que s'estructuren les polítiques actives és el que fa referència a la creació d'ocupació. Dins d'aquest bloc, podem esmentar mesures com el suport a la creació d'ocupació al sector privat per a col·lectius generals o específics (per exemple, persones amb discapacitat), a l'autoocupació per part dels aturats i aturades o a la creació directa de llocs de treball en el sector públic.

La importància relativa de cadascun d'aquests blocs d'actuació als diferents països de la Unió Europea és diferent i també ha anat variant al llarg del temps. En concret, l'any 2005 els serveis públics d'ocupació amb un 31% i les polítiques de formació amb un 27% eren les partides més importants i representaven pràcticament el 60% de la despesa realitzada en polítiques actives. Les següents partides en importància eren els incentius a l'ocupació (17%), la integració de persones discapacitades (12%) i la creació directa d'ocupació (10%). A Espanya, en canvi, la partida més important és la d'incentius a l'ocupació (43%), seguida de la formació (22%) i dels serveis públics d'ocupació (14%).

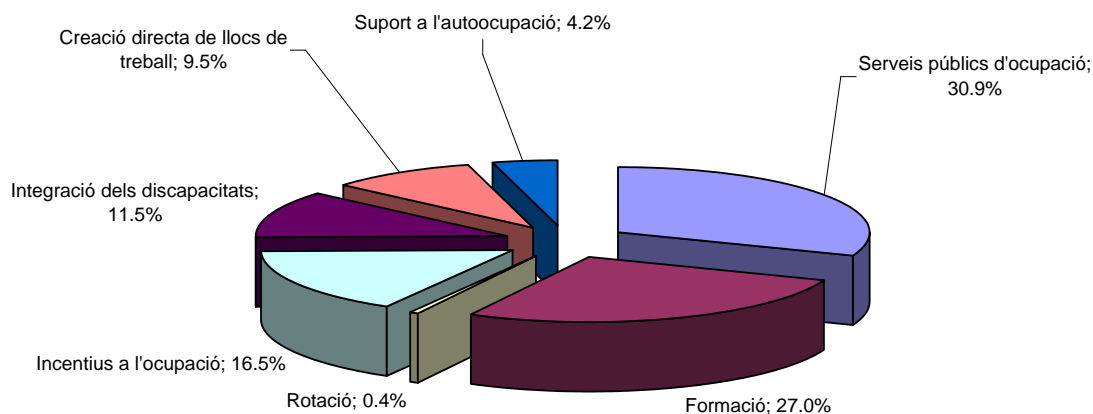
Una conclusió important de les anàlisis realitzades al voltant de les polítiques d'ocupació és el paper clau que han de jugar les autoritats locals i regionals. Les raons per les quals sembla més adequat deixar en mans d'aquest nivell del govern les polítiques d'ocupació són diverses: en primer lloc, són les administracions més properes als ciutadans i ciutadanes i, per tant, són les primeres a rebre l'impacte dels problemes de la ciutadania en l'àmbit social i, de fet, tenen una llarga experiència en aquest àmbit. En segon lloc, hi ha una elevada coincidència en què aquestes autoritats són les que estan més capacitades per elaborar estratègies específiques per a cada situació concreta ja que

disposen de la informació necessària per posar en contacte els diferents agents implicats tant des de la perspectiva de l'oferta com de la demanda. Dins d'aquest àmbit, una dificultat afegida consisteix en delimitar adequadament quina ha de ser la unitat territorial per la qual s'han de dissenyar les polítiques d'ocupació. La literatura sobre el tema ha assenyalat la necessitat de considerar el "mercat de treball local". Ara bé, traslladar aquest concepte teòric a un àmbit operatiu esdevé molt complicat. Sovint els esforços s'han centrat en delimitar "travel-to-work areas", és a dir, en identificar aquells territoris a què els treballadors i treballadores es desplacen diàriament per acudir als seus llocs de treball. Aquesta és, probablement, la definició més utilitzada avui en dia, tot i que pot plantejar problemes des d'una perspectiva del polític ja que sovint implica la necessitat de treballar de manera coordinada entre diferents administracions locals. De fet, la coordinació és clau no només entre administracions d'un mateix nivell sinó també entre les administracions de diferents nivells.

Gràfic 2.4

Importància relativa dels diferents tipus de mesures de polítiques actives

Unió Europea (UE-15) 2005



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat

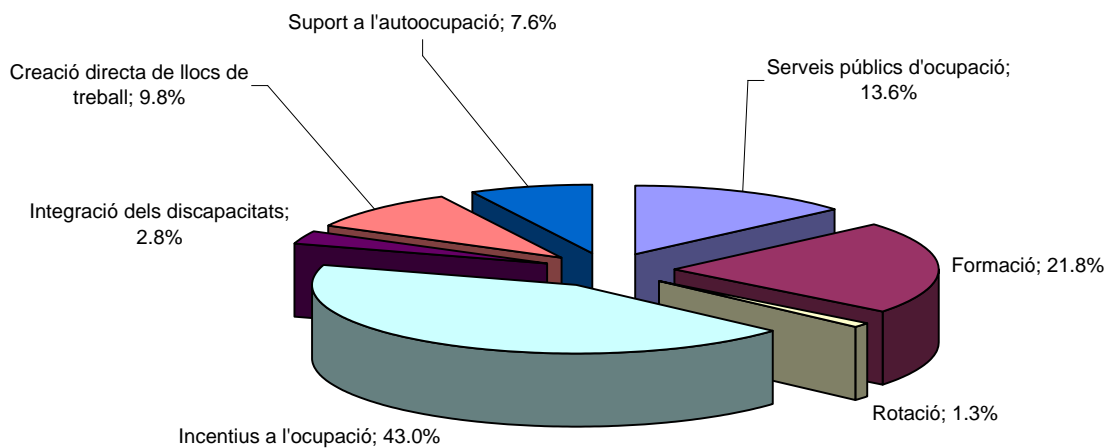
El paper de les entitats territorials en les polítiques d'ocupació ha estat també recollit tant a l'Estratègia Europea per l'Ocupació com al Pla Nacional d'Acció per l'Ocupació de l'Estat espanyol a través dels pactes territorials. Així doncs, la Guia dels Pactes Territorials 2000-2006 instava els estats membres a mantenir i finançar els pactes eficaços i donar suport a la creació d'altres, encara que els

estats havien de decidir com fer-ho. L'objectiu era que els estats membres fossin capaços de desenvolupar una cooperació descentralitzada, eficaç i àmplia per a la definició, el seguiment i l'avaluació de les intervencions en el mercat de treball. Un aspecte clau dels pactes locals per a l'ocupació és el seguiment i avaluació dels resultats obtinguts. Al següent apartat es descriuen les diferents metodologies existents per a l'avaluació de les polítiques d'ocupació.

Gràfic 2.5

Importància relativa dels diferents tipus de mesures de polítiques actives

ESPANYA 2005



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Eurostat

3. SISTEMES D'AVALUACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ

3.1. Consideracions teòriques¹

Sense cap tipus de dubte, qualsevol mesura política i entre elles les relatives a l'ocupació requereixen una anàlisi de la seva eficàcia i eficiència. Hi ha un nombre molt elevat d'estudis que han dut a terme avaluacions de les polítiques d'ocupació a diferents països i en moments del temps diferent. Aquests estudis es poden agrupar en dos grans blocs: d'una banda, els estudis realitzats a nivell macroeconòmic i, d'altra banda, els realitzats a partir de dades referides als individus que s'han vist afectats per la política que es pretén avaluar. A continuació, es presenten les principals característiques d'aquests dos procediments.

3.1.1. Avaluacions macroeconòmiques

L'objectiu de les avaluacions macroeconòmiques és valorar el grau d'assoliment dels objectius perseguits per la política a través de la comparació al llarg del temps (o entre països/regions) d'un seguit d'indicadors clau a nivell agregat com ara la taxa d'atur, la durada de l'atur o el nivell salarial.

El treball de Martin (2000) i Martin i Grubb (2001) sintetitza la major part d'estudis d'aquest tipus realitzats dins l'àmbit de l'OCDE. A part d'estudis purament descriptius amb un interès limitat, la metodologia aplicada de manera habitual en aquest context consisteix a contrastar la influència o no de les mesures analitzades sobre un seguit de variables macroeconòmiques seleccionades *a priori* i que s'esperava que es veiessin afectades per les mesures. Un exemple típic d'aquesta aproximació consistiria a analitzar si hi ha o no relació entre la taxa d'atur observada i la despesa realitzada en polítiques de formació al llarg d'un determinat període temporal. Des d'una perspectiva econòmica, la principal dificultat d'aquesta aproximació és tractar adequadament el possible caràcter endogen de la política analitzada. Si la despesa en polítiques de formació respon a variacions

¹ A aquest apartat hem optat per realitzar un resum no tècnic enlloc d'una descripció detallada de les diferents aproximacions. Per a una presentació tècnica dels conceptes i models presentats, podeu consultar Durán (2004).

a la taxa d'atur, és a dir, s'incrementa en períodes en els que l'atur augmenta i disminueix en períodes d'expansió a mesura que l'atur es va reduint, aleshores el sentit de la causalitat és l'invers a l'esperat i, per tant, la validesa de l'avaluació realitzada es veu seriosament afectada, raons per les quals la majoria dels estudis recents acostumen a realitzar avaluacions de tipus microeconòmic.

3.1.2. Avaluacions microeconòmiques

Dins l'àmbit de les avaluacions microeconòmiques, l'objectiu sempre consisteix a respondre a la pregunta: què hagués passat si no s'hagués dut a terme aquesta política? És a dir, a dur a terme una anàlisi "contra factual". En el cas concret de les polítiques d'ocupació, consistiria a valorar quin resultat hagués obtingut un treballador o treballadora afectat o afectada per una determinada mesura (per exemple, la participació en un programa de formació) si no s'hagués vist afectat per la mesura (és a dir, no hagués seguit el programa). Per tal de poder valorar la diferència entre el resultat observat i el "contra factual", l'aproximació més habitual consisteix a comparar la situació de dos grups de persones treballadores, un dels quals es veu afectat per la mesura i l'altra no. La comparació dels resultats obtinguts amb els costos associats a la mesura permetrien valorar la seva eficàcia i eficiència.

Ara bé, aquest procés no està exempt de dificultats. Una primera dificultat fa referència a com mesurar els resultats de la política i els costos que se'n deriven. Pel que fa als resultats, dins l'àmbit de les polítiques d'ocupació, sembla que seria suficient amb definir com a mesura reeixida aquella que aconseguís que una persona que perd la seva feina actual tornés a tenir feina estable. Suposant que fos així, a més de poder analitzar si té feina o no en té, també es pot fer en termes de la satisfacció laboral del treballador o de la treballadora i en funció de si hi ha o no una millora salarial respecte a la feina anterior. També podríem introduir en l'anàlisi si ha trigat molt o poc temps en trobar aquesta nova feina o des d'una perspectiva social preguntar-nos sobre quins han estat els efectes sobre la delinqüència, sobre el consum de drogues o sobre la salut de la població.

Així doncs, identificar la mesura més adequada dels resultats d'una mesura de política no és una tasca fàcil i una dificultat afegida en aquest àmbit és que difícilment els beneficis derivats de la mesura tenen una traducció monetària que permeti la comparació directa amb els costos monetaris associats, el que dificulta especialment l'anàlisi en termes d'eficiència. En aquest sentit, la mesura dels costos tampoc és una tasca senzilla: d'una banda, cal considerar el cost d'oportunitat dels treballadors i treballadores sense feina i de les persones implicades en els diferents programes (és a

dir, el cost social de dedicar recursos de l'Administració a gestionar les polítiques d'ocupació) així com el cost financer directament associat als dits programes.

La principal dificultat, però, és com distingir si la millora de la situació laboral del treballador o de la treballadora afectat o afectada per la mesura s'ha produït com a conseqüència de la pròpia mesura o per altres factors sovint no observats, és a dir, fins a quin punt els treballadors i treballadores sense feina que han seguit, per exemple, un determinat programa de formació no eren ja els més motivats de cara a trobar feina abans d'iniciar el programa (biaix de selecció). La metodologia seguida dins l'àmbit de les ciències naturals i mèdiques consisteix a dur a terme experiments d'assignació aleatòria. En aquest tipus d'experiments, els individus són assignats de manera totalment aleatòria a dos grups: un d'aquests grups es veuria afectat per la mesura de política (per exemple, el programa de formació) mentre que l'altre no es veuria afectat. La comparació dels resultats obtinguts pels individus del primer grup (conegut com a grup de tractament) respecte al segon (conegut com grup de control) permetria valorar l'eficàcia de la política. Hi ha, però, inconvenients importants a l'hora d'aplicar aquesta metodologia dins l'àmbit de les polítiques d'ocupació: en primer lloc, hi ha consideracions ètiques que fan impensable donar accés o no, per exemple, a un programa de formació a un aturat o aturada en funció únicament de l'atzar; en segon lloc, els costos d'organitzar i realitzar un seguiment adequat dels dos grups són molt elevats tant en termes monetaris com de temps; i, per últim, l'aplicació de la mesura es podria veure molt endarrerida en el temps ja que caldria dissenyar amb cura l'experiment abans de poder adoptar-la, i, per tant, aquest endarreriment podria fer-la inadequada o poc necessària en el moment en que realment s'aplicaria. Un aspecte, però, que cal remarcar és que aquest procediment és l'únic possible quan la mesura que volem avaluar és d'obligat compliment (mandatory) per part dels individus afectats (Cebulla, 2006).

Així doncs, l'aproximació més habitual per a l'avaluació de les polítiques de mercat de treball consisteix a aplicar mètodes quasi-experimentals (Rosebaum, 1995). Aquests mètodes quasi-experimentals s'acostumen a aplicar des de dues perspectives diferents. Totes dues perspectives es basen en la idea que un cop s'ha aplicat la mesura, és possible realitzar una anàlisi ex-post de l'impacte de la mesura. La primera possibilitat consisteix a comparar la situació dels individus afectats per la mesura abans i després, mentre que la segona consisteix a identificar *a posteriori* individus que no han participat en els programes avaluats per tal de formar un grup de control. L'aspecte clau d'aquest segon procediment consisteix a identificar amb la màxima precisió possible individus semblants als afectats per la mesura tant pel que fa referència a les característiques observables com a les inobservables, fet que a la pràctica esdevé molt complicat. Així doncs, la

possible existència del biaix de selecció afecta la fiabilitat dels resultats obtinguts amb aquest procediment.

Per finalitzar aquest apartat s'han d'assenyalar algunes dificultats afegides. En primer lloc, les polítiques i els programes van variant al llarg del temps i per tant a cap país es pot afirmar que hi hagi hagut un marc estable de polítiques que faci possible la seva avaluació en sentit estricte. Sovint, diferents programes conviuen en un mateix temps i espai i el relleu "real" entre un i altre programa és difícil d'identificar de manera adient. Per exemple, Grubb (1995) mostra com per al cas dels Estats Units la tendència del Congrés és crear nous programes per a respondre a nous problemes enlloc d'incorporar nous objectius als programes preexistents. En segon lloc, l'escala dels programes també és important. Per exemple, programes orientats a un nombre reduït d'individus i que demostren la seva eficàcia en avaluacions rigoroses, podrien fracassar quan s'amplien a un major nombre d'individus o incrementen la seva cobertura geogràfica (Martin, 2000).

3.2. Evidència empírica

3.2.1. Estudis macroeconòmics

A banda dels dubtes existents sobre la validesa d'algunes de les avaluacions realitzades dins d'aquest àmbit, els estudis existents tant a nivell dels països de l'OCDE (Martin, 2001) com en el cas estrictament europeu (Kluve et al., 2005) no permeten arribar a una conclusió contundent sobre quines polítiques d'ocupació són més efectives. Mentre alguns estudis mostren efectes positius sobre la creació neta d'ocupació dels programes de formació en general i els adreçats a la joventut en particular, d'altres indiquen que aquests programes poden contribuir a reduir l'atur d'aquests col·lectius però no necessàriament a crear ocupació degut als efectes substitució i expulsió ja descrits anteriorment (veure, per exemple, Hujer et al., 2007). L'evidència sobre els efectes de la creació directa de llocs de treball per part del sector públic és més contundent i desaconsella la seva aplicació (Fertig et al., 2006). Els resultats obtinguts pels treballs que analitzen els incentius a la contractació per part del sector privat no permeten extreure'n una conclusió clara (Kangasharju i Venetoklis, 2003; Jongen et al., 2003) mentre que, en canvi, sí que hi ha un cert consens sobre la bondat dels serveis d'informació i assessorament als treballadors i a les treballadores sense feina (Boone et al., 2002; Van Ours i Boone, 2004).

