



Avaluació del disseny dels programes de subvencions a la contractació de Barcelona Activa: Barcelona Crea Ocupació i Barcelona es Compromet

[Elaborat per encàrrec de Barcelona Activa]

Desembre de 2014

Equip de Treball: Jaume Blasco

Índex

1. Introducció.....	1
2. El disseny dels programes	2
3. La racionalitat dels programes d'estímul a la contractació.....	4
4. Els principals riscos i incerteses en la teoria.....	10
5. Conclusions i recomanacions.....	23
6. Bibliografia.....	27

1. Introducció

En aquest document presentem l'avaluació del disseny dels dos programes de subvencions a la contractació de Barcelona Activa: “Barcelona Crea Ocupació” i “Barcelona es Compromet”. Les subvencions a la contractació són una política activa d'objectius diversos. En primer lloc, són una política “de demanda”, que intenta induir la creació de nous llocs de treball, i la corresponent reducció de l'atur, per la via de reduir els costos laborals. Segon, són una política de capital humà, ja que pretenen proveir a les persones participants d'una experiència laboral prolongada en la que puguin adquirir coneixements i habilitats rellevants per trobar, un cop finalitzi el període subvencionat, una feina en el mercat laboral obert, ja sigui a la mateixa empresa o en una altra. En tercer lloc, són també una política social, en tant que solen adreçar-se a perfils de molt baixa ocupabilitat amb l'objectiu que, durant el període de feina subvencionada, garantir-los una renda i induir-ne l'activació social.

La metodologia ha consistit a contrastar el disseny dels dos programes de Barcelona Activa amb els resultats obtinguts per avaluacions internacionals de programes similars detectades en una revisió sistemàtica de literatura, a fi de detectar-ne les seves potencialitats i mancances per assolir els diversos objectius plantejats.

A la Secció 2 descrivim els principals trets i components del disseny dels dos programes de Barcelona Activa. A la Secció 3 descrivim la racionalitat i teoria del canvi dels dos programes, és a dir, els mecanismes a través dels quals se suposa que els dos programes arriben a assolir els objectius plantejats. A la Secció 4 identifiquem quins són els principals punts febles i incerteses d'aquesta teoria, sobre la base dels resultats obtinguts en avaluacions i revisions de literatura internacionals, amb una èmfasi especial en els resultats de la recerca “Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe”, publicada per la Comissió Europea al maig de 2014. La identificació de punts febles i incerteses pretén assenyalar els elements del programa sobre els quals creiem que té més sentit concentrar l'atenció, tant en la gestió com en la posterior avaluació dels programes. Finalment, la Secció 5 sintetitza les principals conclusions del document i recull un seguit de recomanacions a incorporar en el disseny dels programes.

2.El disseny dels programes

El programa “**Barcelona Crea Ocupació**” és un programa de suport a la contractació de qualitat en petites i mitjanes empreses. El programa consisteix en una subvenció fixa de 3.000 euros per a les contractacions indefinides i de jornada completa de persones joves de 16 a 29 anys, o de majors de 29 anys que es trobin en situació d'atur de llarga durada (això és, almenys 12 mesos en atur dels darrers 18). La subvenció està condicionada a que la relació laboral s'allargui, almenys, un any, i es distribueix en dos pagaments: un d'inicial de 2.000 euros en el moment de l'atorgament, i un segon de 1.000 euros un cop justificat un any de relació laboral. L'incompliment del període mínim implica la revocació de la subvenció i, per tant, l'obligació de retornar el primer pagament. Hi poden participar les empreses que tinguin com a mínim un centre de treball a la ciutat de Barcelona, que comptin amb una plantilla no superior a 250 treballadors, que hagin desenvolupat la seva activitat des d'un mínim de 6 mesos i que estiguin al corrent de les seves obligacions tributàries.

Entre les particularitats del programa respecte d'altres polítiques actives d'ocupació similars s'hi troba un sistema d'atorgament de les subvencions “first in, first served” (és a dir, el programa no segueix un procediment de concurrència competitiva sinó que les subvencions s'atorguen per ordre cronològic de presentació de les sol·licituds que compleixin els requeriments, fins a l'esgotament de la partida pressupostària). En segon lloc, les empreses perceptores poden contractar qualsevol persona fent ús dels seus propis processos de cerca i selecció, és a dir, no cal que es tracti de participants d'altres programes de Barcelona Activa. De fet, fins i tot es pot tractar de persones que tinguin, en el moment de la subvenció, una relació laboral amb la mateixa empresa amb un contracte temporal o a temps parcial. La cerca d'empreses participants s'ha realitzat mitjançant una campanya als mitjans de comunicació i de les activitats de prospecció amb empreses de Barcelona Activa. La percepció dels gestors del programa és que la participació s'ha concentrat en les empreses dels viviers de Barcelona Activa i en les que són clientes d'algunes gestories que han difós el programa, i les quals havien estat contactades per Barcelona Activa a través dels col·legis professionals. El període de vigència del programa s'ha estès del 21 de març de 2013 al 31 de desembre de 2014, sense que, a data de 24 de novembre s'hagués esgotat encara el pressupost previst.

Les dades preliminars sobre la implementació del programa indiquen que la cobertura del programa ha estat molt esbiaixada a favor dels joves. De fet, el 85% de les 631

contractacions validades a data 31 d'octubre de 2014 corresponien a menors de 30 anys. La percepció dels gestors del programa és que l'incentiu no era prou gran per a fomentar la contractació de qualitat de les persones de més baixa ocupabilitat (aturats de llarga durada majors de 30 anys). D'altra banda, els gestors manifesten haver detectat una demanda per part de les empreses per fer contractacions a temps parcial, que no ha pogut ser atesa degut a les restriccions del programa.

Fruit d'aquestes evidències preliminars, Barcelona Activa ha transformat el programa en). **“Barcelona es Compromet”**, que arrencarà l'any 2015 i substituirà l'anterior. Respecte el programa precedent, aquesta convocatòria es distingeix per adreçar-se a una població objectiu restringida a les persones amb majors dificultats per accedir al mercat laboral: *d'una banda, les persones majors de 40 anys en situació d'atur per un període superior als 12 mesos (dels darrers 18)*; i, de l'altra, persones en risc d'exclusió social, segons la definició del Decret d'Alcaldia de Contractació Responsable amb Criteris Socials (fonamentalment, perceptors de la RMI, víctimes de violència domèstica, persones provinents d'institucions de protecció de menors o de centres penitenciaris, i persones en rehabilitació per problemes de drogoaddicció o alcoholisme

Ahora, s'exclou la possibilitat de subvencionar llocs de treball preexistents per estabilitzar-los. De fet, deixa de ser obligatori que els contractes siguin indefinits, i s'exigeix només una durada del contracte mínima de 6 mesos i una jornada laboral mínima del 50% de les hores setmanals establertes al conveni, amb el corresponent prorrateig de la subvenció.