3.2.2. Estudis microeconòmics

L'estudi més ampli sobre l'avaluació de polítiques d'ocupació i, en concret, sobre l'avaluació de polítiques actives a nivell microeconòmic en l'àmbit europeu és l'elaborat per Kluge et al. (2005) sota els auspicis de la Comissió Europea. En aquest estudi, analitzen la situació als diferents estats membres de la Unió Europea i realitzen una avaluació global de les experiències recents tant des d'una perspectiva basada en l'estudi de casos com aplicant tècniques de metanàlisi.

Una primera conclusió a destacar de l'estudi de casos és que tot i que els programes de formació són l'eina més utilitzada a Europa, l'evidència sobre la seva eficàcia és limitada (Martin i Grubb, 2001). Tot i que molts estudis troben evidència que la participació als programes augmenta la probabilitat de trobar feina (especialment entre aquells participants que ja tenien majors probabilitats abans d'iniciar el programa), altres estudis troben un efecte negatiu o neutre. També es troba evidència de l'efecte "lock-in" (captura) dels treballadors i treballadores sense feina en aquests programes. La idea és que aquestes persones tendeixen a continuar rebent formació una vegada el programa inicial ha finalitzat i, per tant, redueixen la intensitat amb la que busquen ocupació. En tot cas, s'ha de dir que no està clar si aquest comportament és un efecte negatiu o si es tracta d'un element necessari d'alguns d'aquests programes. De fet, aquest és un dels motius pels quals els treballs més recents dins d'aquest àmbit assenyalen també la necessitat de considerar l'impacte a llarg termini (Perry i Maloney, 2007). Possiblement, si es pogués considerar tota la vida laboral de l'individu, aquest efecte perdria importància i, de manera similar, també es reduiria el possible impacte que el cicle econòmic pogués tenir sobre els resultats de l'avaluació d'aquests programes.

Dins d'aquest àmbit, els programes específics per a joves i discapacitats (que sovint també impliquen la concessió d'ajudes a la contractació) mostren també resultats molt diferents un cop es consideren els efectes substitució i expulsió (Hamalainen i Ollikainen, 2004).

L'evidència relativa a la concessió d'incentius econòmics a la contractació per part del sector privat és més contundent. En gairebé tots els països on hi ha avaluacions rigoroses sobre aquest instrument (Dinamarca, Suècia, Noruega i Itàlia) mostren un resultat favorable sobre la probabilitat de trobar feina a nivell individual. Aquest resultat, però, s'hauria de matisar ja que, en general, aquests estudis no analitzen en profunditat la possibilitat que es puguin produir comportaments oportunistes per part de les empreses (efecte dead-weight), un efecte substitució entre diferents tipus de treballadors

o treballadores (subvencionats i subvencionades vs no subvencionats o subvencionades) o un efecte expulsió en què les empreses subvencionades obtenen un avantatge competitiu que pot fer que empreses no subvencionades perdin quota de mercat i redueixin la seva ocupació. Un darrer efecte també detectat a la literatura és una major pressió salarial perquè al reduir-se el cost de ser acomiadat (en la mesura en que els treballadors o treballadores que perden la feina accediran als programes de formació), augmenta la pressió salarial i, per tant, es podria reduir l'ocupació (Alonso et al., 2004).

En canvi l'avaluació de la creació directa d'ocupació per part del sector públic mostra que els seus efectes rarament són positius. Alguns estudis identifiquen efectes positius per a alguns grups socio-demogràfics, de manera que tot i que aquest instrument no podria justificar-se adduint la seva eficàcia, probablement es podria justificar en termes d'equitat social (Munch i Skipper, 2004).

Pel que fa al tercer tipus d'instrument, el servei públic d'ocupació, els resultats són els més favorables sobretot si es té en compte que els costos associats a aquestes actuacions acostumen a ser clarament inferiors al de les alternatives anteriors. Hi ha evidències molt favorables en relació als efectes dels serveis d'orientació i informació per als aturats i aturades amb majors nivells de formació i millors expectatives de trobar feina, però els resultats són incerts pel que fa als individus amb nivells educatius més baixos. Aquest resultat, però, també es veu contradit per d'altres estudis puntuals (Hujer et al., 2005). L'establiment de sancions als aturats i aturades si no segueixen determinades actuacions orientades a la seva reinserció laboral també semblen tenir efectes positius (l'experiència paradigmàtica és el "New Deal" al Regne Unit).

Tal i com s'ha mencionat anteriorment, Kluge et al. (2005) també apliquen tècniques de metanàlisi per a avaluar l'efectivitat de les polítiques actives de mercat de treball als països de la UE. Les tècniques conegudes com a metanàlisi pretenen superar, en certa mesura, la subjectivitat associada als resums narratius dels estudis preexistents i pretenen, per tant, contribuir a l'avenç del coneixement en el tema considerat a través de la detecció d'aspectes que difícilment s'observarien en una revisió de la literatura "tradicional". En concret, les tècniques de metanàlisi engloben tot un conjunt de mètodes estadístics i econòmics que tenen com a objectiu comparar i resumir els resultats obtinguts en diferents estudis sobre un mateix tema per oferir una visió integrada d'aquests resultats amb un mínim grau de subjectivitat. Aquest tipus d'anàlisi, originari de l'àmbit de la

medicina, la biologia i la psicologia², s'ha anat aplicant de manera creixent en temes econòmics molt diversos³. Per exemple, Button (1995) proposa la seva utilització en el camp de l'economia del transport, Button i Nijkamp (1997) en l'àmbit de les polítiques de medi ambient, Espey (1996, 1998) analitza els determinants de la demanda de combustible, Doucoliagos (1997) tracta d'identificar els determinants de la demanda de treball i Baaijens et al. (1998) proposen la seva utilitat per estimar multiplicadors regionals o Boys i Florax (2007) per calibrar models d'equilibri general computacional, etc. En l'àmbit del mercat de treball, cal esmentar les metanàlisis realitzades per Card i Krueger (1995) sobre els efectes del salari mínim, per Stanley i Jarrel (1998) sobre les diferències salarials per sexes, Ashenfelter et al (1999) sobre els rendiments de l'educació o més recentment Longhi et al. (2007) sobre els efectes de la immigració sobre el salari dels nadius i Clar, Dreger i Ramos (2007) sobre la flexibilitat salarial.

En el context de l'anàlisi de l'eficàcia/eficiència de les polítiques d'ocupació, la metanàlisi pot ajudar a obtenir una visió correcta dels resultats obtinguts per diferents experiències d'avaluació de programes diferents en països diferents i moments del temps diferents. De fet, les conclusions obtingudes en aquest tipus d'anàlisi poden constituir un primer pas cap a l'elaboració d'una guia metodològica o de bones pràctiques en el disseny, implementació i execució de polítiques d'ocupació.

La base de dades utilitzades en la metanàlisi de Kluge et al (2005) pren com a punt de partida els resultats de l'avaluació de 137 programes recollits en 95 estudis diferents (en un mateix estudi es pot avaluar més d'un programa). 75 d'aquestes avaluacions mostraven resultats positius mentre que 62 resultats nuls o negatius. El resultat de cadascuna d'aquestes avaluacions es relacionen a través d'un model logit amb el tipus de programa avaluat, el disseny de l'estudi, el context institucional i la situació macroeconòmica del país analitzat en el moment d'executar el programa. Els resultats de l'estimació d'aquest model són (sorprenentment) clars i contundents: una vegada es controla el tipus d'actuació realitzada, l'anàlisi mostra que no hi ha cap tipus d'influència ni de les característiques del

² Hi ha diferents treballs on la metanàlisi ha ajudat a obtenir conclusions en un àmbit determinat on la revisió narrativa de la literatura mostrava l'existència de resultats contradictoris. Per exemple, Paik i Comstock (1994) estableixen l'existència d'una connexió entre l'exposició a programes violents de televisió i conductes agressives dels individus a partir d'una metanàlisi o He et al. (1999) demostren que els fumadors i fumadores passius s'enfronten realment a una situació de risc aplicant la mateixa tècnica, entre d'altres.

³ Stanley (2001) ofereix una extensa revisió dels diferents treballs que han aplicat el metanàlisi en el context de l'economia.

país ni del període temporal en que s'ha dut a terme la política. L'única excepció fa referència a la legislació sobre restriccions a l'acomiadament. D'entre els diferents programes analitzats, la metanàlisi mostra que els serveis públics d'ocupació i l'ofertament d'incentius a la contractació són mesures més efectives que els programes de formació. En concret, aquestes mesures tenen un 40-50% més de probabilitat de tenir un impacte positiu sobre l'ocupació que els programes de formació. En canvi, la contractació directa per part del sector públic té un 30-50% menys de probabilitat de tenir un impacte positiu que la formació.

Aquests resultats són d'un clar interès a l'hora de dissenyar polítiques d'ocupació, però encara hi ha aspectes que mereixen una major atenció en la literatura sobre el tema: en primer lloc, l'anàlisi de la seva eficiència; en segon lloc, la consideració de la qualitat dels llocs de treball i, per últim, els efectes de la combinació de diferents polítiques (*policy mix*). Tal i com s'ha esmentat anteriorment, en el primer àmbit l'experiència és pràcticament nul·la per la dificultat de mesurar els resultats dels programes en termes monetaris, mentre que en el segon, la subjectivitat associada a la definició de qualitat laboral fa molt difícil dur a terme un procés d'avaluació que consideri aquesta dimensió de manera rigorosa. Per últim, pel que fa a la combinació de diferents polítiques, Lechner i Wieler (2007) donen un primer pas en aquest sentit tot i analitzant els efectes de la participació a diferents programes, tenint en compte la seva durada i l'ordre dels mateixos a partir de microdades de treballadors i treballadores d'Àustria. Els seus resultats mostren, en primer lloc, que els programes encaminats a estimular la cerca activa d'ocupació són més efectius després d'haver participat en un programa de formació i, en segon lloc, que l'efectivitat dels diferents programes és inferior si s'inicien quan ja fa un cert temps que el treballador o treballadora es troba en atur.

4. LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ A CATALUNYA I A ESPANYA

4.1. Introducció

Tal i com assenyala Alujas (2002), l'Estat espanyol es va caracteritzar durant la dècada dels vuitanta i començaments dels noranta per realitzar unes polítiques d'ocupació altament centralitzades. L'organisme gestor de la major part de les polítiques (bàsicament passives) era l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM), un organisme autònom vinculat al Ministeri de Treball, mentre que, de manera paral·lela, la major part dels programes de formació es gestionaven per la Fundació per a la Formació Continua (FORCEM).

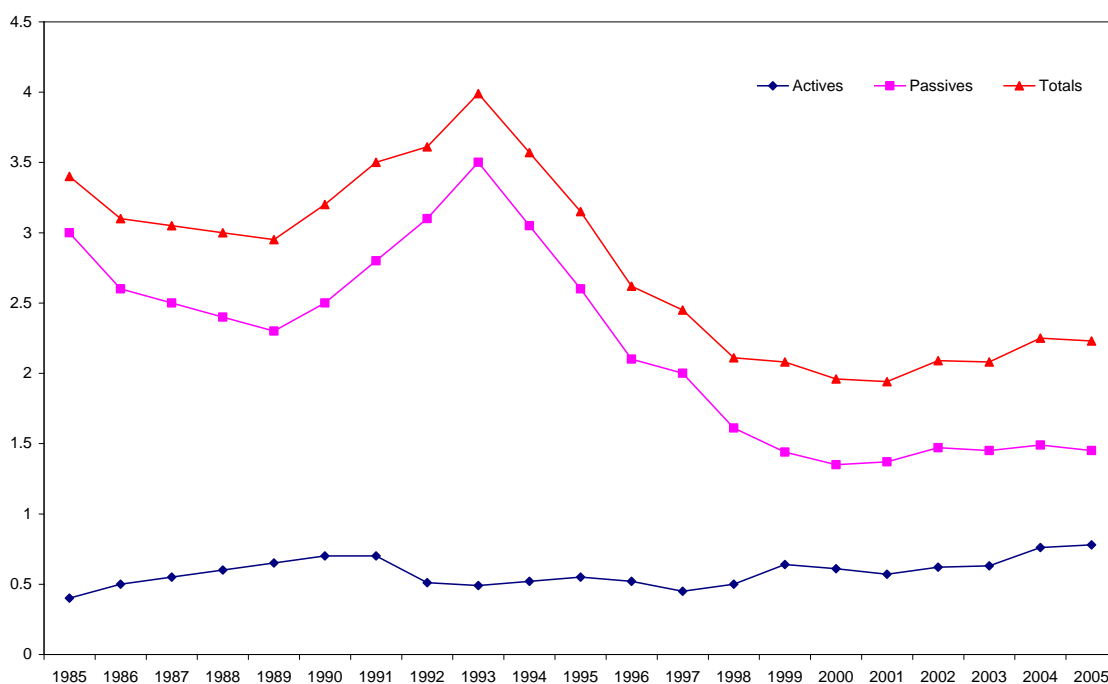
Durant els vuitanta, les tasques d'intermediació en el mercat de treball espanyol es caracteritzaven per l'obligatorietat tant per a treballadors i treballadores com per a l'empresariat d'utilitzar els serveis públics a l'hora de cobrir un lloc vacant o de buscar una ocupació, respectivament (Rodríguez-Piñero, 1996). El 1988, i davant la constatació que calia millorar l'efectivitat de les actuacions d'assessorament, formació i col·locació de les persones aturades, es realitza una reforma orientada a donar un servei més individualitzat i adaptar les actuacions a l'entorn concret de les persones treballadores sense feina. Amb aquest objectiu es creen les oficines de promoció de l'ocupació i de la qualificació que s'especialitzen en la coordinació de les diferents polítiques realitzades, especialment en la seva vessant territorial (tant municipis com comunitats autònomes). Els resultats, però, es mostren insuficients i el resultat final d'aquest procés és la reforma dels serveis públics d'ocupació realitzada el 1994. Aquesta reforma trenca el "monopoli" del sector públic a l'hora d'actuar com a intermediari en el mercat de treball i permet l'entrada en el mercat de les agències privades de col·locació (que han contribuït a millorar l'eficiència del mercat de treball en aquest àmbit), i també dóna lloc a una major descentralització territorial de les polítiques d'ocupació, ja que experiències d'altres estats europeus havien mostrat la seva efectivitat.

Aquest traspàs de competències des de l'INEM cap a les comunitats autònomes es va iniciar amb la gestió de la formació ocupacional però va continuar amb l'execució de la pràctica totalitat de polítiques actives del mercat de treball.

Aquest procés de descentralització coincideix en el temps amb un canvi clar d'orientació en la composició de les polítiques d'ocupació a favor de les polítiques actives, canvi en el que les comunitats autònomes també tenen un paper clau. En el gràfic següent es mostra l'evolució de les polítiques d'ocupació distingint entre polítiques actives i passives com a percentatge del PIB. Tal i com es pot observar, les polítiques actives mostren una tendència creixent, havent doblat pràcticament la seva importància en els darrers 20 anys, mentre que les polítiques passives han anat perdent importància de manera progressiva. S'ha de reconèixer, però, que la dinàmica del cicle econòmic també ha estat decisiva en aquest procés de reorientació de les polítiques d'ocupació.

Gràfic 4.1

Importància de les polítiques d'ocupació (totals, actives i passives) a Espanya en relació al PIB



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació de l'OCDE

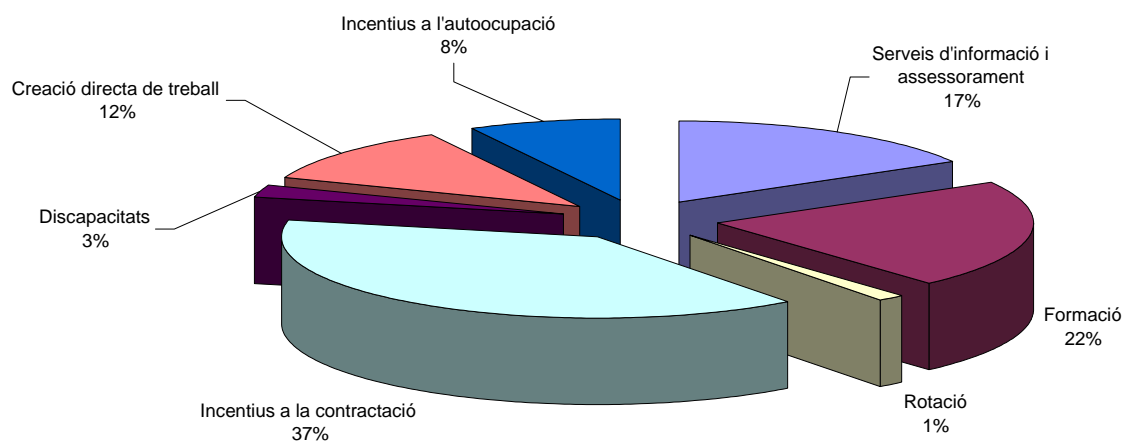
Tal i com es pot observar al gràfic següent, la despesa en polítiques actives es concentra de forma majoritària en els incentius a la contractació i més concretament en els incentius a la contractació indefinida. La major importància d'aquest tipus de política és, en certa mesura, paradoxal. La política de foment de l'ocupació realitzada fins el 1995 havia promogut de manera important la contractació temporal amb l'objectiu d'incrementar la flexibilitat del mercat laboral, però l'excessiva utilització

d'aquest tipus de contractes i els seus efectes negatius han fet que en l'actualitat s'hagin de destinar una bona part dels recursos disponibles a promoure l'estabilitat en l'ocupació a través de bonificacions a la contractació indefinida.

Gràfic 4.2

Composició de les polítiques actives a Espanya com a % del PIB (2005)

Composició de les polítiques actives (2005)



Font: Elaboració pròpia a partir d'informació de l'OCDE.

Un altre aspecte a destacar en el disseny i execució de les polítiques d'ocupació és l'inici d'avaluacions (bàsicament administratives) dins el context del marc europeu definit en les cimeres d'Essen (1994) i de Luxemburg (1997) i plasmat en els plans d'acció per a l'ocupació que cada estat ha de realitzar de manera periòdica. S'ha de dir, però, que no es pot parlar d'avaluacions econòmiques de l'eficàcia i eficiència de les mesures polítiques sinó més aviat d'una anàlisi periòdica de l'evolució d'uns indicadors bàsics sobre el funcionament del mercat de treball en termes comparables amb la resta de països europeus⁴.

⁴ El document "Employment Guidelines (2005-08) - indicators for monitoring and analysis" mostra el tipus d'indicador de seguiment que s'espera que tots els països elaborin de manera regular de cara a elaborar els seus informes periòdics de seguiment. Aquest document es troba disponible a: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/list_indicators_2007_en.pdf.

La implementació de l'estratègia de Lisboa i de la seva posterior revisió (veure annex 1) tampoc ha representat un canvi substancial pel que fa als processos d'avaluació de les polítiques d'ocupació (Watt, 2004). Tot i que s'expliciten uns objectius concrets en matèria d'ocupació, com, per exemple, l'objectiu d'assolir el 70% a la taxa d'ocupació l'any 2010, o d'un increment progressiu de fins a cinc anys en l'edat mitjana efectiva de jubilació, l'experiència dels primers anys ha posat de manifest la manca d'una cultura "real" d'avaluació de les polítiques d'ocupació a molts països.

Pel que fa a Catalunya, els canvis produïts i descrits a aquest apartat tant a nivell espanyol com europeu s'han traduït en la creació del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) (Llei 17/2002, de 5 de juliol). El SOC és un organisme autònom de caràcter administratiu i adscrit al Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya.

El SOC té com a objectiu donar servei a persones, empreses i territoris en els àmbits que afecten a l'ocupació i al desenvolupament local i té com a missió promoure l'ocupació de qualitat, en condicions d'igualtat, per contribuir a la cohesió social i al desenvolupament competitiu de l'empresa catalana.

Així doncs, les seves funcions es poden resumir en els següents àmbits d'actuació:

- Oferir i prestar serveis a tota persona que busqui feina tant en situació laboral activa com en atur, i a les empreses.
- Oferir un marc d'igualtat d'oportunitats laborals a tothom.
- Fomentar l'esperit emprenedor i donar suport a la petita i mitjana empresa.
- Aconseguir que el diàleg i el compromís dels actors públics i privats siguin el motor de les polítiques d'ocupació.
- Assolir un alt nivell d'ocupació, mitjançant una acció activa vers la promoció i la creació d'ocupació.

La intermediació en el mercat laboral també és un servei ofert pel SOC, la finalitat del qual és posar en contacte als i a les demandants d'ocupació inscrits a la seva base de dades amb aquelles empreses que han presentat ofertes laborals adients al seu perfil professional. Aquest servei es gestiona a través de les oficines de Treball (OT). Els i les demandants s'adrecen a l'oficina que els correspongui per al seu domicili on se'ls fa un entrevista en profunditat per recollir les seves dades personals, de

formació, d'experiència laboral, etc. amb l'objectiu d'establir el seu perfil professional i facilitar, així, la seva col·locació.

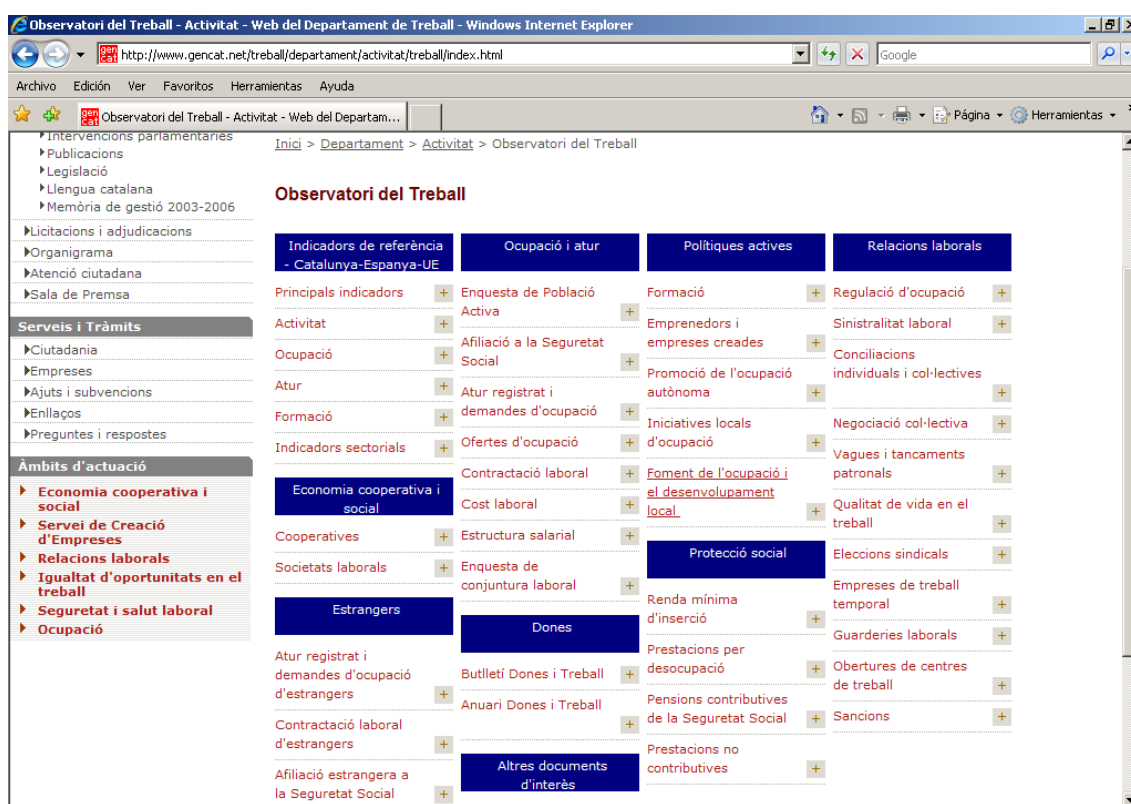
Per tal de dur a terme aquests objectius, el SOC promou diferents programes que combinen diferents accions com són la informació, l'orientació, la formació, la recerca de feina, les pràctiques en empreses, la tutoria i el seguiment. El SOC també forma part del consorci de la Generalitat que té encomanada la gestió i execució dels programes de formació professional contínua que es desenvolupen a Catalunya i de gestionar els cursos de formació professional ocupacional (que es duen a terme mitjançant els Centres d'Innovació i Formació Ocupacional (CIFO) del Servei d'Ocupació de Catalunya i els centres, públics o privats, col·laboradors en matèria de formació professional ocupacional). S'ha de remarcar que, tal i com s'ha esmentat anteriorment, totes aquests actuacions s'emmarquen en l'Estratègia europea d'ocupació i en els Plans nacionals d'ocupació de l'Estat. De fet, aquesta coordinació amb la resta de nivells governamentals queda clarament recollida a l'Estratègia catalana per a l'ocupació 2007-2013, on un dels objectius fixats és avançar en l'avaluació de les polítiques realitzades així com assolir un major grau de coordinació amb d'altres plans d'actuació (com ara amb l'Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana).

En aquest sentit, cal destacar la tasca realitzada per l'Observatori del Treball del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya. Des de l'Observatori, es recopila periòdicament tot un seguit d'informació estadística agrupada en diferents blocs:

- Indicadors de referència Catalunya-Espanya-UE
- Ocupació i Atur
- Economia Cooperativa i Social
- Dones
- Estrangers
- Polítiques actives
- Formació
- Emprenedors/ores i empreses creades
- Promoció de l'ocupació autònoma
- Iniciatives locals d'ocupació
- Foment de l'ocupació i el desenvolupament local
- Protecció social

- Relacions laborals

Gràfic 4.3



Tal i com es pot observar, la recopilació i anàlisi periòdica d'aquesta informació esdevé un primer pas cap a una descripció de les tasques realitzades en l'àmbit de les polítiques actives així com per fixar les bases de cara a una possible avaluació macroeconòmica de les actuacions realitzades. En el proper apartat es descriuen les experiències dins d'aquest àmbit a Catalunya i a Espanya.

4.2. Avaluacions micro i macroeconòmiques a nivell català i espanyol

4.2.1. Avaluació a partir d'estudis macroeconòmics

Al marge de les avaluacions de tipus administratiu, dins del marc de la política comunitària i descrites breument a l'apartat anterior, les experiències d'avaluació macro i microeconòmiques a nivell català i espanyol són relativament limitades⁵. En concret, a nivell macroeconòmic s'han de destacar el treball de Garcia Serrano et al. (2001), Alujas (2007) i Alujas i López-Tamayo (2007) mentre que a nivell microeconòmic, els treballs a destacar són els de García i Toharia (2000) i Bover et al. (2002) en l'àmbit de les polítiques passives i els de Mato (2002), Arellano (2005 i 2007), Sáez y Herrarte (2004), Mato et al. (2004), Cueto i Mato (2006), Mato i Cueto (2007) i el de Jimeno et al. (2002) en l'àmbit de les polítiques actives.

Pel que fa al primer bloc de treballs relacionats amb l'avaluació macroeconòmica, García Serrano et al. (2001) analitzen si les polítiques actives realitzades a Espanya en la dècada dels noranta van afectar la taxa d'atur, la taxa d'atur de llarga durada i el flux de sortida de l'atur. Les polítiques actives avaluades es mesuraven a través de tres indicadors: el nombre de participants en programes de formació, la despesa en programes de creació d'ocupació i el nombre de contractes de foment de l'ocupació amb i sense incentiu econòmic. Els resultats obtinguts a través de l'especificació i estimació d'un model economètric mostraven un efecte favorable de les polítiques actives sobre les tres variables analitzades. Ara bé, la taxa de sortida de l'atur de llarga durada només es veia afectada pels incentius econòmics a la contractació.

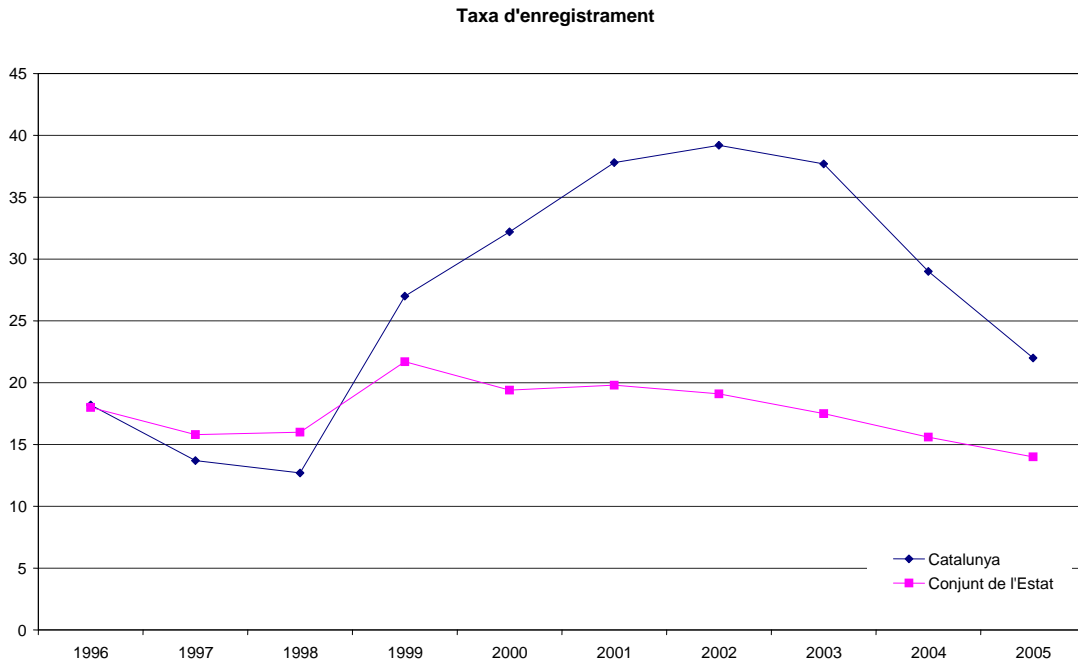
El treball d'Alujas i López-Tamayo (2007) analitza com han afectat les polítiques actives de mercat de treball al procés de *matching* entre persones aturades i llocs de treball vacant entre 1986 i 2004 des d'una perspectiva macroeconòmica. Els seus resultats obtinguts a partir de l'estimació d'una funció de *matching* ampliada per un panell de dades regional mostren un efecte estadísticament no

⁵ No considerem dins d'aquest apartat tots aquests treballs relacionats amb l'anàlisi de l'impacte de les diferents reformes legislatives que s'han anat produint dins l'àmbit de la normativa laboral com ara el treball de Dolado i Felgueroso (1997) sobre el salari mínim, o el de Arellano (2005b) sobre la reforma dels contractes temporals.

significatiu dels programes de formació, però, en canvi, evidència favorable pel que fa als contractes amb incentius.

Per últim, Alujas (2007) avalua des d'una perspectiva macroeconòmica les tasques d'intermediació dels serveis públics d'ocupació (SPO) a Espanya. En concret, defineix i calcula tres indicadors quantitius relacionats amb els objectius que persegueixen els SPO: la taxa d'enregistrament (empresaris que utilitzen els SPO en relació a les col·locacions totals), la taxa d'èxit (relació entre les col·locacions gestionades per l'SPO i els llocs de treball oferts per a la gestió per part dels empresaris) i, per últim, la taxa de penetració o quota de mercat (quocient entre el nombre de col·locacions realitzades per les oficines de l'SPO i el nombre total de col·locacions en el mercat de treball). Com més elevat sigui el valor d'aquests indicadors, superior serà el nivell d'eficiència de l'SPO ja que indicarà una major confiança per part dels empresaris i empresàries, una millor adequació entre ofertes i demandes i una major rellevància de l'SPO com a mètode de col·locació efectiva. L'avaluació es realitza a partir de la reforma de 1994 ja que fins aleshores la utilització dels SPO tenia caràcter obligatori. Els gràfics següents mostren els resultats obtinguts per als tres indicadors de referència per al conjunt de l'Estat i per a Catalunya. A partir d'aquests gràfics es pot veure com al període analitzat hi ha un comportament clarament diferencial per a Catalunya en relació al conjunt de l'Estat. En concret, i pel que fa a la taxa d'enregistrament, Catalunya mostra uns valors clarament superiors als del conjunt d'Espanya que arriben gairebé fins al 40% el 2002, però que a partir d'aquest any s'han reduït sensiblement fins a situar-se en un 22% l'any 2005. Per al conjunt d'Espanya, aquesta taxa s'ha mantingut relativament estable entre el 15% i el 20%. La confiança, per tant, dels empresaris en el sistema és relativament reduïda, fet que s'explica també per l'aparició en el mercat de les agències privades de col·locació.