Les quanties dels ajuts s'han incrementat notablement: fins a 15.000 euros en el cas de contractació de majors de 40 anys en situació d'atur de llarga durada, i fins a 18.000 euros en el cas de les persones en risc d'exclusió social. Aquestes quanties es distribueixen en un primer pagament fix de 5.000 i 6.000 euros, respectivament, per als primers sis mesos de contractació, i un “bo compromís” per import màxim de 10.000 i 12.000 euros, respectivament, condicionat al manteniment ininterromput de la contractació durant 12 mesos addicionals (per tant, el període subvencionat s'estén fins a un màxim de 18 mesos). Els “bons compromís” acrediten la condició de beneficiari de la subvenció, i estableixen les quanties i terminis de cobrament previstos, i poden ser percebudes anticipadament a través d'una entitat financera compromesa amb el programa, amb la qual cosa la subvenció pot ser emprada com a instrument de finançament per a les empreses.

Igualment, s'introdueixen altres novetats, com l'ampliació de la convocatòria a empreses i entitats del tercer sector, el compromís obligatori de formació i capacitació laboral del treballador dins dels primers 6 mesos de la relació laboral durant un mínim del 5% de la jornada laboral d'aquest període, i l'extensió de la zona en què es pot trobar el centre de treball a tota l'àrea metropolitana de Barcelona, si bé els treballadors beneficiaris han de ser, forçosament, persones empadronades a la ciutat de Barcelona.

Finalment, el pressupost s'ha multiplicat per 10, des del 1.800.000 de "Barcelona Crea Ocupació", als 18.000 de "Barcelona es Compromet". En principi, la cobertura prevista passa dels 900 beneficiaris, en el primer programa, a 1.140 persones en el segon, de les quals hi ha una reserva prevista de 300 subvencions per persones en risc d'exclusió.

3. La racionalitat dels programes d'estímul a la contractació

"Barcelona Crea Ocupació" i "Barcelona es Compromet" s'emmarquen dins la categoria de polítiques actives d'ocupació d'estímul a la contractació, l'ús de les quals s'ha incrementat notablement en l'actual crisi per intentar pal·liar-ne els efectes sobre l'atur (OCDE, 2009). Aquests estímuls solen prendre la forma de subvencions directes a la contractació (com en els dos casos que ens ocupen, per cobrir els costos laborals en general) o de bonificacions o reduccions temporals en l'aportació empresarial a la seguretat social, essent-ne l'exemple més proper, la "tarifa plana" espanyola per a les noves contractacions, vigent des de març de 2014. Tanmateix, aquest tipus de programa sol perseguir objectius diversos, amb diferències d'èmfasi entre uns i altres segons el programa:

1. En primer lloc, els programes de subvencions a la contractació tenen la particularitat de ser una política de "demanda", és a dir, que intenta induir la **creació neta de nous llocs de treball**, és a dir, llocs de treball addicionals que en absència dels estímuls no s'haguessin creat. Per tant, són un instrument per a la reducció de l'atur. En aquest sentit, l'increment de la demanda de treballadors a les empreses es produeix per la via de reduir-ne els costos laborals de forma significativa, i el principal repte per al disseny del programa és evitar subvencionar llocs de treball que s'haurien creat igualment, i aconseguir que els llocs de treball es mantinguin més enllà del període subvencionat.

2. Igualment, les subvencions a la contractació tenen un vessant de política de “capital humà”. Es tracta, des d'aquest punt de vista, de proveir a les persones aturades beneficiàries de la subvenció d'una experiència laboral prolongada que menin a l'**adquisició de coneixement i habilitats laborals rellevants** per al mercat laboral, juntament amb altres beneficis col·laterals, com ara la recuperació de la motivació i de l'hàbit de treball, o la incorporació d'una línia recent i rellevant al currículum. Això hauria d'incrementar tant la productivitat objectiva com el senyal al mercat laboral d'aquesta productivitat, i per tant millorar l'ocupabilitat del treballador, és a dir, incrementar la probabilitat que la persona trobi feina un cop acabat el període subvencionat, ja sigui a la mateixa empresa o en una altra. El repte per al disseny del programa, des d'aquest punt de vista, és aconseguir que es contractin persones que, en absència del programa, haurien tingut difícil adquirir aquesta experiència i habilitats pel seu compte, i que l'experiència i habilitats adquirides durant el període de contractació subvencionada siguin realment rellevants per al mercat laboral.
3. En tercer lloc, els programes poden complir una funció de garantia de rendes, promoció de l'**equitat social i la inclusió social**, si aconseguixen afavorir la contractació de treballadors en risc d'exclusió laboral i/o social, que en absència de la subvenció s'haguessin desconnectat progressivament, i potser definitivament, del mercat laboral. La teoria rau en què la feina, la participació social i la renda que se'n deriva, permetran millorar la situació vital dels beneficiaris, encara que només sigui durant el temps en què la subvenció és vigent, i en el millor dels casos suposaran un primer pas necessari vers la integració plena en el mercat laboral obert (no subvencionat). Per a l'acompliment d'aquesta funció, el factor clau és que les persones contractades efectivament pateixin risc d'exclusió, i això passa tant per què les regles de selecció de beneficiaris del programa s'orientin curosament a aquests col·lectius diana, com per què la subvenció compensi la previsible menor productivitat d'aquests treballadors, almenys en el curt termini, i per tant resulti atractiva per a les empreses.

Finalment, existeixen dos objectius propis de cadascun dels dos programes.

4. “Barcelona Crea Ocupació” té una lògica pròpia d’una política d’estabilització **laboral**, ja que pretén induir la conversió de contractacions temporals en indefinides. Aquest objectiu és propi de mercats de treball en què falles institucionals han menat a una elevada prevalença de la contractació temporal, fonamentalment Espanya, Portugal i Itàlia. En aquest sentit, els gestors dels programes a Barcelona Activa manifesten que un dels objectius és “superar l’incentiu a no fer contractes indefinits, de manera que la qualitat del contracte durant el període subvencionat ja és un valor en si mateix, ja que trenca la dinàmica de temporalitat i rotació”, si bé el principal objectiu és que aquestes contractacions indefinides “s’estabilitzin més enllà del període subvencionat”. El repte per al disseny del programa és justament que l’estabilització forçada per la subvenció (ja que s’exigeix un contracte indefinit) s’estengui més enllà del període subvencionat, i el contracte no s’extingeixi essent el treballador substituït per un altre, de nou amb un contracte temporal, i la subvenció rebuda s’empri, al menys parcialment, per cobrir els costos de l’acomiadament. Aquest objectiu ha desaparegut a “Barcelona es Compromet”.
5. Per contra, “Barcelona es Compromet” incorpora els “bons compromís”, mitjançant els quals les empreses poden ingressar anticipadament el flux futur de subvencions compromès per al segon i tercer semestres de contractació, gràcies a la participació en el programa d’entitats financeres que accepten aquesta garantia. Per tant, el programa conté també un instrument de microfinançament per a les empreses participants, en un context en què, especialment les petites i mitjanes empreses, tenen especials dificultats per accedir-hi. Atès que aquest finançament es pot emprar tant per cobrir necessitats de tresoreria com per a realitzar inversions, l’objectiu de l’instrument és contribuir a **la supervivència i el creixement de les petites i mitjanes empreses** participants.