Gràfic 4.4



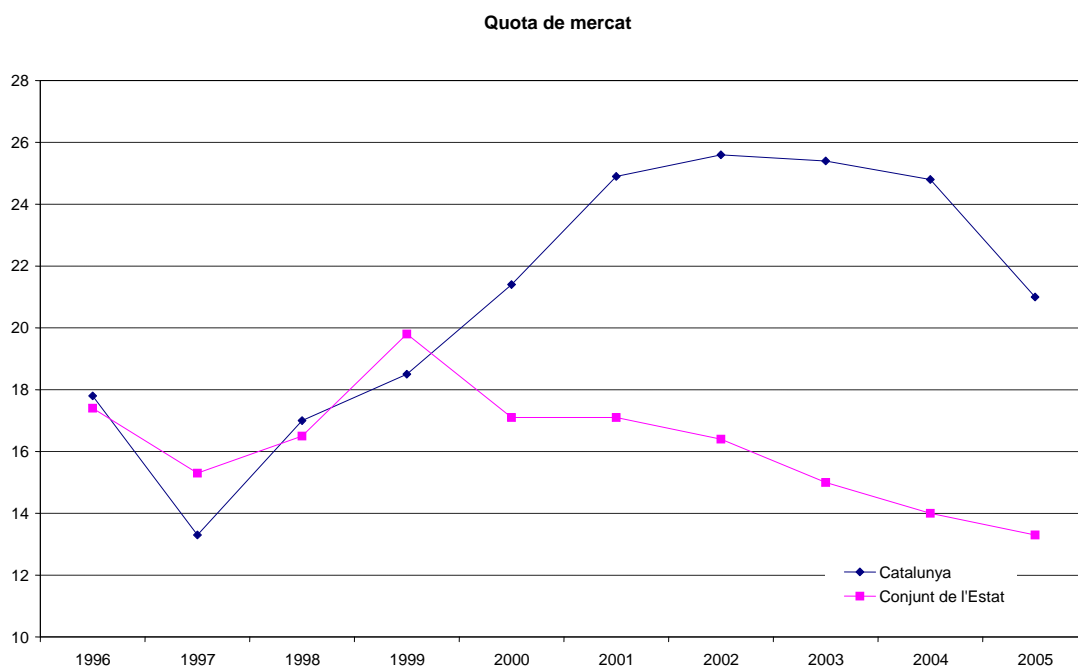
Font: Elaboració pròpia a partir d'Alujas (2007)

Gràfic 4.5



Font: Elaboració pròpia a partir d'Alujas (2007)

Gràfic 4.6



Font: Elaboració pròpia a partir d'Alujas (2007)

Els resultats relatius a la taxa d'èxit, és a dir, al quocient entre les col·locacions gestionades per l'SPO i els llocs de treball oferts per a la gestió per part dels empresaris són força elevats (propers al 95% al final del període) i clarament més favorables per al conjunt de l'Estat que per a Catalunya. S'ha de dir, però, que l'empitjorament de Catalunya en els anys intermedis del període analitzat coincideix amb l'increment d'ofertes rebudes per part de l'empresariat.

Per últim, els resultats relatius a la quota de mercat (quocient entre el nombre de col·locacions realitzades per les oficines de l'SPO i el nombre total de col·locacions en el mercat de treball) mostren una escassa importància de l'SPO en la intermediació laboral, tot i que per a Catalunya els resultats són més favorables que per al conjunt de l'Estat. S'ha de dir, però, que en cap cas s'arriba a valors superiors al 30%.

Així doncs, l'evidència aportada per Alujas (2007) mostra que tot i que probablement sigui aviat per a valorar el funcionament dels serveis públics d'ocupació autonòmics, s'observa una certa desconfiança tant per part de persones demandants d'ocupació com per part de les empreses. Una explicació apuntada per aquest autor és la possible descoordinació entre el servei estatal i els serveis autonòmics.

Per tal de concloure aquest apartat, l'evidència obtinguda pel reduït nombre d'estudis que han realitzat avaluacions macroeconòmiques de les polítiques d'ocupació a Espanya permet concloure que la seva efectivitat ha estat limitada en el període analitzat. Ara bé, aquests resultats són matisats en alguns aspectes pels estudis microeconòmics que es descriuen a continuació.

4.2.2. Avaluació a partir d'estudis microeconòmics

Pel que fa a les avaluacions microeconòmiques, i pel que fa a les polítiques passives, existeixen múltiples treballs que han analitzat el cas espanyol. Per exemple, García i Toharia (2000) analitzen la relació existent entre les prestacions per atur i la cerca d'ocupació a partir d'informació procedent de l'Enquesta de Població Activa (EPA) i de l'Enquesta sobre les Condicions Socials de les Persones Aturades a Espanya (CSDE). Mentre que no s'observa cap efecte significatiu de les prestacions sobre la cerca, sí que troben evidència que la durada i la quantia de les prestacions afecten la probabilitat d'acceptar una feina amb salaris baixos o a temps parcial. Un segon exemple d'aquest tipus d'estudi seria el de Bover et al. (2002). Aquests autors analitzen els efectes de la durada de les prestacions per atur sobre la probabilitat d'acceptar una nova feina, trobant evidència que aquesta relació és menys intensa en moments d'expansió econòmica.

Pel que fa a les polítiques actives, els diferents treballs de Mato i Cueto (Mato et al. 2004, Cueto i Mato, 2006 i Mato i Cueto, 2007) avaluen diferents tipus de polítiques actives per a la Comunitat Autònoma del Principat d'Astúries.

Mato et al. (2004) analitzen l'efectivitat de les subvencions a l'autoocupació i troben un efecte net d'aquestes ajudes sobre la taxa de supervivència propera al 20%. A més, d'acord amb les seves estimacions, un 39,1% de les empreses subvencionades havien creat ocupació neta durant el període analitzat.

Cueto i Mato (2006) i Mato i Cueto (2007) analitzen l'eficàcia dels programes de formació per a treballadors i treballadores sense feina i amb feina a Astúries. Com a grup de control, seleccionen tots aquells individus que van sol·licitar l'accés als cursos de formació però no van poder accedir perquè el nombre de places era limitat. Els seus resultats mostren que la formació va millorar lleugerament la probabilitat de trobar feina però no afecta de manera significativa al salari obtingut.

Els programes de formació també són analitzats per Sáez i Herrarte (2004). Aquests autors analitzen l'impacte del Programa de Formació associat al Pla Nacional d'Ocupació d'Espanya a partir d'informació sobre demandants d'ocupació. La comparació de la situació dels i de les participants amb els i les no participants mostren que només les dones es veuen beneficiades de manera significativa a l'hora de trobar feina de la formació rebuda.

Arellano (2005) també analitza l'efecte de diferents programes de formació sobre la durada en l'atur. El grup de control inclou persones treballadores sense feina que no han participat a cap programa. En tots els casos, s'observen resultats positius: la participació en programes de formació incrementa la probabilitat d'abandonar l'atur en un 50% per a les dones i en un 40% per als homes.

L'estudi d'Arellano (2007) compara els efectes dels serveis d'assessorament públics a l'hora de buscar feina amb els serveis oferts per una empresa privada a partir de dues bases de dades: una facilitada per la pròpia empresa i els registres de l'INEM que també s'utilitzen per formar el grup de control aplicant tècniques de *matching*. La seva anàlisi es limita a la Comunitat de Madrid. Els resultats obtinguts mostren que els serveis oferts per l'empresa privada només tenen uns efectes superiors als dels serveis públics pel que fa a reducció en el temps de cerca d'ocupació per a les dones aturades.

Per últim, Jimeno et al. (2002) utilitzen microdades de l'Enquesta de Població Activa (EPA) per a estimar els efectes de les polítiques encaminades a reduir la temporalitat al mercat de treball espanyol. Donat que algunes d'aquestes polítiques només van encaminades a col·lectius determinats, ofereixen un marc idoni per a analitzar els resultats d'un experiment "natural". La comparació dels col·lectius afectats amb els no afectats mostren que les reformes iniciades únicament beneficien els treballadors i treballadores més joves.

Així doncs, i per concloure aquest apartat, destacariem dos trets importants tenint en compte l'objectiu d'aquest treball:

- En primer lloc, destacariem que hi ha experiències prèvies d'avaluació a nivell espanyol i, de fet, en algunes regions espanyoles (Astúries i Madrid), i que, per tant, el marc normatiu existent i la disponibilitat d'informació estadística a nivell individual dels Serveis Públics d'Ocupació fan possible la realització d'avaluacions microeconòmiques de manera rigorosa.

- En segon lloc, remarcaríem també que la disponibilitat d'aquestes dades microeconòmiques junt amb l'aplicació de les tècniques microeconòmiques adequades permeten una anàlisi molt més rica i detallada que no pas l'avaluació macroeconòmica de les polítiques actives de mercat de treball, motiu pel qual en el proper apartat (i tenint en compte que l'evidència internacional és coincident) ens centrarem en aquesta aproximació metodològica.

4.3.L'efectivitat de les accions del SOC durant 2005

4.3.1.Introducció

Tal i com s'ha esmentat en apartats anteriors, el SOC és l'organisme encarregat de dur a terme la pràctica totalitat de les polítiques actives de mercat de treball a Catalunya. Aquestes actuacions es realitzen a través de diferents instruments que es sintetitzen al quadre 4.1. Cadascun d'aquests programes té una finalitat concreta dins del marc de les polítiques actives descrites anteriorment i s'articula al voltant dels tres grans eixos d'aquestes polítiques: formació, incentius i assessorament. En concret, aquests eixos es concreten en sis bloc d'accions diferents:

- a) El primer bloc d'accions és el que fa referència a la informació i l'assessorament i es tradueix en tres tipus d'instruments: els itineraris personals d'inserció, els projectes d'orientació i acompanyament a la inserció i el foment i manteniment de l'ocupació de persones joves (TALENT JOVE)
- b), c) El segon i tercer blocs d'accions fan referència a la qualificació professional i formació contínua, respectivament.

En termes generals, l'objectiu de les accions d'aquests blocs és millorar la qualificació professional i/o la capacitat d'inserció o inserció laboral mitjançant l'assoliment i el perfeccionament de les competències professionals dels treballadors i de les treballadores al llarg de la seva vida. Es caracteritzen per tenir una oferta formativa molt àmplia d'especialitats en tots els sectors econòmics, la possibilitat de realitzar pràctiques en empreses i, en alguns casos, realitzar estades de perfeccionament a l'estranger.

Bona part d'aquestes accions estan directament relacionades amb les activitats del Consorci per a la Formació Contínua de Catalunya. Aquest Consorci és una entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, integrada per la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament de Treball i els agents socials més representatius de

Pàgina 32

Catalunya. El Consorci s'encarrega de la gestió i execució dels programes de formació professional contínua que es desenvolupen a Catalunya. És a dir, gestiona la formació adreçada a les persones treballadores en actiu, amb l'objectiu principal de desenvolupar la formació professional contínua com a instrument essencial per garantir la formació al llarg de la vida, l'adaptació dels treballadors i treballadores i de les empreses a la societat del coneixement i el manteniment de la capacitació professional davant els canvis dels processos productius. La interrelació del SOC i del Consorci per a la Formació Contínua de Catalunya s'ha configurat, durant el 2007, a través de la composició dels diferents òrgans de direcció i gestió d'aquesta entitat. Així, per exemple, el president del Consorci ha estat el director general del SOC. D'aquesta manera, s'ha assegurat una coordinació total entre ambdós organismes.

- d), f) El quart i sisè bloc fan referència, respectivament, a la promoció de l'ocupació i a la creació d'empreses i economia cooperativa. En aquest context, el SOC promou i participa en accions molt diferents com ara les Escoles taller o les Cases d'ofici orientades a les persones més joves així com als Pactes territorials per l'ocupació, l'elaboració de plans d'ocupació o la identificació de Nous jaciments d'ocupació.
- (e) Per últim, cal esmentar les accions orientades a promoure la igualtat d'oportunitats tant entre homes i dones com en aquells col·lectius amb dificultats especials com, per exemple, els programes de foment de la contractació de persones amb discapacitats.

Així doncs, una avaluació rigorosa i exhaustiva de les actuacions del SOC requeriria realitzar una anàlisi individualitzada de cadascuna d'aquestes accions aplicant les metodologies descrites a apartats anteriors d'aquest document i, en concret, les englobades sota l'epígraf "avaluacions microeconòmiques".

Quadre 4.1. Actuacions i instruments del Servei d'Ocupació de Catalunya

A. Informació i orientació professional

- A.1 Itineraris personals d'inserció
- A.2 Projectes d'orientació i acompanyament a la inserció
- A.3 Foment i manteniment de l'ocupació de persones joves: TALENT JOVE

B. Qualificació Professional

- B.1 Formació ocupacional: aturats Pla FIP
- B.2 Formació ocupacional: FORMA I CONTRACTA
- B.3 Formació ocupacional: sectors prioritaris i emergents
- B.4 Programa de qualificació professional inicial (antics Programes de garantia social)
- B.5 Programa FORMAT
- B.6 Convenis interdepartamentals

C. Formació Contínua

- C.1 Plans de formació d'oferta de caràcter intersectorial
- C.2 Plans de formació d'oferta específica de l'economia social
- C.3 Plans de formació d'oferta de caràcter sectorial
- C.4 Accions complementàries i d'acompanyament a la formació

D. Promoció de l'Ocupació

- D.1 Escoles taller
- D.2 Cases d'ofici
- D.3 Tallers d'ocupació
- D.4 Unitats de promoció i desenvolupament
- D.5 Pactes territorials
- D.6 Nous jaciments d'ocupació
- D.7 Foment de la demanda
- D.8 Programes experimentals
- D.9 Treball als barris
- D.10 Agents d'ocupació i desenvolupament local
- D.11 Estudis i campanyes per a la promoció local
- D.12 Empreses qualificades d'iniciatives d'ocupació
- D.13 Plans d'ocupació
- D.14 Campanya de persones temporeres

E. Igualtat d'Oportunitats

- E.1 Programa inserció sociolaboral col·lectius amb dificultats especials
- E.2 Programa per al foment d'igualtat home-dona en el mercat de treball
- E.3 Foment de la contractació de persones amb discapacitat procedents de l'atur
- E.4 Foment de contractació de persones amb discapacitat provinents
d'enclavaments laborals
- E.5 Mesures alternatives a la contractació de persones amb discapacitat

F. Creació Empreses i Economia Cooperativa

F1 Foment de l'economia cooperativa

F2 Promoció de l'ocupació autònoma

F3 Assessorament a les persones emprenedores

F4 Formació empresarial a les persones emprenedores

F5 Seguiment de les empreses creades amb l'assessorament del Servei de
Creació d'Empreses

F6 Programa ANEM (Assessorament a Noves Emprenedores)

F7 Seminaris de generació d'idees i creació d'empreses

4.3.2. Avaluació *ex-post* aplicant tècniques de *matching*a. Anàlisi descriptiva de la informació estadística disponible

En aquest apartat es presenten els resultats de l'avaluació *ex-post* de les actuacions del SOC durant 2005. Aquesta avaluació es centra en l'anàlisi de l'ocupabilitat dels beneficiaris i beneficiàries de les accions del SOC dos anys després d'haver-hi participat. Amb aquest objectiu, s'apliquen tècniques de *matching* i, més concretament, el *Propensity Score Matching (PSM)*, un algorisme que permet seleccionar d'entre un grup de control format per persones que no van participar als programes que es pretén avaluar, aquelles amb la mateixa probabilitat o propensió a participar al programa que les que realment ho van fer. D'aquesta manera, s'evita el problema del biaix de selecció: és a dir, el fet que les persones que participen als programes siguin aquelles amb unes millors habilitats i aptituds per trobar feina d'entre tot el conjunt dels aturats i aturades. Si aquest fos el cas, no es podria distingir l'efecte real d'haver participat als programes avaluats de l'efecte derivat de la major motivació per trobar feina dels i de les participants. Així doncs, aquesta metodologia permet obtenir una estimació de l'efecte mitjà d'haver participat al programa (Smith i Todd, 2005; Leuven i Sianesi, 2006).