Com hem dit, els programes de subvencions a la contractació estan guanyant importància respecte el conjunt de polítiques actives d’ocupació en l’àmbit internacional. Alhora, estan virant des d’una orientació a la creació neta de llocs de treball, vers dissenys més enfocats en subgrups de treballadors que acumulen majors desavantatges i barreres per

accedir al mercat laboral, combinant els tres primers objectius enunciats: que es creïn llocs de treball genuïnament nous mitjançant la reducció dels costos laborals; que siguin ocupats per les persones amb majors barreres per accedir al mercat laboral, els quals altrament no serien considerats per ocupar aquests llocs de treball; i que el període de contractació subvencionada els serveixi per adquirir experiència i habilitats laborals rellevants per a trobar i mantenir una feina de qualitat al mercat laboral obert un cop finalitzat el període de subvenció, ja sigui a la mateixa empresa o en una altra (EEPOR, 2014).

La **Taula 1**, a la pàgina següent, identifica i sintetitza els mecanismes teòrics a través dels quals se suposa que “Barcelona es Compromet” generarà els impactes previstos:

1. En una primera **fase de “take-up”** o reclutament se suposa que el programa resultarà prou atractiu per a que s’hi presentin una quantitat d’empreses suficientment gran com per arribar exhaurir els recursos disponibles i subvencionar el número de contractacions previstes. Idealment, aquestes empreses sol·licitaran les subvencions per a llocs de treball genuïnament nous, això implica que els treballadors subvencionats no en substituiran altres de no subvencionats que perdran el seu lloc de treball, i que la decisió de crear el lloc de treball haurà estat induïda per la subvenció, és a dir, que no era una decisió ja presa amb independència d’accedir o no a l’ajut econòmic. En tercer lloc, se suposa que els llocs de treball a ocupar pels nous treballadors són rellevants per a l’activitat de l’empresa. Això és essencial perquè l’experiència laboral resulti en una re-qualificació i increment substancial de les habilitats laborals i productivitat del treballador, incrementi la “ocupabilitat” del beneficiari i, per tant, tingui més opcions de treballar en el mercat laboral obert un cop acabat el període de la subvenció, ja sigui en la mateixa empresa o en una altra. Finalment, cal suposar que els treballadors seleccionats corresponen efectivament a la població objectiu del programa, és a dir, a persones amb barreres d’accés al mercat laboral (associades a l’edat, l’atur de llarga durada, el nivell formatiu o altres problemes socials) que difícilment haguessin accedit a una feina en absència del programa. Això depèn, en bona part, de què els criteris de selecció establerts a la convocatòria siguin vàlids per a delimitar la població objectiu i siguin respectats.

2. En la **fase d'execució** de la subvenció hi ha tres supòsits clau per a la correcta implementació del programa. Primer, que els treballadors no abandonin ni siguin acomiadats del seu lloc de treball, amb la qual cosa completin el període subvencionat previst; segon, que l'experiència laboral reverteixi positivament en el treballador, augmentant-ne les habilitats i productivitat a mesura que passa el temps; i finalment, que el mecanisme excepcional que introdueix Barcelona es Compromet, la possibilitat de convertir les subvencions a percebre en el futur en bons i emprar-los per finançar-se sigui utilitzat.
3. L'execució del programa pot implicar l'assoliment de certs **objectius a curt termini**, durant el mateix període de contractació subvencionada: la creació neta d'ocupació, si els llocs de treball creats han estat veritablement de naturalesa addicional i motivats pel programa, i la incorporació al mercat laboral de persones amb barreres substancials per accedir-hi, amb els consegüents efectes per a la inclusió social que es deriven de la l'estabilitat, participació social i garantia de rendes associades a disposar d'una feina.
4. Més enllà d'aquests efectes, el programa aspira a l'assoliment de certs **impactes que perdurin un cop acabat el període subvencionat**, és a saber, que els llocs de treball creats s'estabilitzin i no desapareguin amb la subvenció, que l'ocupabilitat de les persones participants s'hagi incrementat de forma significativa, de tal manera que puguin mantenir l'ocupació, ja sigui a la mateixa empresa on han tingut un contracte subvencionat o en una altra, i que els bons compromís hagin permès créixer i estabilitzar-se a les petites o mitjanes empreses que hagin fet ús.

La teoria seria molt similar en el cas del programa precedent, "Barcelona Crea Ocupació", afegint dins de la població objectiu treballadors que ja tenen feina temporal, per als quals l'"outcome" a assolir és l'estabilitat laboral de qualitat (definida per disposar d'un contracte indefinit a temps complet), tant durant el període subvencionat com en el període posterior. Per contra, caldria fer desaparèixer les referències als "bons compromís", el finançament de les empreses, així com la seva supervivència i creixement. A la secció següent identifiquem i discutim quines son les principals incerteses i riscos d'aquesta teoria del canvi que poden arribar a socavar l'assoliment dels impactes desitjats.

Taula 1: Teoria del canvi del programa “Barcelona es Compromet”

FASE 1: “TAKE UP”	FASE 2: PERÍODE DE CONTRACTACIÓ SUBVENCIONADA	OUTCOMES A CURT TERMINI	FASE 3: PERÍODE POSTERIOR A LA SUBVENCió	OUTCOMES A MIG I LLARG TERMINI
1.1 Les empreses sol·liciten totes les subvencions disponibles	2.1 Els participants completen la participació (no abandonen ni són acomiadats)	Creació neta d'ocupació	3.1a Continuació de la relació laboral amb la mateixa empresa	Manteniment a llarg termini dels nous llocs de treball
1.2 Els llocs de treball creats són genuïnament addicionals	2.2 L'experiència millora les habilitats laborals i la productivitat del treballador	Incorporació al mercat laboral de persones amb baixa ocupabilitat	3.1b Continuació de la participació al mercat laboral en una altra empresa	Continuïtat de l'ocupació dels participants de baixa ocupabilitat inicial
1.3 Els participants pertanyen a la població objectiu	2.3 Les empreses empren els bons per finançar-se	Increment de l'ocupabilitat dels participants	3.2 Creixement i increment de la supervivència de les petites i mitjanes empreses que han usat els bons compromís	Inclusió social de les persones en risc d'exclusió a mig i llarg termini
1.4 Els llocs de treball són “reals” i rellevants		Inclusió social de les persones en risc d'exclusió durant el període de contractació subvencionada		Creixement i increment de la supervivència de les petites i mitjanes empreses a mig i llarg termini

4.Els principals riscos i incerteses en la teoria del canvi

4.1 El programa resultarà prou atractiu per a les empreses?

Els programes de subvencions han de ser prou atractius per a que les empreses, que són cooperadors necessaris del programa, les sol·licitin i realitzin les contractacions que han d'activar la seqüència per assolir els impactes positius desitjats.