L'avaluació realitzada s'ha pogut dur a terme gràcies a la disponibilitat d'una àmplia base de dades individual, prèviament anonimitzada, i que ha estat facilitada pel SOC sota les condicions habituals de garantia del secret estadístic. Aquesta base de dades conté informació sobre diferents característiques sociodemogràfiques de participants i no participants a les accions del SOC durant 2005 i sobre la seva situació laboral durant desembre de 2007 i gener de 2008, segons consta a la base de dades de demandants registrats al SOC. En concret, es disposa d'informació sobre el sexe, l'edat, el nivell d'estudis, el municipi de residència, la tipologia d'accions on ha participat en cas de

ser beneficiari o beneficiària i la seva situació laboral. Un aspecte important a esmentar és que no ha estat possible obtenir informació sobre la participació o no dels beneficiaris i les beneficiàries de 2005 en noves accions realitzades durant 2006 o 2007. Aquesta qüestió s'haurà de tenir en compte de cara a la interpretació dels resultats que es presenten a continuació.

D'acord amb aquesta informació, durant l'any 2005 va haver-hi 158.415 participants a les accions del SOC⁶. Aquestes accions van ser gestionades per 1.328 centres i institucions diferents. Els programes amb major nombre de participants durant aquest any van ser els Pactes territorials per l'ocupació (48,7%), els programes de formació adreçats als aturats i aturades (27,0%) i els Itineraris personals d'inserció (13,0%). Els Pactes territorials són accions innovadores i experimentals complementàries de les polítiques actives sense regulació normativa específica i de promoció del desenvolupament local, essent una mena de via de coordinació de les polítiques actives d'ocupació al territori. En canvi, la formació ocupacional engloba tot un seguit d'accions orientades a proporcionar formació i competències professionals específiques, requerides per a l'exercici de determinades ocupacions on hi ha necessitat d'incorporar treballadors i treballadores. Per últim, els Itineraris personals d'inserció (IPI) són accions d'orientació professional per a l'ocupació i assistència per a l'autoocupació, articulades de forma personalitzada. El seu objectiu és facilitar l'accés a activitats que suposin l'increment i la millora de les possibilitats d'ocupació d'acord amb les circumstàncies professionals i personals.

⁶ Cal tenir en compte que les accions realitzades pel SOC durant 2005 no coincideixen exactament amb les detallades al quadre 4.1. En concret, les accions s'agrupaven en els següents blocs: Igualtat d'oportunitats, Informació i orientació, Qualificació professional, Treball i formació, Foment de l'ocupació, Accions d'estudi i millora del sistema i altres. Les cinc primeres es corresponen a grans trets amb les cinc primeres actuals. Al quadre 4.2 es detallen les diferents accions realitzades dins cadascuna d'aquestes àrees en aquell moment.

Quadre 4.2

Nombre de participants a les accions del SOC durant 2005

Àrea	Programa	Participants	
A Igualtat d'oportunitats	Accions integrades	2,500	1.6%
B Informació i orientació	Itineraris personals d'inserció	21,399	13.5%
C Qualificació professional	Persones aturades	42,768	27.0%
	Programes de garantia social	1,910	1.2%
	Reciclatge	2,625	1.7%
D Treball i formació	Cases d'ofici	1,534	1.0%
	Escoles taller	1,690	1.1%
E Foment de l'ocupació	Pactes territorials per l'ocupació	77,166	48.7%
	Plans d'ocupació	6,823	4.3%
Total persones beneficiàries		158,415	100.0%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

Un primer aspecte a destacar és que l'anàlisi realitzada també ha permès detectar alguns problemes⁷ que caldria tenir en compte en explotacions successives de la base de dades i que ens ha portat a excloure de l'anàlisi un dels programes implementats durant 2005. En concret, s'han detectat problemes en algunes variables: en primer lloc, hi ha un nombre elevat de "valors perduts" (*missing*) en algunes variables. Per exemple, hi ha gairebé 7.000 individus per als quals no es disposa d'informació pel que fa a la data de naixement, més unes 600 observacions amb valors "poc creïbles" donada l'elevada edat que representen. També hi ha 77.551 *valors perduts* pel que fa al nivell d'estudis. La pràctica totalitat dels *valors perduts* per a totes dues variables està vinculada als participants als Pactes territorials per l'ocupació, motiu pel qual no serà possible valorar l'efectivitat

⁷ S'han detectat dos tipus d'errors en la codificació de les variables geogràfiques: primer, una falta d'harmonització dels noms dels municipis, comarques, etc. i, segon, un tractament desigual dels ens territorials ubicats a la resta de l'Estat espanyol (en alguns casos, s'indica el lloc exacte mentre que en altres s'indica únicament que està ubicat a la resta de l'Estat espanyol). Aquesta informació s'ha homogeneïtzat abans de dur a terme l'explotació presentada.

d'aquesta acció i, per tant, a partir d'aquest moment, s'exclouen de l'anàlisi realitzada. El quadre 4.3 mostra la importància d'aquests *valors perduts* a les diferents accions realitzades pel SOC l'any 2005 (excepte als Pactes territorials per l'ocupació). Tal i com es pot observar en aquest quadre, destaca l'elevada importància dels *valors perduts* en el programa de Reciclatge.

Quadre 4.3

Importància relativa dels valors perduts en els programes seleccionats

Àrea	Programa	% valors perduts
A Igualtat d'oportunitats	Accions integrades	1.5%
B Informació i orientació	Itineraris personals d'inserció	1.7%
C Qualificació professional	Aturats	1.0%
	Programes de garantia social	1.5%
	Reciclatge	69.3%
D Treball i formació	Cases d'ofici	2.2%
	Escoles taller	4.7%
E Foment de l'ocupació	Plans d'ocupació	8.5%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

Un segon resultat derivat de l'anàlisi realitzada és que hi ha treballadors i treballadores que van participar en més d'una acció del SOC durant aquell mateix any, accions que en la pràctica totalitat dels individus corresponien a programes diferents. Si tenim en compte aquest fet, el nombre total de participants va ser de 123.889, 109.606 dels quals van participar en una única acció (88,47%), 12.790 en dues (10,32%) i la resta en més de dues (1,21%). Tot i ser conscients d'aquesta realitat, i amb l'objectiu d'analitzar l'efectivitat de les diferents accions del SOC de manera individualitzada; en un primer moment, enlloc de centrar la nostra anàlisi en els individus, ens centrarem en les persones beneficiàries. És a dir, tractarem els i les participants de cada acció del SOC com si no haguessin participat en cap altra. Des del nostre punt de vista, aquesta manera de procedir és correcta, perquè dins de cada acció el nombre de participants que han repetit és pràcticament inexistent (és a dir, no estaríem comptant un mateix individu més d'una vegada) i a més, el 82% dels individus que participen en més d'una acció ho fan combinant alguna acció amb els Pactes territorials per a l'ocupació, que no es considera a l'anàlisi pels motius esmentats anteriorment. En canvi, a l'hora d'analitzar els programes del SOC en el seu conjunt, sí que és necessari eliminar els individus "repetits". També és important destacar que més endavant s'analitzarà l'existència o no de complementarietat entre algunes de les accions dutes a terme pel SOC.

El quadre 4.4 recull els resultats de l'anàlisi descriptiva del conjunt dels 123.889 individus que van participar en els programes del SOC durant 2005 mentre que el quadre 4.5 recull la mateixa informació només dels individus que van participar en els programes seleccionats. La informació presentada a tots dos quadres també s'ha complementat amb els descriptius relatius al grup de control, format per 730.871 individus que no han participat durant 2005 en cap acció del SOC.

A partir del quadre 4.4 es pot observar com els i les participants a les accions del SOC durant 2005 van ser majoritàriament dones (57,72%), de nacionalitat espanyola (85,13%), amb una edat mitjana de 33,31 anys i un nombre mitjà d'anys d'estudi relativament baix (7,0). Majoritàriament, residien a la província de Barcelona (81,50%), seguida de Tarragona (8,74%), de Girona (5,62%) i Lleida (3,82%). Cal destacar també que hi ha importants diferències entre programes, diferències que, d'altra banda, són les esperades tenint en compte la diferent naturalesa i potencials beneficiaris i beneficiàries de les accions del SOC. Per exemple, destaca la menor importància relativa de les dones a les Cases d'ofici i Escoles taller, així com la menor edat dels i de les participants. De fet, aquests dos programes estan orientats a aquest col·lectiu. En concret, el programa d'Escoles taller té com a objectiu principal la formació i l'ocupació de joventut aturada menor de 25 anys, a través de la seva qualificació en alternança amb el treball i la pràctica professional mitjançant la realització de projectes concrets que es porten a terme en col·laboració amb entitats públiques o privades sense ànim de lucre. La joventut que hi participa aprèn un ofici durant un màxim de dos anys, treballen cobrant el 75% del salari mínim interprofessional en la realització d'un projecte d'interès per a la comunitat dins la localitat on viuen i tenen la possibilitat d'assolir els objectius de l'educació secundària obligatòria, en cas de no haver-los aconseguit abans. Les Cases d'ofici són programes mixtos de formació i treball adreçats a joves menors de 25 anys que ja disposen d'un nivell de formació bàsica, ja sigui ESO, batxillerat, formació professional o qualsevol altra formació que pugui ser considerada pel grup de treball però que no han assolit un nivell de coneixement pràctic o tenen una manca d'experiència professional. La participació de la joventut en aquests projectes els permetrà, d'una banda, adquirir una formació de qualitat en alternança amb un treball efectiu, i, de l'altra, participar en un projecte de dimensió pública i/o social, gestionat des de les entitats. Tenen una durada màxima de 12 mesos i la remuneració que reben varia al llarg d'aquest període.

Per raons similars, també destaca la major edat dels participants al programa de Reciclatge ja que tenia com a objectiu la reinserció laboral mitjançant l'assoliment i el perfeccionament de les competències professionals dels treballadors i treballadores que havien perdut la feina. Aquest

programa és l'únic en què el repartiment territorial dels i de les participants no està concentrat a la província de Barcelona sinó a Lleida, xifra sorprenent sobre la qual caldria disposar de més informació.

La comparació entre el quadre 4.4 i el quadre 4.5 permet comprovar també que l'eliminació dels *valors perduts* té un impacte reduït sobre les característiques dels individus participants als diferents programes. L'excepció és el programa de Reciclatge on el percentatge de *valors perduts* era bastant elevat i on s'observen diferències importants abans i després de considerar o no aquests individus.

Per últim, la comparació de la taxa d'ocupació a finals de 2007/començaments de 2008 entre participants i no participants permet observar una diferència favorable a favor dels primers. Aquesta diferència és reduïda (41,5% per als participants respecte al 40,5% dels no participants) si ens centrem en les persones beneficiàries però una vegada s'elimina l'efecte dels individus que han participat en més d'una acció, aquesta diferència és de més de sis punts percentuals (46,6% respecte del 40,5%). Per programes, destaquen els Plans d'ocupació amb una taxa d'efectivitat propera al 60% (58,5%), els programes de Formació de persones aturades (47,4%), els Itineraris personals d'inserció (46,3%) i les Accions integrades (41,0%) amb taxes superiors a les dels no participants mentre que el programa de Reciclatge presenta una taxa clarament inferior (12,3%). Excepte en aquest darrer cas, aquestes diferències també es mantenen un cop eliminats els *valors perduts*.

b. Anàlisi de l'efectivitat a nivell global i per programes

En aquest subapartat es presenten els resultats de l'avaluació *ex-post* de les actuacions del SOC durant 2005 a partir de l'aplicació de tècniques de *matching* i, més concretament, el *Propensity Score Matching (PSM)*. Aquest algorisme permet seleccionar del grup de control format per persones que no van participar als programes que es pretenen avaluar, aquelles amb la mateixa propensió a participar en el programa que les que realment ho van fer (Smith i Todd, 2005; Leuwen i Sianesi, 2006). D'aquesta manera, s'evita el problema del biaix de selecció: és a dir, el fet que les persones que participen als programes siguin aquelles amb unes millors habilitats i aptituds per trobar feina d'entre tot el conjunt dels individus sense feina. Tal i com s'ha esmentat anteriorment, si aquest fos el cas, no es podria distingir l'efecte real d'haver participat als programes avaluats de l'efecte derivat de la major motivació per trobar feina dels i de les participants.

Al quadre 4.6 es presenta l'estimació de l'efecte mitjà d'haver participat a les diferents accions realitzades pel SOC durant 2005 així com l'efecte per al total de participants descomptant l'efecte que un individu pot haver participat en més d'una acció⁸.

Quadre 4.4

Anàlisi descriptiva de les característiques dels i de les participants en els programes del SOC durant 2005

	Observacions	% Ocupat/ada	% Espanyols	% Dones	Edat mitjana	Anys d'estudis	% Barcelona	% Girona	% Lleida	% Tarragona
Accions integrades	2500	41.0%	64.3%	45.3%	28.9	5.8	74.9%	7.8%	3.1%	14.2%
Itineraris personals d'inserció	21399	46.3%	88.2%	61.0%	36.0	7.0	78.0%	6.5%	4.2%	10.4%
Aturats	42768	47.4%	87.9%	64.4%	33.7	7.0	78.5%	7.2%	4.2%	10.1%
Programes de garantia social	1910	32.0%	78.4%	41.2%	17.0	5.8	84.1%	2.8%	1.7%	11.4%
Reciclatge	2625	12.3%	98.4%	22.9%	40.4	7.6	18.4%	8.6%	58.7%	14.2%
Cases d'ofici	1534	36.3%	62.8%	12.8%	17.4	5.7	71.2%	7.7%	5.7%	15.4%
Escoles taller	1690	35.7%	75.2%	8.8%	19.1	6.0	80.4%	13.2%	3.6%	2.9%
Pactes territorials per a l'ocupació	77166	36.9%	78.8%	56.2%	33.9	---	88.7%	3.2%	2.1%	5.6%
Plans d'ocupació	6823	58.5%	97.9%	40.8%	32.6	7.1	54.9%	8.8%	14.7%	16.8%
Total persones beneficiàries	158415	41.5%	83.2%	56.5%	33.6	7.0	81.4%	5.3%	4.5%	8.4%
Total participants	123889	46.6%	85.1%	57.7%	33.3	7.0	81.5%	5.6%	3.8%	8.7%
No participants	730871	40.5%	85.0%	52.6%	37.7	7.2	73.6%	9.8%	5.3%	11.2%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

⁸ L'anàlisi descriptiva realitzada a l'apartat anterior també es va complementar amb l'especificació i estimació d'un model probit per a la probabilitat d'estar ocupat o ocupada a finals de 2007/començaments de 2008. L'avantatge d'aquest tipus d'especificació respecte a l'anàlisi descriptiva és que permet controlar les diferències en les característiques observables dels individus (nacionalitat, sexe, edat, nivell d'estudis i província de residència). Segons aquest model, haver participat als programes del SOC durant el 2005 incrementaria la probabilitat d'estar ocupat en un 6,2%. Per programes, s'obtenen efectes positius i significatius als nivells habituals en la pràctica totalitat dels casos (les excepcions són els Programes de garantia social, les Escoles taller i el programa de Reciclatge), però cal tenir en compte que aquest enfocament no soluciona el biaix de selecció, cosa que pot afectar de manera important els resultats obtinguts.

Quadre 4.5

Anàlisi descriptiva de les característiques dels i de les participants en els programes seleccionats del SOC durant 2005 (un cop eliminats els valors perduts)

	Observacions	% Ocupat/	%	%	Edat	Anys	%	%	%	%
		ada	Espanyols	Dones	mitjana	d'estudis	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona
Accions integrades	2462	41.3%	64.8%	45.5%	28.9	5.8	75.2%	7.4%	3.0%	14.3%
Itineraris personals										
d'inserció	21035	46.8%	88.7%	61.1%	36.0	7.0	78.6%	6.5%	4.3%	10.5%
Aturats	42321	47.8%	88.5%	64.4%	33.7	7.0	78.4%	7.3%	4.2%	10.1%
Programes de garantia										
social	1882	32.1%	78.6%	41.0%	17.0	5.8	84.0%	2.9%	1.7%	11.4%
Reciclatge	806	39.8%	96.4%	31.3%	35.1	7.8	25.9%	9.8%	41.6%	22.7%
Cases d'ofici	1500	36.3%	62.7%	13.0%	17.4	5.7	70.8%	7.6%	5.9%	15.7%
Escoles taller	1611	36.0%	74.9%	8.7%	19.1	6.0	79.8%	13.7%	3.5%	3.0%
Plans d'ocupació	6245	63.4%	98.2%	42.7%	32.4	7.5	57.3%	9.1%	15.8%	17.8%
Total beneficiaris/àries										
seleccionats	77862	47.5%	87.6%	58.1%	33.1	7.0	76.1%	7.3%	5.5%	11.1%
No participants	730871	40.5%	85.0%	52.6%	37.7	7.2	73.6%	9.8%	5.3%	11.2%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

A la primera columna es recull el percentatge d'individus ocupats a finals de 2007/començaments de 2008 en funció del programa del SOC en què van participar. Aquesta dada coincideix amb la mostrada al quadre 4.5. A la segona columna, en canvi, es mostra quina seria la probabilitat d'estar ocupat per a aquests individus si no haguessin participat en el programa (anàlisi contrafactual). Aquesta probabilitat es calcula combinant la informació sobre les característiques dels i de les participants amb la dels individus del grup de control amb la mateixa propensió a participar als programes. La tercera columna recull la diferència entre la primera i la segona columna, és a dir, el canvi en la probabilitat d'estar ocupat com a conseqüència d'haver participat a les accions del SOC. La quarta columna mostra el valor de l'estadístic de prova d'un contrast d'hipòtesi que té com a hipòtesi nul·la que l'efecte de participar en el programa és 0 front a una hipòtesi alternativa de ser diferent de 0, mentre que la cinquena columna presenta el valor del *p-value* (el nivell de significació que caldria fixar per rebutjar la hipòtesi nul·la)⁹.