En aquest sentit existeix un doble “trade-off”. Primer, en l'elecció de la quantia de les subvencions: en apujar-la, s'incrementa l'interès per a les empreses, ja que es cobreix una proporció major dels costos laborals del treballador, però necessàriament es redueix la cobertura del programa, això és, amb els mateixos recursos s'arriba a menys empreses i treballadors. Segon, si s'imposen criteris, regles i controls estrictes per intentar garantir que les subvencions s'emprin de la forma prevista per a maximitzar els impactes desitjats per a la població objectiu escollides, es possible que es generin excessius costos administratius per sol·licitar-les i gestionar-les, talment que acabin resultant poc atractives per a les empreses. Tot i que el “take up” complet de les subvencions no es pot donar per garantit, en el cas de “Barcelona es Compromet”, l'elecció de les alternatives que incrementen l'atractiu del programa per a les empreses (quanties altes, costos administratius baixos i procediment flexibles) fan pensar que aquest no hauria de ser un element crític per al programa.

Tanmateix, cal tenir present el precedent de “Barcelona Crea Ocupació”, en què no es va exhaurir totalment el pressupost inicial en el període inicial de vigència (posteriorment prorrogat). Cal tenir en compte, a més, que el nou programa incorpora noves restriccions: elimina la possibilitat d'emprar les subvencions per convertir en indefinits treballadors que ja eren a l'empresa amb contractes temporals, i restringeix notablement els perfils de treballador que es poden contractar (excloent la possibilitat de contractar persones menors de 30 sense cap altra barrera d'accés al mercat laboral i reservant una part del pressupost per a persones en risc d'exclusió social; i incloent una reserva de 300 contractes per persones de molt baixa ocupabilitat i en risc d'exclusió social). Per contra, “Barcelona es Compromet” ha incrementat notablement les quanties de les subvencions (de 3.000 euros per un any de contractació a 5.000 o 6.000 per semestre, fins a un

màxim de tres semestres), i elimina el requeriment que les contractacions siguin indefinides i a temps complet, incorpora la possibilitat d'emprar les subvencions a percebre en el futur com a finançament per a l'empresa. Alhora, manté una gran flexibilitat per a reduir els costos d'administració de sol·licitar les subvencions i adaptar la incorporació dels treballadors als temps i necessitats de les empreses (amb el sistema de "first in, first served", que elimina costos i esperes dels procediments de concurrència competitiva).

En síntesi, l'efecte de les modificacions en el disseny del programa sobre la demanda per part de les empreses és ambigu, ja que n'augmenta l'atractiu en certs aspectes però el redueix en tant que restringeix la població objectiu a perfils de més baixa ocupabilitat i productivitat esperada. La quantia de la subvenció pot ser particularment insuficient per atraure les empreses en el cas dels 300 contractes per a persones en risc d'exclusió social, encara que pugui arribar a cobrir pràcticament el 100% dels costos laborals d'un treballador amb el salari mínim. En aquest sentit, sembla que la diferència de 1.000 euros semestral en la subvenció per a les dues poblacions objectiu del programa (majors de 40 anys en atur de llarga durada i persones en risc d'exclusió social) no compensa adequadament les diferències en la productivitat esperada entre els dos perfils.

4.2 El programa contribuirà a la creació neta d'ocupació?

En relació amb l'objectiu de creació neta d'ocupació, un dels principals riscos de "Barcelona Crea Ocupació" i "Barcelona es Compromet" i, en general, dels estímuls a la contractació, és l'efecte "pes mort", això és, que s'estiguin subvencionant contractacions que s'haurien produït igualment encara que el programa no existís, la qual cosa fa que l'impacte del programa sigui nul.

Això succeeix quan les empreses sol·liciten o reben les subvencions per a llocs de treball preexistents o en què la decisió de crear-los és prèvia i independent al fet de rebre la subvenció. Aquest risc és especialment alt en mesures de caràcter universal, com la "tarifa plana" espanyola, que redueix les bonificacions a la seguretat social per a totes les noves contractacions indefinides, amb independència del perfil del treballador, o quan existeixen criteris de selecció de beneficiaris molt laxos, que permeten contractar

persones amb un nivell d'ocupabilitat relativament alt i que per tant, no obliguen a modificar l'estratègia de selecció de treballadors de l'empresa.

Aquest efecte és una de les principals preocupacions del disseny dels programes d'estímul a la contractació, i la literatura internacional identifica diversos elements del disseny dels programes que contribueixen a minimitzar-lo (EEPOR, 2014).

- **Limitar les subvencions a les contractacions de nous treballadors**, i no les preexistents. Això no elimina la possibilitat de l'efecte pes mort, ja que la decisió de crear aquests nous llocs de treball podria ser independent de la subvenció, però el limita només a aquestes situacions. En aquest sentit, haver eliminat la possibilitat que les empreses puguin percebre subvencions per a l'estabilització de treballadors temporals haurà contribuït a reduir la magnitud del pes mort del programa i, per tant, a incrementar l'impacte sobre la creació neta d'ocupació.
- **Definir quanties de la subvenció que puguin arribar a modificar les decisions de contractar o no un nou treballador.** De nou, el canvi de disseny entre "Barcelona crea Ocupació" a "Barcelona es compromet" apunta en la bona direcció. Des dels 3.000 euros anuals de la primera versió del programa, la quantia ha augmentat notablement: els 10.000 i 12.000 euros anuals màxims previstos segons el perfil de la persona contractada representen el 30,3% i 36,4%, respectivament, dels costos laborals bruts mitjans de Catalunya, i el 50,1% i el 60,1%, respectivament, respecte els costos laborals bruts mitjans de la branca d'activitat que registra el valor mínim a 2013, que és la de l'hoteleria (Font: INE, Encuesta Anual del Coste Laboral). Almenys sobre el paper, la magnitud de l'ajut en proporció als costos laborals sembla prou alta com per induir la creació de llocs de treball genuïnament nous.
- **Condicionar la participació a les empreses que creïn llocs de treball addicionals.** Això pot passar per excloure o revocar les subvencions a empreses que hagin realitzat acomiadaments immediatament previs o immediatament posteriors a l'aprovació de la subvenció, o per condicionar la subvenció a un increment del nombre de treballadors respecte la mitjana dels mesos previs a la subvenció. Aquest tipus de mesura no només busca reduir el pes mort sinó males

pràctiques pròpies dels programes de subvenció a la contractació, com l'efecte substitució directe (que es produeix quan les empreses contracten nous treballadors subvencionats per substituir treballadors no subvencionats preexistents), el qual portat a l'extrem mena al “worker churning” o rotació de treballadors (consistent a contractar treballadors amb la subvenció, acomiadar-los un cop acabat el període subvencionat, i contractar-ne de nous, un altre cop amb la subvenció, a fi de reduir de forma permanent els costos laborals de l'empresa). Una altra mala pràctica que s'intenta combatre, aquest cop en connivència amb el treballador, és el “carruselisme” o participació repetida i alternada amb períodes de desocupació amb dret a prestació, que és relativament freqüent en els plans d'ocupació del sector públic (Blasco i Casado, 2009). El “carruselisme” constitueix un cercle viciós pel qual s'empren les subvencions per contractar treballadors, se'ls acomiada posteriorment, moment en el qual passen a percebre la prestació d'atur contributiva per a la qual han estat generant drets. Amb el pas del temps tornen a ser elegibles per participar al programa, i llavors se'ls torna a contractar a les mateixes empreses per fer la mateixa feina que ja havien realitzat, arribant a repetir el cicle durant diversos anys. “Barcelona es Compromet” ja compta, en aquest sentit, amb dues regles de prevenció: no es poden acollir a la subvenció les empreses que hagin amortitzat llocs de treball indefinits durant els tres mesos anteriors a la contractació subvencionada, mitjançant acomiadaments improcedents o nuls declarats per sentència judicial ferma o regulacions d'ocupació; així com la condició que no es podran produir processos de regulació d'ocupació al llarg de període de contractació subvencionada. Resta per aclarir si aquestes regles són un advertiment suficient o s'utilitzen els forats per a les males pràctiques, atès que sembla improbable que en només tres mesos existeixi una sentència judicial ferma per un acomiadament i, és possible percebre la subvenció i executar acomiadaments improcedents immediatament després d'haver-se aprovat la subvenció.

- **Emprar els programes en moments d'estancament econòmic** i retirant-los quan l'economia torna a créixer. La capacitat dels programes de subvencions per crear ocupació neta creix quan l'economia està en crisi i la creació de llocs de treball és molt baixa i decreix quan l'economia millora i hi ha una tendència del mercat laboral a crear llocs de treball espontàniament. Per contra, a altres

polítiques actives d'ocupació els passa justament el contrari: per exemple, les polítiques d'orientació per re-ocupar les persones sense feina en el mercat laboral obert no subvencionat esdevenen menys rellevants, i poden arribar a generar frustració en els participants en períodes en què el gran limitant a l'ocupació és l'escassetat de llocs de treball. Per aquest motiu, és aconsellable incrementar els recursos en programes de subvencions a la contractació en períodes de crisi i destrucció de llocs de treball, i un cop l'economia millora, reduir-los i limitar-los a les persones de més baixa ocupabilitat, i tornar a concentrar els recursos en les polítiques actives orientades a facilitar l'accés al mercat de treball obert. En aquest sentit, el context d'ambdós programes de Barcelona Activa és el més adequat per maximitzar-ne l'impacte potencial sobre la creació neta d'ocupació.

A l'efecte pes mort cal afegir-hi la possibilitat que el programa generi un efecte desplaçament. Això succeeix quan les subvencions generen distorsions en la competència, mitjançant les quals s'acaben perjudicant i destruint llocs de treball en empreses no subvencionades. Per tot plegat, l'efecte net sobre l'ocupació és previsiblement molt limitat.

Igualment, cal tenir en compte que fins i tot en absència de pes mort, i assumint per tant que tots els llocs de treball creats fossin realment causats pel programa, i en absència de efecte desplaçament, i per tant assumint que les subvencions no destrueixen ocupació en les empreses no subvencionades, l'impacte en termes de creació neta d'ocupació seria relativament modest: les 1.140 contractacions previstes en el cas de "Barcelona es Compromet" reduirien la taxa d'atur de la ciutat de Barcelona del 16,05% al 15,91%, d'acord amb l'Enquesta de Població Activa del tercer trimestre de 2014 (l'estimació d'atur és de 127.300 persones i la de població activa és de 793.100). Això és, l'impacte màxim seria una reducció de 0,14 punts percentuals en la taxa d'atur a la ciutat.

L'estimació de la magnitud de l'efecte pes mort dels programes de subvencions és relativament infreqüent, ja que exigeix estratègies d'identificació contrafactual que poden ser metodològicament complexes. Això no obstant, un exemple recent el constitueix l'avaluació del programa "Retorna" d'Àustria, de subvencions a l'ocupació que poden arribar a cobrir fins al 100% dels costos laborals, i que està enfocat als homes majors de 50 anys i les dones majors de 45 en situació d'atur de llarga durada. Tot i que l'avaluació

estima impactes positius significatius, l'estimació de l'efecte pes mort és del 44% (Eppel et al., 2011). Prenent aquesta magnitud com a referència, la contribució de "Barcelona es Compromet" a la reducció de la taxa d'atur seria només de 0,08 punts percentuals, des del 16,05% actual, al 15,97%.

Per aquest motiu, cal considerar que la creació neta d'ocupació, essent rellevant, no és l'objectiu principal dels programes de subvencions. De fet, la combinació de una població objectiu restringida a perfils de baixa ocupabilitat, una cobertura relativament baixa i una quantia elevada indiquen que l'objectiu principal és la incorporació al mercat laboral i la re-qualificació de persones de baixa ocupabilitat en risc de quedar permanentment desconnectades del mercat laboral, de forma mes clara i explícita des de la transformació de "Barcelona crea Ocupació" en "Barcelona es Compromet".