⁹ A nivell asimptòtic (mostres grans), valors absoluts del *T-stat* superiors a 1,96 condueixen al rebuig de la hipòtesi nul·la a un nivell de significació del 0,05 (només en un 5% dels casos es cometria un error al rebutjar la hipòtesi nul·la essent aquesta certa). Per aquest mateix raonament, sempre que el *P-value* sigui inferior a 0,05 es rebutja la hipòtesi nul·la.

Quadre 4.6

Anàlisi de l'efectivitat dels programes seleccionats del SOC durant 2005

	Observada (participants)	Contrafactual (sense participar)	Diferència	T-stat	P-value
Accions integrades	41.35%	36.94%	4.41%	2.26	0.01
Itineraris personals d'inserció	46.83%	40.91%	5.92%	3.25	0.00
Aturats	47.76%	41.88%	5.88%	4.26	0.00
Programes de garantia social	32.09%	27.05%	5.05%	0.65	0.26
Reciclatge	39.83%	44.54%	-4.71%	-1.98	0.02
Cases d'ofici	36.33%	30.60%	5.73%	0.89	0.19
Escoles taller	36.00%	39.39%	-3.38%	-0.53	0.30
Plans d'ocupació	63.39%	45.49%	17.90%	9.64	0.00
Total (Participants sense "duplicats")	47.48%	42.45%	5.03%	3.67	0.00

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

Per als i les participants a alguna de les accions del SOC (darrera filera de la taula), el percentatge d'individus que tenien feina a finals de 2007/començaments de 2008 era del 47.48%. Ara bé, segons l'anàlisi contrafactual realitzat, si aquests individus no haguessin participat en els programes del SOC, aquest percentatge hagués estat del 42.45%. Per tant, la diferència entre tots dos és del 5.03% (47.48%-42.45%). Aquesta xifra implica que la probabilitat de trobar feina per a un individu que va participar durant el 2005 en alguna de les accions del SOC analitzades va augmentar en un 5% com a conseqüència d'haver-hi participat. A més, el valor de l'estadístic de prova del contrast d'hipòtesi realitzat i del seu *p-value* associat permeten rebutjar la hipòtesi nul·la que l'efecte detectat sigui igual a 0.

Si ens centrem en l'efecte dels diferents programes, podem observar que per a les Accions integrades, els Itineraris personals d'inserció, la Formació d'aturats i els Plans d'ocupació, l'efecte de participar en les accions del SOC és positiu i significatiu. Aquest efecte varia entre el 17.9% dels Plans d'ocupació i el 4.4% de les Accions integrades.

Cal destacar, també que hi ha tres casos en què l'efecte d'haver participat en els programes del SOC no seria estadísticament diferent de 0 als nivells de significació habitual (0.05 o 0.1). En concret, es tracta del Programa de garantia social i de les Cases d'ofici i les Escoles taller. És probable que en aquests tres programes, i per la seva pròpia naturalesa, dos anys després de participar, els beneficiaris i les beneficiàries encara estiguin en període de formació (tenien una edat al voltant dels 16-17 anys l'any 2005, tal i com es pot observar al quadre 4.5).

Per últim, hi ha un cas en que haver participat en el programa tindria un efecte negatiu i significatiu. Es tracta del programa de Reciclatge. Segons els resultats recollits al quadre 4.6, la probabilitat d'estar ocupat dos anys després d'haver participat al programa es reduiria en un 4,7%. Aquest resultat segurament té a veure amb l'elevat nombre de *valors perduts* a la base de dades de participants que fa que només haguem pogut treballar amb un 30% dels individus que van participar. Els resultats, doncs, s'haurien d'interpretar amb precaució.

Un aspecte addicional que cal tenir en compte a l'hora d'aplicar un algorisme com el *Propensity Score Matching* és la qualitat del *matching* entre participants i no participants. En concret, cal valorar fins a quin punt s'ha aconseguit trobar un grup d'individus semblant als i a les participants entre el conjunt dels i de les no participants¹⁰. Una manera de comprovar-ho és calcular la reducció en el biaix per a cadascuna de les variables de control que intervenen en l'algorisme entre els i les participants i els i les no participants totals i els seleccionats i seleccionades com a grup de referència. Per a cadascuna de les variables utilitzades per identificar els i les no participants més semblants als i a les participants (nacionalitat, sexe, edat, nivell d'estudis), al quadre 4.7 es mostra el percentatge d'individus de cada categoria (per exemple, a la primera filera el percentatge d'espanyols) o la mitjana aritmètica (pel cas de l'edat) abans del *matching* i després del *matching* tant per als i les participants com per al grup de control. Els valors per als participants són iguals però per al grup de control són diferents. En concret, la qualitat del *matching* serà millor com més s'assembli el grup de control després del *matching* als i a les participants. La diferència entre tots dos grups és el que es coneix com a biaix i la darrera columna mostra la reducció del biaix després del *matching*. Com es pot

¹⁰ La implementació de l'algorisme aplicat requereix decidir el nombre de no participants que s'utilitzaran com a grup de referència per a cada participant i quin criteri es fa servir per trobar-lo. Els resultats que es presenten als quadres anteriors han utilitzat el procediment basat en els veïns més propers amb selecció aleatòria basat en un logit (*nearest neighbour with random assignment*) i un rati de no participants i participants de 2:1. Els resultats no varien substancialment si s'apliquen altres criteris (*radius, caliper, etc.*) i diferents ratis (5:1 i 10:1).

observar abans del *matching* el biaix (en valor absolut) és bastant elevat per a algunes de les variables. Per exemple, abans del *matching* l'edat mitjana dels i de les participants és de 33.12 anys mentre que la dels no participants és de 37.75 anys, un biaix del 37.4%. En canvi, després del *matching*, el biaix s'ha reduït al 0.2%, cosa que implica una reducció de pràcticament el 100%. Com es pot veure en el quadre, els percentatges de reducció són elevats i el biaix després del *matching* està, en tots els casos, per sota del 5%, fet que garanteix la fiabilitat dels resultats presentats fins ara.

Quadre 4.7

Anàlisi de la qualitat del *matching*

Variable	Mostra	Participants	Control	% Biaix	% Reducció
Espanyol	Abans	87.8%	85.0%	8.1	
	Després	87.8%	87.1%	2.1	74.5
No espanyol	Abans	12.2%	15.0%	-8.1	
	Després	12.2%	12.9%	-2.1	74.5
Homes	Abans	58.3%	52.6%	11.5	
	Després	58.3%	57.9%	0.7	93.5
Dones	Abans	41.7%	47.4%	-11.5	
	Després	41.7%	42.1%	-0.7	93.5
Edat	Abans	33.12	37.75	-37.4	
	Després	33.12	33.09	0.2	99.3
Sense alfabetització	Abans	8.3%	11.5%	-10.8	
	Després	8.3%	8.2%	0.2	98.2
Estudis primaris sense finalitzar	Abans	34.4%	29.8%	9.9	
	Després	34.4%	34.1%	0.6	94.3
Certificat d'estudis primaris. EGB sense títol	Abans	7.4%	3.2%	18.6	
	Després	7.4%	8.0%	-2.7	85.7
Graduat Escolar. Batxillerat Elemental	Abans	5.6%	7.9%	-9.1	
	Després	5.6%	5.7%	-0.2	97.5
FP de 1r. grau. CF de grau mitjà	Abans	11.2%	6.3%	17.3	
	Després	11.2%	11.3%	-0.5	96.9
FP de 2n. grau. CF de grau superior	Abans	28.0%	30.7%	-5.8	
	Després	28.0%	27.3%	1.5	74.2
BUP. COU. PREU.	Abans	0.2%	0.7%	-6.7	
	Després	0.2%	0.3%	-1.9	72.6
Titulació universitària de 1r. cicle	Abans	2.0%	4.1%	-12.7	
	Després	2.0%	2.0%	-0.1	99.4
Titulació universitària de 2n. cicle	Abans	2.9%	5.8%	-13.9	
	Després	2.9%	3.0%	-0.1	99.2
Titulació universitària de 3r. cicle	Abans	0.0%	0.1%	-1.5	
	Després	0.0%	0.1%	-1.8	-14.8

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

c. Hi ha diferències provincials en l'efectivitat de les polítiques?

A partir dels resultats anteriors i tenint en compte que es disposa d'informació sobre el lloc de residència tant de participants com de no participants a les accions del SOC, en aquest apartat s'analitza si hi ha diferències provincials en l'efectivitat d'aquestes polítiques. El quadre 4.8 mostra el nombre de participants per programa a les quatre províncies catalanes. Una primera valoració d'aquesta informació és que per a la majoria dels programes el nombre de participants a algun dels territoris analitzats és inferior a 100 el que fa no recomanable aplicar tècniques de *matching* per a l'anàlisi de l'efectivitat d'aquestes polítiques. Així doncs, l'anàlisi territorial es centrarà en les tres polítiques amb un nombre de participants suficientment elevats a tots els territoris considerats. En concret, es tracta dels Itineraris personals d'inserció, els Aturats i els Plans d'ocupació.

Quadre 4.8

Nombre de participants per províncies a les accions seleccionades del SOC durant 2005

Àrea	Programa	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona
A	Accions integrades	1,851	183	75	353
B	Itineraris personals d'inserció	16,541	1,376	904	2,214
C	Aturats	33,182	3,073	1,787	4,279
	Programes de garantia social	1,581	54	32	215
	Reciclatge	209	79	335	183
D	Cases d'ofici	1,062	114	88	236
	Escoles taller	1,286	220	57	48
E	Plans d'ocupació	3,579	569	985	1,112
	Total	59,291	5,668	4,263	8,640

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

Els quadres 4.9, 4.10 i 4.11 presenten, respectivament, els resultats d'aplicar les tècniques de *matching* a cadascun dels tres programes analitzats (Aturats, Itineraris personals d'inserció i Plans d'ocupació). L'estructura és la mateixa que al quadre 4.6 però cada filera representa ara un territori i no un programa.

Pel que fa al programa de Formació per a aturats (quadre 4.9), les diferències territorials observades pel que fa als percentatges d'ocupació són relativament reduïdes (4 punts percentuals) i, un cop realitzat l'anàlisi contrafactual, en tots els casos es detecta una influència positiva pel fet d'haver participat al programa sobre la probabilitat d'estar ocupat. Aquest efecte es situa entre el 4% i el 7% i és estadísticament significatiu en tots els casos (a un nivell del 0.1).

Quadre 4.9

Anàlisi de l'efectivitat per províncies dels programes seleccionats del SOC durant 2005

	Observada	Contrafactual			
Aturats	(participants)	(sense participar)	Diferència	T-stat	P-value
Barcelona	48.1%	41.8%	6.3%	3.7	0.00
Girona	48.6%	44.6%	4.0%	1.68	0.09
Lleida	48.9%	42.2%	6.7%	2.76	0.01
Tarragona	44.0%	40.2%	3.8%	1.72	0.09

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

Al quadre 4.10 es presenten els resultats de l'anàlisi per als Itineraris personals d'inserció. En aquest cas, les diferències observades també són reduïdes (4 punts), però els efectes finals del programa presenten una major dispersió: entre el 2% i el 8%. El valor del 2% es troba a Girona on, de fet, no es pot rebutjar la hipòtesi que l'efecte sigui nul, mentre que el 8% correspon a Tarragona. L'efecte a Barcelona i a Lleida es troba al voltant del 6% i el 7%, respectivament.

Quadre 4.10

Anàlisi de l'efectivitat per províncies dels Itineraris personals d'inserció durant 2005

	Observada	Contrafactual			
Itineraris personals d'inserció	(participants)	(sense participar)	Diferència	T-stat	P-value
Barcelona	46.8%	40.9%	5.9%	2.62	0.01
Girona	46.9%	44.8%	2.1%	0.71	0.48
Lleida	49.1%	42.3%	6.8%	2.09	0.04
Tarragona	45.8%	37.7%	8.1%	2.87	0.00

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

Per últim, el quadre 4.11 presenta els resultats per als Plans d'ocupació. Per a aquest programa, les diferències observades són molt superiors a les dels casos anteriors (al voltant dels 25 punts percentuals), diferències que es redueixen en termes de l'efecte obtingut a partir de l'anàlisi contrafactual però que continuen essent importants amb valors entre el 10% (Girona) i el 25% (Lleida).

Així doncs, sembla que les diferències territorials en l'efectivitat de les polítiques són importants. Identificar quins són els factors que porten a aquestes diferències pot ser un element de clar interès per a recerques futures.

Quadre 4.11

Anàlisi de l'efectivitat per províncies dels Plans d'ocupació durant 2005

Plans d'ocupació	Observada	Contrafactual	Diferència	T-stat	P-value
	(participants)	(sense participar)			
Barcelona	60.9%	45.4%	15.5%	5.63	0.00
Girona	59.9%	50.4%	9.6%	2.22	0.03
Lleida	72.8%	47.6%	25.2%	6.47	0.00
Tarragona	64.8%	41.4%	23.4%	6.77	0.00

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

d. Els i les participants a més d'un programa: són els programes del SOC complementaris?

Tal i com s'ha comentat anteriorment i com es mostra al quadre 4.12, dels 71.625 individus per als quals s'ha avaluat l'efectivitat de les polítiques del SOC, 5.871 es corresponien a individus que havien participat en més d'una acció, que representaven un 8,2% del total. D'aquests individus, el 94,3% van compaginar únicament dos programes. En aquest sentit, és important recordar que tal i com estan dissenyades les accions del SOC, en molts casos no resulta possible compaginar la participació a més d'una acció (per exemple, Aturats i Escoles taller). De fet, el quadre 4.13 mostra que la combinació de 2 programes va ser relativament reduïda durant el 2005. La combinació amb major importància en termes absoluts va ser el programa de Formació per a aturats i aturades i els Itineraris personals d'inserció amb 2.399 individus. Aquesta xifra és clarament superior a la de la resta de combinació de programes i representa al voltant del 45% del total d'individus que van participar en més d'una acció de les seleccionades durant 2005. Tal i com es pot observar, el nombre d'individus que van participar a cadascuna de les combinacions d'accions restants és clarament inferior i no resulta suficient com

Pàgina 49

per poder aplicar amb una fiabilitat adequada les tècniques de *matching* ja presentades als apartats anteriors.

Quadre 4.12

**Nombre de participants de les accions seleccionades del SOC
durant 2005 en funció del nombre de programes en que han participat**

Nombre de programes	Participants	
1	65,754	91.8%
2	5,541	7.7%
3	298	0.4%
4	30	0.0%
6	2	0.0%
Total participants	71,625	100.0%

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

Quadre 4.13

Principals combinacions de programes durant 2005

Programa 1	Programa 2	Participants
Aturats	Itineraris personals d'inserció	2399
Aturats	Plans d'ocupació	194
Accions integrades	Aturats	172
Accions integrades	Itineraris personals d'inserció	161
Itineraris personals d'inserció	Plans d'ocupació	157
Itineraris personals d'inserció	Programes de garantia social	99
Aturats	Programes de garantia social	80

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

Així doncs, en aquest apartat analitzem si l'efectivitat de la combinació d'aquestes dues polítiques (Aturats i Itineraris personals d'inserció) va ser superior a la d'haver participat únicament a un dels dos programes. El fet que el nombre de participants que han participat simultàniament a totes dues accions sigui relativament petit en relació al total dels i de les participants a cadascuna de les dues accions (un 5.67% per al programa de Formació d'aturats i un 11.40% als Itineraris personals d'inserció) permet establir com a grup de control la resta de participants a cadascuna de les accions avaluades. Una primera dada a destacar és que la taxa d'ocupació dels individus que han participat a tots dos programes és del 53.85% enfront del 47.33% dels que van participar únicament al programa de Formació per a aturats i el 45.93% dels que ho van fer únicament als Itineraris personals d'inserció. Així doncs, sembla que participar a tots dos programes té una major efectivitat que fer-ho només a un. Per confirmar-ho, s'han aplicat les tècniques de *matching* descrites als apartats anteriors per a cadascun d'aquests programes. Al quadre 4.14 es presenten els resultats obtinguts.