4.3 Els criteris d'elegibilitat són adequats per identificar i reclutar aturats de baixa ocupabilitat?

En l'àmbit internacional existeix una tendència creixent a orientar els programes de subvencions a la contractació a persones de baixa ocupabilitat, que per motius d'edat, nivell formatiu, atur de llarga durada, manca d'experiència o altres atributs personals tenen grans dificultats per accedir a una feina en el mercat laboral obert per la seva pròpia iniciativa. L'objectiu és evitar que esdevinguin aturats de molt llarga durada i acabin permanentment exclosos del mercat laboral, especialment en un moment en que han de competir pels nous llocs de treball amb un gran nombre d'aturats més qualificats. Es tracta, en aquest sentit, de motivar les empreses a que considerin la contractació de perfils de treballadors que, de forma habitual, haguessin exclòs de entrada. De fet, 27 dels 32 països de la Unió Europea revisats a EEPOR l'any 2014 disposaven d'algun programa de subvencions que, almenys parcialment, tenia aquesta orientació. Segons aquest estudi, la població objectiu se sol circumscriure a dones, aturats de major edat –o bé els més joves-, els de menor nivell formatiu, els aturats de llarga durada, els qui no tenen experiència al mercat laboral, les mares o pares de famílies monoparentals, les persones amb discapacitat, membres de minories ètniques, ex-presos i persones que han estat víctimes d'abusos. A França, està orientat a les persones perceptores del Revenu de Solidarité Active (RSA), l'equivalent al programa de renda mínima d'inserció.

Els programes de Barcelona Activa no són una excepció en aquesta tendència, i Barcelona es Compromet es restringeix als majors de 40 anys en situació d'atur de llarga durada i persones amb especials dificultats d'inserció en situació d'atur, segons la definició detallada a la segona secció d'aquest mateix document. La presència d'aquests criteris limita molt l'efecte pes mort, és a dir, el fet que s'estigui subvencionant el que s'hagués esdevingut igualment en absència del programa, ja que és molt poc probable que les empreses haguessin seleccionat aquest tipus de treballadors espontàniament, ja que son atributs que generen una expectativa de menor productivitat (de fet, aquest desavantatge és el que la subvenció tracta de compensar). Cal dir, tanmateix, que modificar el tipus de treballador que les empreses contracten no afecta necessàriament la creació neta d'ocupació, ja que la decisió de crear el lloc de treball pot no estar afectada per la subvenció. De fet, és probable que, per a un mateix lloc de treball, els beneficiaris contractats estiguin substituint altres treballadors "no subvencionables" que haguessin estat contractats en absència de la subvenció. Això no obstant, aquest efecte substitució indirecte¹ pot resultar acceptable si el programa genera impactes en termes d'equitat en l'accés al mercat de treball, així com de protecció econòmica i inclusió social de les persones en major risc d'exclusió, malgrat que no estigui produint guanys en termes de creació neta d'ocupació.

Això no obstant, els impactes sobre l'equitat en l'accés al mercat de treball i la inclusió social poden trobar dificultats per ser assolits en el mateix moment de selecció dels treballadors beneficiaris. Això és degut a que hi ha un cert nivell d'incertesa amb la validesa dels criteris de selecció per capturar la població objectiu a la qual el programa vol atènyer, especialment en el cas de la població diana de caràcter general (en oposició al de "persones en risc d'exclusió social"). A priori, el criteri combinat d'un període d'atur mínim de 12 mesos i una edat mínima de 40 anys, sembla raonable per detectar persones que estan trobant dificultats substancials per incorporar-se al mercat laboral, i és de fet, força coincident amb els criteris de selecció suggerits per als plans d'ocupació

¹ La literatura distingeix entre l'efecte substitució indirecte, que es produeix quan l'empresa ja havia decidit crear el lloc de treball, i el que la subvenció aconsegueix és que se seleccioni determinat perfil de treballador enlloc d'un altre, i el efecte substitució directe, que es produeix quan les empreses contracten nous treballadors subvencionats per substituir treballadors no subvencionats preexistents.

del Servei d'Ocupació de Catalunya a l'avaluació que l'avalua en va realitzar l'any 2009. Té, a més, l'avantatge que és senzill de determinar pel mateix treballador i l'empresa, i és també fàcil i poc costós de verificar per part de Barcelona Activa.

Tanmateix, és previsible que entre el conjunt de persones en atur que compleixin aquests criteris d'elegibilitat es produeixi un procés de "creaming" per part de les empreses, es a dir, que es tendeixi a seleccionar aquelles persones amb menors barreres d'accés al mercat laboral (relativament més joves, més formades, amb més experiència, menys problemes socials, etc.). Per al programa, un cert nivell de "creaming" pot ser acceptable, ja que forma part del marge de flexibilitat que el disseny atorga a les empreses per a que puguin escollir treballadors que els garanteixin un mínim de confiança i expectatives de productivitat. De fet, fins i tot pot resultar desitjable, ja que és possible que aquest tipus de beneficiari constitueixi, precisament, el subgrup de treballadors en risc d'exclusió del mercat laboral per al qual el programa pot tenir un major impacte, ja que els pot significar una oportunitat per mostrar la seva productivitat laboral que altrament no haguessin tingut. Per contra, per a les persones de menor ocupabilitat i problemes socials de caràcter estructural és probable que el programa resulti insuficient i, per tant, ineficaç a mig i llarg termini, ja que aquests desavantatges difícilment es poden compensar amb una participació laboral de 18 mesos. En la següent subsecció discutim aquest darrer punt amb més profunditat.

En síntesi, els criteris de selecció semblen prou restringits per capturar la població deturats que té dificultats especials per reincorporar-se al mercat laboral per la seva pròpia iniciativa, mentre que un cert nivell de "creaming" dins els límits d'aquesta població pot ser tant inevitable com positiu. Això no obstant, serà necessari analitzar ex-post que el "creaming" no s'hagi produït en formes i magnituds imprevistes com per arribar a desvirtuar els objectius del programa, o si més no, per arribar a excloure del programa determinats perfils d'aturats als quals es volia inicialment donar cobertura.

4.4 El programa aconseguirà requalificar els treballadors i incrementar la probabilitat que trobin feina en el mercat laboral obert?

Un dels objectius fonamentals dels programes de subvencions a la contractació rau en què, un cop finalitzat el període de contractació subvencionada, el treballador romanguí ocupat en el mercat laboral obert, ja sigui a la mateixa empresa o en una altra de diferent.

Això pot passar, en primer lloc, perquè el programa hagi servit al treballador per accedir i superar satisfactòriament un procés de “screening” (contractació temporal o amb període de prova per comprovar la productivitat del treballador) al qual no hauria accedit en absència de la subvenció, ja que els seus atributs personals d'edat i història d'atur actuaven de senyal negatiu. És a dir, gràcies a l'incentiu econòmic del programa ha accedit a una feina per a la qual estava prou qualificat, i així ho ha pogut demostrar en el període de contractació subvencionada i, en conseqüència, la contractació s'ha estès mes enllà del període subvencionat. Aquest mecanisme pot ser especialment rellevant per als treballadors amb major formació i experiència per als quals la principal barrera d'accés al mercat laboral és l'edat, i per als qui les polítiques actives orientades a creació de capital humà (com ara la formació ocupacional) tenen menys sentit. És d'esperar que, en deixar llibertat a les empreses per cercar i seleccionar candidats (dins dels criteris de la població objectiu), la tendència a proveir feina en funció de les qualificacions i experiència preexistents es produeixi espontàniament i s'acabi induint el procés descrit.