Quadre 4.14

Anàlisi de l'efectivitat de la complementarietat dels programes seleccionats durant 2005

	Observada (participants)	Contrafactual (sense participar)	Diferència	T-stat	P-value
Aturats	53,86%	46,12%	7,73%	3,72	0,00
Itineraris personals d'inserció	53,86%	44,98%	8,88%	2,28	0,01

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel SOC

Aquests resultats confirmen la major efectivitat de la combinació de polítiques en relació a haver participat únicament en un programa. Aquest efecte se situa al voltant del 8% per al programa de Formació d'aturats i del 9% dels Itineraris personals d'inserció, fet que confirma l'existència de complementarietat entre els dos programes analitzats. Aquesta anàlisi es podria estendre en el futur per tal de contrastar si hi ha diferències en funció de la seqüència temporal en que els individus participen en els programes analitzats (veure, per exemple, Lechner i Wieler, 2007).

4.4.Recomanacions per a l'avaluació futura de les actuacions del SOC

Els resultats mostrats a l'apartat anterior a partir d'una avaluació *ex-post* han posat de manifest l'efectivitat de les polítiques del SOC sobre la probabilitat de trobar feina un temps després d'haver participat als programes, així com l'existència de diferències entre accions i territoris i la millora que suposa la combinació d'algunes de les accions. Ara bé, hi ha alguns aspectes relacionats amb les avaluacions dels programes del SOC que serien susceptibles de ser millorats. En aquest sentit, hauríem de distingir dos tipus d'avaluacions: les avaluacions relatives a futures accions a realitzar pel SOC que podrien realitzar-se dins del context d'experiments controlats i les avaluacions relatives a les accions ja realitzades.

1) Pel que fa al primer tipus d'avaluacions, les futures; si es desitja analitzar l'eficàcia i l'eficiència d'un determinat programa del SOC, cal establir clarament el mecanisme d'avaluació abans de realitzar l'acció. En aquest context, les nostres recomanacions serien les següents:

o Escala del programa, és a dir, nombre de participants. Les avaluacions resulten més complicades com més elevada és l'escala del programa. Caldria, doncs, iniciar el procés d'avaluació amb programes de dimensió reduïda i aprendre de l'experiència abans d'aplicar-la a programes de major dimensió.

o Selecció dels i de les participants en el programa. Aquest és l'aspecte més difícil en l'àmbit de les polítiques d'ocupació. És absolutament necessari que la selecció dels i de les participants sigui totalment aleatòria, és a dir, no estigui determinada per algunes de les característiques observables dels individus. Això exclou la possibilitat d'avaluar amb aquesta metodologia actuacions orientades a determinats col·lectius molt concrets (per exemple, discapacitats) o de caràcter obligatori per a alguns d'ells. Així doncs, seria important que el programa fos de participació voluntària i amb un nombre de places limitat. El fet de limitar les places podria ajudar a identificar un grup de control que reduís el possible risc d'autoselecció (els individus amb millors aptituds a l'hora de trobar feina són també els que mostrarien un major interès a participar en aquests programes, fet que dificulta posteriorment la seva avaluació). El límit de places pot ajudar perquè els i les participants que tinguem en llista d'espera puguin formar un excel·lent grup de control.

o Recopilació exhaustiva d'informació estadística sobre l'individu tant pel que fa a la seva formació, experiència professional, salari, etc., com pel que fa a la seva possible participació en altres programes de formació, orientació i altres amb anterioritat al que pretenem avaluar, però també sobre el temps dedicat, el cost del transport, etc., durant la seva participació en el programa i, per últim, sobre la seva trajectòria posterior en termes de feina, salari, etc. La majoria dels estudis limiten aquest temps a un o dos anys però estudis recents han mostrat que els efectes podrien ser fins i tot a més llarg termini. Aquesta mateixa informació és necessària també per al grup de control.

o Si volem realitzar una anàlisi de l'eficiència, cal mesurar no només els beneficis i costos que reben els individus sinó els vinculats a la pròpia Administració: costos monetaris de l'activitat, en temps, en personal, etc., i beneficis derivats del possible estalvi en prestacions per atur, major recaptació impositiva, etc. Aquest darrer aspecte acostuma a ser el que presenta majors dificultats tot i intentant planificar les actuacions de manera adequada.

La nostra valoració de la informació de què disposa el SOC actualment és que, a curt termini, no seria la més apropiada per dur a terme aquest tipus d'avaluacions i que caldria, doncs, avançar en l'establiment de convenis de col·laboració amb d'altres administracions públiques (per exemple amb l'Administració General de la Seguretat Social) per tal que el SOC pogués iniciar accions d'avaluació d'aquest estil. En tot cas, seria recomanable realitzar alguna experiència pilot amb alguna acció amb un nombre reduït de participants per tal de valorar quina seria la millor manera de recopilar aquesta informació i de posar en contacte els diferents organismes implicats. Així doncs, i tenint en compte els resultats que es poguessin obtenir en aquesta experiència pilot, la implantació a mig termini d'un nou sistema d'informació seria el següent pas a realitzar. De fet, la integració del SISPE d'àmbit estatal i el SICAS a Catalunya, que té com a finalitat integrar la informació de les polítiques actives d'ocupació, de les prestacions per desocupació, de la gestió de la demanda i l'oferta d'ocupació per part del SOC, així com la informació recollida a través de la posada en marxa d'EURES permetrien disposar de les eines suficients per realitzar avaluacions periòdiques des d'aquesta perspectiva.

2) Pel que fa al segon tipus d'avaluacions, la relativa a les actuacions ja realitzades, no és possible disposar de tota aquesta informació sinó que sovint només es disposa d'informació relativa als i a les participants als programes i no de manera tan exhaustiva. Tal i com s'ha mostrat a l'apartat anterior, aquesta informació pot utilitzar-se de cara a avaluar l'efectivitat de les polítiques sempre i quan es disposi d'informació d'un grup de control adequat que es pugui utilitzar de manera directa per

efectuar comparacions entre tots dos col·lectius de treballadors/ores (participants en els programes i no participants en els programes). Els principals problemes amb aquest enfocament, arran de la nostra experiència, són dos: les mancances d'informació relatives a algunes variables clau (com ara el nivell d'estudis dels i de les participants en els Pactes territorials per l'ocupació) o la impossibilitat de poder realitzar una anàlisi longitudinal dels i de les participants en accions anteriors (trajectòries professionals des que hi van participar fins a l'actualitat). Aquests dos aspectes, però, tenen difícil (per no dir impossible) solució. En tot cas, la identificació d'aquestes deficiències junt amb les conclusions que es podrien extraure d'una hipotètica avaluació *ex-ante* d'una acció reduïda oferirien el marc idoni per avançar en l'establiment de protocols que permetessin la realització d'avaluacions periòdiques de les polítiques d'ocupació a Catalunya.

5. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

Alonso Borrego, C., Arellano, F. A., Dolado, J. J., Jimeno, J. F. (2004), "Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español", Fundación Alternativas, Documento de trabajo 53/2004.

Alujas, J. A. (2002), "Políticas activas de mercado de trabajo en España 1985-2000", Tesis doctoral de la Universitat de Barcelona, disponible a <http://www.tdcat.cesca.es/TDX-1007102-112357/>.

Alujas, J. A. (2007), "El servicio público de empleo y la intermediación laboral", comunicación presentada en las VII Jornadas de Economía Laboral.

Alujas, J. A. i López-Tamayo, J. (2006), "Efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamiento en España", Revista Asturiana de Economía, 36, pp. 77-95.

Arellano, F. A. (2005a), "Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the Spanish Experience", Working paper 05-25, Economic Series 15, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.

Arellano, F. A. (2005b), "Evaluation the effects of labour market reforms at the margin on unemployment and employment stability: the Spanish case", Working Paper 05-12, Economics series 05, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.

Arellano, F. A. (2007), "The effect of outplacement as an active labour market measure: create case", FEDEA Documento de trabajo 2007-17.

Ashenfelter, O. et al. (1999), "A Review of Estimates of the Schooling/Earnings Relationship, With Tests for Publication Bias", Labour Economics, 6 (4), pp. 453-470.

Baaijens, S. R., Nijkamp, P. i Van Montfort, K. (1998) "Explanatory meta-analysis for the comparison and transfer of regional multipliers", Regional Studies, 32, pp. 839-849.

Boone, J., Frederiksson, P., Holmlund, B., van Ours, J. (2002), "Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions", IFAU Working Paper 2002:21.

Bover, O., Arellano, M. i Bentolila, S. (2002), Unemployment duration, benefit duration and the business cycle, *The Economic Journal*, 112: 223-265.

Boys, K. A. i Florax, R. J. G. M. (2007), "Meta-Regression Estimates for CGE Models: A Case Study for Input Substitution Elasticities in Production Agriculture", treball presentat a l'Aarhus Colloquium of Meta Analysis in Economics.

Button, K. (1995), "What can meta-analysis tell us about the implications of transport?", *Regional Studies*, 29, pp. 507-517.

Button, K. i Nijkamp, P. (1997), "Environmental Policy Assessment and the usefulness of meta-analysis", *Socio-Economic Planning Science*, 31 (3), pp. 213-240.

Card, D. i Krueger, A. (1995), "Time-Series Minimum-Wage Studies: A Meta-Analysis", *American Economic Review*, 85 (2), pp. 238-243.

Cebulla, A. (2006), *Meta-Analysis of US welfare-to-work programs – approach, problems and lessons*, National Centre for Social Research, London.

Clar, M., Dreger, C., Ramos, R. (2007), "Wage flexibility and labour market institutions: a meta-analysis", *Kyklos*, 60/2, pp. 145-163.

Comissió Europea. (2005), "The economic costs of non-Lisbon. A survey of the literature on the economic impact of Lisbon-type reforms", Directorate General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers, 16. Brussel·les.

Cueto, B. i Mato, F. J. (2006): "An analysis of self-employment subsidies with duration models", *Applied Economics*, vol. 38, pp. 23-32.

Dolado, J. J. i Felgueroso, F. (1997), "Los efectos del salario mínimo: Evidencia empírica para el caso español", *Moneda y Crédito*, 205, pp. 213-261.

Doucoliagos, C. (1997), "The aggregate demand for labour in Australia: A meta-analysis", *Australian Economic Papers*, 36, pp. 224-242.

Durán, C. (2004), "Evaluación microeconómica de las políticas públicas de empleo: aspectos metodológicos", *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, 170 (3), pp. 107-133.

Espey, M. (1996), "Explaining the variation in elasticity estimates of gasoline demand: A meta-analysis", *The Energy Journal*, 17, pp. 49-60.

Espey, M. (1998), "Gasoline demand revisited: An international meta-analysis of elasticities", *Energy Economics*, 20, pp. 273-295.

Fertig, M., Schmidt, C. M. i Schneider, J. (2006), "Active labor market policy in Germany—Is there a successful policy strategy?", *Regional Science and Urban Economics*, 36 (3), pp 399-430.

Fina, L. i Toharia, L (2001), "El reto del empleo", Editorial McGraw-Hill.

García, I. i Toharia, L. (2000), "Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo", *Revista de Economía Aplicada*, 8: 5-33.

García Serrano, C. et al. (2001): "Do active labour market policies matter in Spain?", en Koning, J. y Mosley, H. (coords.), *Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Elgar, Londres, pp.137-160.

Grubb, W. N. (1995), "Evaluating job training programmes in the United States: evidence and explanations", *National Center for Research in Vocational Education, Technical Assistance Report*, MDS-1047.

Hamalainen, K. i Ollikainen, V. (2004), "Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment", *VATT Research Reports* 115.

He, J. et al. (1999), "Passive smoking and the risk of coronary heart disease: A meta-analysis of epidemiologic studies", *New England Journal of Medicine*, 340, pp. 920-926.

High Level Group chaired by Wim Kok. (2004). "Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment".

http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf

Hujer, R., Caliendo, M., Thomsen, S. (2005), "Mikroökonomische Evaluation des Integrationserfolges", Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 291.

Hujer, R., Rodrigues, P. J. M., Wolf, K. (2007), Estimating the Macroeconomic Effects of Active Labour Market Policies using Spatial Econometric Methods, International Conference 2007 of the German Association of Political Economy.

Jimeno, J. F., Kugler, A., Hernanz, V. (2002), Employment consequences of restrictive permanent contracts: evidence from Spanish labor market reforms, IZA Discussion Paper, 657.

Jongen, E. L. W., van Gañeren, E., Graafland, J.J. (2003), "Exploring the macroeconomic impact of subsidized employment", De Economist, 151 (1), 81-118.

Kluge, J. et al. (2005), Study on the effectiveness of ALMPs, informe elaborat per a la Comissió Europea.

Lechner i Wieler (2007), Does the Order and Timing of Active Labor Market Programs Matter?, IZA Discussion Paper 3092.

Leuwen, E., Sianesi, B. (2006), "PSMATCH2: Stata module to perform full Mahalanobis and propensity score matching, common support graphing, and covariate imbalance testing", mimeo.

Longhi, S., Nijkamp, P. i Poot, J. (2007) "Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labour Market Impacts of Immigration", treball presentat a l'Aarhus Colloquium of Meta Analysis in Economics.

Martin, J. P. (2000), "What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experience", OECD Economic Studies, 30, pp. 79-113.

Martin, J. P., Grubb, D. (2001), "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies", Working Paper Series 2001:14, IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Mato, F. J. (2002), La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental, Consejería de Trabajo y Promoción del Empleo del Principado de Asturias, Editorial Civitas.

Mato, F. J., Cueto, B. i Dávila, M. (2004), "Evaluación de políticas de mercado de trabajo: un análisis aplicado de las subvenciones al autoempleo", ICE - Revista de Economía, 813.

Mato, F. J. i Cueto, B. (2007), "Efectos de las políticas de formación a los desempleados", Revista de Economía Aplicada, en prensa.

Munch, J. R. i Skipper, L. (2004), "The Consequences of Active Labour Market Programme Participation in Denmark", http://www.econ.au.dk/afn/phd_defence_1998.htm.

Paik, H. i Comstock, G. (1994), "The effects of television violence on antisocial behavior: A meta-analysis", Communication Research, 21, pp. 516-546.

Perry, G. i Maloney, T. (2007), Economic Evaluation of Three New Zealand Active Labour Market Programmes, International Conference of the German Association of Political Economy.

Rodríguez-Piñero Royo, M. C. (1996), "Público y privado en el mercado de trabajo de los noventa", Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, 40, pp. 29-52

Rosebaum, P. R. (1995), Observational studies, Springer-Verlag, Nueva York.

Sáez, F., Herrarte, A. (2004), "Formación-empleo: una evaluación", Cuadernos de economía, 27, p. 147-174.

Smith, J. A. y P. Todd (2005), Does matching overcome LaLonde's critique of nonexperimental estimators?, Journal of Econometrics, 125: 305-353.

Stanley, T.D. (2001), "Wheat from chaff: Meta-Analysis as quantitative literature review", *Journal of Economic Perspectives*, 15 (3), pp. 131-150.

Stanley, T. D. i Jarrel, S. B. (1998), "Gender Wage Discrimination Bias? A Meta-Regression Analysis", *Journal of Human Resources*, 33 (4), pp. 947-973.

Van Ours, J. C. i Boone, J. (2004), "Effective Active Labor Market Policies, IZA Discussion Paper 1335.

Watt, A. (2004). "Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?". *European Journal of Industrial Relations*, 10 (2), pp. 117-137. London.