El programa hauria de servir també per a persones amb un perfil menys qualificat, amb majors dèficits formatius i d'experiència laboral i, per tant, amb una productivitat veritablement menor que el de treballadors de perfil no subvencionable. En aquest cas s'espera que la subvenció compensi aquesta menor productivitat inicial i que el període d'experiència laboral subvencionada, que es pot arribar a estendre fins a 18 mesos, aconseguixi pal·liar aquests dèficits. En conseqüència, els participants esdevindran treballadors amb prou habilitats laborals com per poder accedir al mercat laboral obert, ja sigui en la mateixa empresa en que han adquirit aquestes habilitats o en una altra que aprecii aquesta experiència com a senyal positiu de productivitat.

Per a que això succeeixi hi ha, tanmateix, dos requeriments previs. En primer lloc, que la feina que els participants realitzin en el període subvencionat sigui rellevant, és a dir, que s'assembli el màxim possible a una feina pròpia del mercat laboral obert (això és, no

subvencionat). Aquest és, precisament, el principal inconvenient dels plans d'ocupació en el sector públic: els participants realitzen tasques a l'administració pública que no s'assemblen gaire a les que haurien de realitzar al sector privat i que, a més, han de ser "de naturalesa addicional", això és, en activitats que l'administració no realitzaria en absència de la subvenció, amb la qual cosa tendeixen a ser activitats relativament marginals i amb menor capacitat per qualificar el treballador per al mercat laboral obert. En aquest sentit, els dos programes de subvencions a la contractació de Barcelona Activa constitueixen una modalitat de "plans d'ocupació en el sector privat", amb major capacitat de millorar l'ocupabilitat dels participants que els plans d'ocupació al sector públic, i en línia amb les recomanacions de l'avaluació que Ivàlua va realitzar l'any 2009.

Tanmateix, que l'experiència laboral es produeixi en el sector privat no és una condició suficient per a què sigui veritablement rellevant. En primer lloc, existeix un cert risc que algunes empreses reorganitzin la seva producció i generin llocs de treball de baix perfil ad hoc per al programa, els quals generin un valor afegit tan baix que només tinguin sentit mentre es mantingui la subvenció. Això no només garanteix que el lloc de treball no continuarà més enllà del període subvencionat, sinó que mena, probablement, a que l'experiència adquirida per treballador sigui poc rellevant per trobar una feina posteriorment. Cal dir que aquestes adaptacions poden ser positives si es tracta d'un participant en risc d'exclusió i molt baixa ocupabilitat per al qual el principal objectiu sigui accedir i mantenir la participació laboral durant el període màxim subvencionable. Per contra, poden ser negatives si donen lloc a una experiència laboral poc rellevant per a un treballador amb potencialitat per re-ocupar-se en el mercat laboral obert.

D'altra banda, existeix el risc que els llocs de treball es generin en empreses de baixa o molt baixa productivitat que malden per sobreviure, i per a les quals la subvenció en forma de mà d'obra de baix cost i la possibilitat de finançament associada resultaria particularment atractiva. També en aquests casos existeix el risc que el lloc de treball no sobrevisqui al període subvencionat i que l'experiència laboral adquirida pel treballador resulti poc rellevant per a la seva posterior inserció al mercat laboral obert.

Finalment, l'ampliació de la convocatòria a empreses i entitats del tercer sector facilita la creació de llocs de treball per als perfils de més baixa ocupabilitat i en risc d'exclusió social, que possiblement seran els menys demandats per les empreses ordinàries tot i l'elevada quantia associada. Tanmateix, això implica, molt probablement que els llocs de

treball ocupats per aquestes persones seran força distants dels del mercat laboral obert, soscavant, per tant la capacitat de requalificació de la participació en el programa.

El segon requeriment per a què la participació al programa millori l'ocupabilitat de les persones i, per tant, les expectatives de trobar feina més enllà del període subvencionat, fa referència als dèficits d'ocupabilitat del treballador en el moment d'iniciar la seva participació al programa. Si, en acabar el període subvencionat, la baixa productivitat del treballador no només es confirma sinó que no s'ha pogut compensar amb l'experiència i la formació rebuda durant el període subvencionat, el més previsible és que les persones perdin la feina, i l'empresa cerqui un altre treballador ordinari. En aquest sentit, De Koning (2012) analitza el programa de mesures SPAK a Holanda, i conclou que, atès que la població objectiu del programa inclou perfils amb dificultats estructurals per arribar a accedir mai a una feina no subvencionada, l'objectiu que tots els participants s'acabin incorporant al mercat laboral obert és qüestionable. Per a aquests grups l'objectiu principal hauria de ser l'activació social derivada de la participació laboral subvencionada. Igualment, Cocks et al. (2004), identifiquen en un programa de subvencions similar a Bèlgica que la pèrdua de llocs de treball un cop acabat el període subvencionat és molt elevada, especialment per als homes, amb la qual cosa postulen que són necessàries fórmules de "sheltered work" o treball amb suport permanent que compensin les limitacions a la productivitat que no tenen solució a curt o mig termini, i que poden arribar a ser permanents. En síntesi, la capacitat del programa per re-qualificar i incorporar els participants al mercat laboral obert està possiblement restringida als perfils menys allunyats del mercat laboral. Si bé els impactes per a persones de molt baixa ocupabilitat poden ser positius en altres dimensions, com ara l'activació social o l'increment de la renda, el seu abast es limita al període subvencionat i serien necessàries altres fórmules amb naturalesa permanent. Per contra, cal esmentar que dins d'aquest col·lectiu la cobertura del programa és considerable, ja que les 300 places reservades per a perfils d'exclusió social arribarien a abastar l'11,3% dels 2.661 titulars dels expedients actius del PIRMI a la Ciutat de Barcelona a finals de 2013 (ORDRE EMO/281/2013).

Un risc addicional per als treballadors amb perfils de més baixa ocupabilitat, és que no arribin a completar el període subvencionat, ja sigui perquè abandonen, perquè són acomiadats, o perquè no continuen més enllà del període inicial de 6 mesos. L'abandonament en les primeres etapes de la participació és un problema recurrent en els programes de subvencions adreçats a perfils de baixa ocupabilitat (EEPOR 2014), per

la qual cosa poden ser aconsellables mesures complementàries de suport en les mateixes empreses, com ara la designació d'un treballador amb experiència que faci el rol de tutor o "coach". Una altra pràctica complementària que pot ser rellevant són les estratègies de seguiment o "follow-up". Alguns treballadors poden perdre la feina en acabar el període subvencionat, la qual cosa no implica necessàriament un fracàs si aconsegueixen capitalitzar l'experiència i habilitats adquirides trobant una feina similar en una altra empresa. Donat que aquesta transició pot ser una cruïlla crítica vers l'estabilització en el mercat laboral o l'inici d'un nou període d'atur de llarga durada, pot resultar pertinent que Barcelona Activa empri mecanismes d'orientació i assistència en la cerca de feina.