ANNEX 1. L'ESTRATÈGIA DE LISBOA I LA NOVA ESTRATÈGIA DE LISBOA

Al Consell Europeu celebrat a Lisboa l'any 2000 es va acordar portar a terme tot un conjunt de reformes tant a nivell europeu com a nivell nacional que tenien com a principal objectiu que l'any 2010 la Unió Europea fos l'economia basada en el coneixement més dinàmica i competitiva del món, capaç d'un creixement sostenible que anés acompanyat de més i millors ocupacions i d'una major cohesió social. La idea era que sota aquesta estratègia, coneguda com a Estratègia de Lisboa, una economia més forta generaria més llocs de treball i de major qualitat mentre que les polítiques socials i de medi ambient assegurarien el desenvolupament sostenible i la inclusió social.

Així doncs, el punt de partida d'aquesta estratègia consistia en assumir que cap acció aïllada seria capaç de generar un major creixement i ocupació, sinó que, per aconseguir aquest objectiu, era necessari adoptar tot un conjunt de polítiques interrelacionades entre elles i coordinades entre tots els estats membres, relacionades amb les següents cinc àrees:

- a. Avançar cap a la societat del coneixement.
- b. Que el mercat interior fos una realitat tant pel que fa a béns com a serveis.
- c. Crear un clima adequat que afavorís la creació d'empreses.
- d. Afavorir la creació d'ocupació.
- e. Garantir la sostenibilitat mediambiental.

És important destacar que dins la visió integrada que caracteritza l'Estratègia de Lisboa hi havia un punt clarament orientat a la creació d'ocupació. De fet, dins d'aquest àmbit, l'objectiu concret que es perseguia era "construir un mercat de treball inclusiu per aconseguir una major cohesió social" a partir dels següents objectius secundaris:

- a. Incrementar la taxa d'ocupació: es fixa un objectiu intermedi del 67% per al 2005 i del 70% per al 2010 per a la taxa d'ocupació total. Aquests objectius es fixen al 57% (per al 2005) i al 60% per a la taxa d'ocupació femenina i al 50% per als treballadors i les treballadores entre 55 i 64 anys i del 25%

per a treballadors i treballadores d'entre 60 i 64 anys en el 2010. També es persegueix un increment progressiu d'aproximadament cinc anys en l'edat mitjana efectiva de jubilació.

b. Definir un programa plurianual per aconseguir una major capacitat d'adaptació de les empreses, dels sistemes de negociació col·lectiva, de moderació salarial, de millora de la productivitat, de l'aprenentatge al llarg de la vida, de les noves tecnologies i de l'organització flexible del treball cap a finals de 2002.

c. Eliminar les barreres i desincentius tant financers com no financers a la participació femenina en el mercat de treball, millorant la igualtat d'oportunitats.

d. Adaptar el model social europeu a la transformació cap a l'economia i la societat basada en el coneixement: facilitar la seguretat social als ciutadans i a les ciutadanes en els moviments transfronterers; adaptar la directiva sobre les agències de treball temporal (2003); garantir la sostenibilitat dels sistemes de pensions; introduir el Mètode Obert de Coordinació en el camp de la protecció social.

e. Reduir la pobresa de manera significativa amb l'horitzó 2010: establir les bases d'un programa d'inclusió social (2001), impulsar la promoció de la inclusió social en les polítiques nacionals i europees.

Tal i com s'ha esmentat anteriorment, a més de la visió integrada, el segon aspecte bàsic de l'estratègia era la necessitat de coordinació entre els estats membres. En aquest context, es proposava utilitzar el Mètode Obert de Coordinació (MAC). Aquest mètode va ser la primera resposta a les necessitats de coordinació plantejades en el marc de les polítiques d'ocupació de la Unió Europea i, en concret, després de l'adopció de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació. Es basava en els cinc principis clau següents:

a. Subsidiarietat: El mètode establia un equilibri entre la definició d'objectius comuns i resultats a nivell de la UE i les responsabilitats dels estats membres a l'hora de decidir el contingut concret de les accions. Les definicions dels mitjans i de les condicions sota les quals s'apliquen els programes i les polítiques es deixava en mans dels estats membres que en el tractat de la UE seguien mantenint les seves competències en matèria d'ocupació.

b. **Convergència:** L'estratègia intenta aconseguir els resultats acordats a través de l'acció concertada on cada estat membre havia d'intentar acostar-se a la mitjana europea. Aquest principi es va concretar en el Consell Europeu de Lisboa de març de 2000 i en els següents de manera que l'objectiu final s'ha definit com la plena ocupació.

c. **Direcció per objectius:** L'èxit de l'Estratègia es basa en la utilització de mesures quantitatives, objectius i valors de referència amb la finalitat de portar a terme un correcte seguiment i avaluació del progrés assolit. Aquests objectius es basaven en valors compartits entre els estats membres. El progrés cap a aquests objectius es definien tant a través d'indicadors quantitius com qualitius. A través de la utilització d'aquests objectius i d'aquests indicadors, els resultats de les polítiques es fan més transparents i, per tant, oberts a l'escrutini públic.

d. **Vigilància dels països:** Els informes anuals permetien l'avaluació i la comparació del progrés realitzat així com la identificació de les possibles "millors pràctiques" als estats membres. Se suposava que aquesta manera de treballar creava una pressió moral per a millorar la qualitat i l'efectivitat de la política, de tal manera que l'intercanvi d'experiències entre els països, d'una banda, i aquesta pressió moral, de l'altra, impulsessin el debat polític i milloressin l'eficàcia de les polítiques.

e. **Aproximació integrada:** Les orientacions per a l'ocupació no es limitaven a les polítiques actives del mercat de treball sinó que incloïen també les polítiques socials, educatives, impositives, industrials i regionals. Se suposava que les reformes estructurals no podien aconseguir-se a través d'accions aïllades i disperses, sinó que requerien accions concertades i consistents a través d'un ampli ventall de polítiques i mesures.

En aquest context, el procediment que es va posar en pràctica per garantir la coordinació de les prioritats que havien de seguir les polítiques d'ocupació dels estats membres era el següent:

1. **Orientacions per a l'ocupació:** El primer pas consistia en la identificació, per part de la Comissió Europea i la seva posterior aprovació pel Consell de Ministres, del conjunt de polítiques que es consideressin prioritàries per al conjunt dels estats membres en l'àmbit de l'ocupació. Fins a l'any 2003 aquestes orientacions s'agrupaven sota quatre "pilars" (inserció professional, esperit empresarial, capacitat d'adaptació i igualtat d'oportunitats) al costat de tot un conjunt d'objectius horitzontals. No obstant això, a partir d'aquest any, i arran del debat existent sobre l'avaluació de l'impacte de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació i sobre quin havia de ser el seu futur, la Comissió

va realitzar una proposta formal de reforma a l'abril de 2003 on es fixaven els nous objectius que les havien de guiar. De manera molt breu, els nous objectius es poden resumir en la plena ocupació, la qualitat i la productivitat del treball, i la cohesió i la inclusió socials.

2.Plans nacionals d'acció: A continuació, cada estat havia d'elaborar un Pla nacional d'acció (PNA) on es descrivia la manera que es durien a la pràctica les polítiques prioritàries definides a les orientacions. Aquests PNA també havien de recollir el progrés realitzat durant els darrers dotze mesos i les mesures que es posarien en pràctica en els dotze mesos següents.

3.Informe conjunt sobre l'ocupació: Una vegada rebuts els PNA (Plans nacionals d'acció), la Comissió els examinava i de manera conjunta amb el Consell es presentava un Informe conjunt sobre l'ocupació. Aquest informe contenia informació específica dels països així com una comparació entre els susdits països i una síntesi des d'una perspectiva europea.

4.Recomanacions: En aquest Informe conjunt Comissió-Consell sobre l'Ocupació, el Consell podia decidir, per majoria qualificada, realitzar recomanacions a algun país a partir de les propostes elaborades per la Comissió. Cal destacar que les recomanacions no havien d'entendre's com a sancions sinó com orientacions addicionals als estats membres perquè donessin una major rellevància a aquells aspectes identificats com a importants a partir de l'anàlisi de tots els Plans nacionals d'acció (PNA).

Així doncs, es pretenia garantir l'existència de coordinació entre les polítiques dels estats membres a partir d'un doble control: *a priori*, amb l'establiment de les orientacions i, *a posteriori*, una vegada s'havien revisat els PNA. El seguiment i avaluació dels resultats d'aquestes polítiques també era un instrument addicional que havia de permetre redefinir adequadament quines havien de ser les accions a portar a terme i com fer-ho.

No obstant això, i després de quatre anys de funcionament, la valoració sobre el grau de compliment dels objectius plantejats no va ser tan satisfactòria com s'esperava i l'àmbit on es reconeixia una major urgència era precisament la creació de més i millors ocupacions. De fet, l'avaluació de l'aplicació i dels resultats de l'Estratègia per part d'un grup d'experts independents encapçalats per Wim Kok (i recollits en l'anomenat "informe Kok", High Level Group, 2004) va posar de manifest que aquesta Estratègia s'havia convertit en quelcom massa extens per a poder ser entesa com un conjunt de polítiques interrelacionades: "l'Estratègia de Lisboa és sobre tot i sobre no-res. Tothom és

responsable i, per tant, ningú no ho és". Per això, es va proposar dur-ne a terme una reforma on es mantingués la visió integrada que caracteritzava l'Estratègia de Lisboa però incidint en dos aspectes clau: en primer lloc, aconseguir que els estats membres assumissin les seves responsabilitats dins dels diferents àmbits, a partir d'una major implicació a l'Estratègia de Lisboa dels parlaments i dels agents socials nacionals; i, en segon lloc, realitzar una millor connexió dels objectius de l'Estratègia i dels progressos realitzats.

En qualsevol cas, és important recordar, tal com s'assenyala en l'informe Kok, que hi ha un cert consens en que "l'Estratègia de Lisboa és la millor resposta d'Europa als múltiples reptes als quals s'enfronta". De fet, l'estudi realitzat per la Comissió Europea (2005) estima que únicament els efectes positius derivats de les reformes en els mercats de treball i de productes que es proposen en l'Estratègia de Lisboa es traduirien en un increment del nivell del PIB d'un 7-8% a llarg termini.

La resposta de la Comissió Europea als problemes identificats en l'actual aplicació de l'Estratègia de Lisboa es va produir durant el primer trimestre de 2005. En concret, la revisió de l'Estratègia de Lisboa es va centrar en dos aspectes clau:

En primer lloc, es planteja concentrar els esforços en promoure un major creixement econòmic i la creació de més llocs de treball, entenent que la millora de les condicions en aquests dos àmbits durà a una major cohesió social i a promoure un desenvolupament sostenible, però sense que cap d'aquests dos objectius es plantegin com a prioritari.

En segon lloc, es planteja introduir alguns canvis en l'enfocament integrat per a la coordinació de les polítiques econòmiques i d'ocupació, simplificant el procés de cara al nou cicle 2005-2008.

En relació al primer punt, es proposa reforçar les accions encaminades a aconseguir un major creixement i una major creació de llocs de treball a partir d'un partenariat renovat que inclogui tots els estats membres i la Comissió Europea, així com tots els agents socials. Per a això, es proposa mobilitzar tots els agents implicats, aconseguir que aquests agents assumeixin com a propis els objectius plantejats i es defineixin adequadament quines han de ser les prioritats en les accions a realitzar a partir d'aquest moment. En aquest sentit, aquestes prioritats s'organitzen entorn de tres objectius:

a. Aconseguir que Europa sigui un lloc més atractiu per a invertir i treballar a partir de les següents accions:

- a.1. Ampliar i estendre el mercat interior
- a.2. Garantir la competència en els mercats tant dintre com fora d'Europa
- a.3. Millorar el marc regulador nacional i europeu
- a.4. Augmentar i millorar les infraestructures europees

b. Augmentar la base del coneixement i la innovació a Europa per millorar el creixement a partir de les següents accions:

- b.1. Incrementar i millorar la inversió en investigació i desenvolupament
- b.2. Facilitar la innovació, la utilització de les tecnologies d'informació i comunicació (TIC) i l'ús sostenible dels recursos
- b.3. Contribuir al desenvolupament d'una base industrial europea competitiva

c. Crear més i millors llocs de treball a partir de les següents accions:

- c.1. Aconseguir un major nombre d'ocupació i modernitzar els sistemes de protecció social
- c.2. Incrementar l'adaptabilitat de treballadors/ores i empreses i la flexibilitat dels mercats de treball
- c.3. Invertir més en capital humà a través d'una millor educació i desenvolupament d'habilitats

Pel que es refereix al segon punt, la simplificació en el procés de coordinació de les polítiques, s'han produït canvis a dos nivells: a nivell europeu i a nivell dels estats membres.

En primer lloc, i a nivell europeu, totes les mesures de política econòmica sobre aspectes centrals s'integraran en un pla d'acció únic conegut com a Programa d'Acció Lisboa. En aquest sentit, les directrius bàsiques a seguir pels estats membres en els àmbits econòmics i d'ocupació s'inclouran en un Paquet Integrat d'Orientacions que estarà format per cinc capítols: El primer capítol serà una introducció, el segon i el tercer estaran formats per les Grans Orientacions de Política Econòmica (GOPE), però distingint, respectivament, entre les mesures de caràcter macroeconòmic i microeconòmic, el quart capítol inclourà les Orientacions per a l'Ocupació, i en l'últim capítol, es presentaran les conclusions de tot l'informe. És important destacar que en el segon capítol s'inclouran aquells aspectes relacionats amb l'ocupació i amb distints aspectes de caràcter

macroeconòmic mentre que el tercer fa referència a aspectes relacionats amb l'estratègia per a reforçar el mercat interior i el procés de Cardiff.

Una vegada definides aquestes línies d'acció, s'iniciarà un cicle de coordinació de quatre anys (2005-2008) de manera que durant els dos primers anys es realitzarà per part de la Comissió una avaluació de la implementació efectiva de la "nova" Estratègia de Lisboa. Els resultats d'aquests dos processos d'avaluació a realitzar a la fi de 2006 i a la fi de 2007 es recolliran en l'Informe Anual de Progrés de la Unió Europea. Una vegada finalitzat el cicle, és a dir, a la fi de 2008 es portarà a terme una revisió exhaustiva de les accions empreses i de la seva efectivitat, els resultats de la qual es recolliran en l'Informe Estratègic de la Unió Europea. A partir d'aquests informes de seguiment serà possible valorar els resultats obtinguts i reorientar, si cal, les accions a dur a terme en el següent cicle de coordinació.

En segon lloc, i pel que fa referència als estats membres, en aquest nou marc que té com a objectiu millorar el procés de coordinació, el primer pas que han de portar a terme els estats membres una vegada es disposi del Paquet Integrat d'Orientacions serà elaborar un únic programa d'acció nacional que es coneixerà com a Programa nacional de Lisboa. És important destacar que es recomana que els estats membres discuteixin aquests programes amb els agents socials i siguin adoptats després d'un debat en els respectius parlaments. Es proposa, a més, que aquests programes segueixin un format estàndard per a tots els països de manera que incloguin tres parts ben diferenciades:

- a. Una primera part on es recullin les mesures de política macroeconòmica i pressupostària orientades a garantir unes condicions econòmiques estables i adequades per a promoure el creixement;
- b. una segona part on es presentin les mesures relacionades amb el mercat de treball; i
- c. una tercera part que inclogui aquells aspectes relacionats amb mesures de tipus macroeconòmic o reformes estructurals.

També és necessari destacar que aquests programes han de combinar en un únic document tant les mesures proposades per al següent exercici com la valoració dels progressos realitzats en l'exercici anterior. Tenint en compte la importància d'aquest programa, es recomana als estats membres que

designin un “Sr./Sra. Lisboa” que seria l'encarregat/ada de coordinar a nivell governamental els diferents elements que formen el pla.

Si comparem el procés anterior amb l'actual (sintetitzat en l'esquema següent), s'ha de destacar que la coordinació s'ha simplificat de manera bastant visible, però també es pot apreciar que hi ha tot un conjunt de polítiques relacionades bàsicament amb l'Agenda Social Europea que han quedat al marge del susdit procés i per a les quals se seguirà aplicant el procés de coordinació anterior.

Finalment, cal destacar que un objectiu addicional recollit a la “nova” Estratègia de Lisboa consisteix a informar els ciutadans i les ciutadanes sobre quins són els motius que han dut als governs a adoptar aquesta estratègia i a reformar-la. La necessitat de portar a terme determinades reformes és urgent però sense la col·laboració de tots, aquestes accions podrien retardar-se de manera considerable. Les institucions europees tenen un paper important en aquesta tasca, però, sens dubte, la principal responsabilitat recau en els governs dels estats membres, que haurien de portar a terme les accions necessàries per aconseguir transmetre la importància per a tots de l'èxit de la “nova” Estratègia de Lisboa.