4.5 Els "bons compromís" seran utilitzats per les empreses i n'incrementaran la supervivència i creixement?

Aquest és l'element més innovador del programa "Barcelona es Compromet" i, en conseqüència, el que està envoltat d'una major incertesa. No hem trobat cap referència d'avaluació d'un programa amb un disseny similar, per la qual cosa les consideracions aquí apuntades són purament especulatives.

Des d'un punt de vista teòric, facilitar el finançament a les petites i mitjanes empreses en un context d'accés limitat sembla, indubtablement, una bona idea. Si a més, el finançament s'empra per a inversió en millores tecnològiques, no només pot revertir positivament en la productivitat, viabilitat i creixement de l'empresa sinó també en l'experiència i adquisició d'habilitats laborals del treballador subvencionat que l'hagi d'emprar, en el benentès que la inversió tecnològica i el lloc de treball estiguin associats, la qual cosa no ha de ser així necessàriament.

Entre els possibles problemes, cal esmentar que aquest incentiu pot atraure empreses amb majors problemes de tresoreria, la qual cosa pot menar a un cert nivell de mortalitat empresarial durant el mateix període subvencionat, i per tant és possible que alguns participants no puguin completar el període de contractació previst. D'altra banda, un cop convertida la subvenció en bons, l'empresa està forçada a mantenir el treballador per no perdre la subvenció, la qual cosa podria constituir un incentiu negatiu per realitzar la seva feina correctament.

4.6 Les subvencions a la contractació indefinida han aconseguit estabilitzar treballadors temporals?

Aquesta pregunta resulta poc pertinent o tardana, en cert sentit, ja que aquest objectiu propi de Barcelona Crea Ocupació ha caigut en el disseny de “Barcelona es Compromet”, que no contempla subvencionar contractes indefinits a persones que ja estaven ocupades a la mateixa empresa amb contractes temporals, i ni tan sols obliga que les noves contractacions siguin indefinides.

Els gestors de “Barcelona Crea Ocupació” van manifestar a l’entrevista que vàrem mantenir que l’objectiu del programa en termes de millora de la qualitat era “superar l’incentiu a no fer contractes indefinits, de manera que la qualitat del contracte durant el període subvencionat ja és un valor en si mateix, ja que trenca la dinàmica de temporalitat i rotació”, si bé l’objectiu principal era que aquestes contractacions de qualitat “s’estabilitzin més enllà del període subvencionat”.

En espera dels resultats de l’avaluació d’impacte ex-post d’aquest programa, que encara és vigent, la literatura avaluativa de programes amb objectius similars indica que aquest és un objectiu difícilment assolible. El risc rau en què el programa canviï la forma, però no la dinàmica de la rotació, ja que existeix evidència empírica que les taxes d’acomiadament de treballadors indefinits subjectes a mesures de foment de la contractació és força elevada en acabar el període subvencionat. Això vol dir que aquests programes no trenquen la dinàmica de la rotació, sinó que forcen que els treballadors tinguin, durant el període en que estan contractats, un contracte indefinit enlloc d’un de temporal, essent utilitzada la subvenció, almenys en part, per cobrir el cost d’acomiadament que han d’assumir les empreses en el moment de la ruptura. Això succeeix especialment per als treballadors amb els salaris baixos, per als quals el risc de d’acomiadament és major. El motiu rere aquesta dinàmica rau en què les persones amb contracte indefinit no tenen, per definició, major productivitat ni generen majors ingressos a l’empresa que els temporals, amb la qual cosa l’incentiu per la temporalitat torna tan aviat com es lleven les subvencions. Malgrat que el problema de la temporalitat al mercat laboral és innegable i està força documentat, els programes de subvencions en l’àmbit local no semblen tenir prou capacitat per revertir els incentius a la dualitat que genera el marc regulatiu de l’estat. (Conde-Ruiz, Jansen & García-Pérez, 2014; Méndez, 2013; García Perez & Rebollo, 2009).

5. Conclusions i recomanacions

En aquest document hem presentat l'avaluació del disseny dels dos programes de subvencions a la contractació de Barcelona Activa: “Barcelona Crea Ocupació” i “Barcelona es Compromet”. Les subvencions a la contractació són una política activa d'objectius diversos. En primer lloc, són una política “de demanda”, que intenta induir la creació de nous llocs de treball, i la corresponent reducció de l'atur, per la via de reduir els costos laborals. Segon, són una política de capital humà, ja que pretenen proveir a les persones participants d'una experiència laboral prolongada en la que puguin adquirir coneixements i habilitats rellevants per trobar, un cop finalitzi el període subvencionat, una feina en el mercat laboral obert, ja sigui a la mateixa empresa o en una altra. En tercer lloc, són també una política social, en tant que solen adreçar-se a perfils de molt baixa ocupabilitat amb l'objectiu que, durant el període de feina subvencionada, garantir-los una renda i induir-ne l'activació social.

En alguns països, entre ells Espanya, aquest tipus de subvencions (en la forma de bonificacions a la Seguretat Social), s'ha utilitzat també per intentar incrementar la qualitat de la contractació, induint la conversió de contractes temporals en indefinits. Aquest era també l'enfocament de “Barcelona Crea Ocupació”. Per contra, “Barcelona es Compromet” ha eliminat aquest objectiu i ha incorporat el de l'increment de la supervivència i el creixement de les petites i mitjanes empreses participants, mitjançant el mecanisme dels “Bons Compromís”, que permet accedir a finançament amb la garantia dels ingressos futurs de la subvenció.

La tendència en els països de la Unió Europea ha estat a incrementar l'ús de les subvencions a la contractació, especialment en períodes de crisi econòmica i atur elevat, en què la creació d'ocupació és molt baixa, amb una població objectiu restringida a persones de baixa ocupabilitat (per raó d'edat, temps a l'atur i nivell formatiu, entre altres atributs personals que constitueixen barreres a l'ocupació), i amb mecanismes de suport per a què l'experiència laboral subvencionada reverteixi positivament en el capital humà del participant. En aquest sentit, els programes de Barcelona Activa i, especialment, l'evolució de “Barcelona crea Ocupació” a “Barcelona es Compromet” estan en línia amb aquesta tendència internacional.

Existeix un corpus d'avaluacions sobre programes de subvencions a la contractació similars als de Barcelona Activa que indica que:

1. La capacitat d'aquest tipus de programa per crear ocupació neta és molt limitada, tant per la diferència de magnitud entre la cobertura dels programes i el nombre de desocupats en temps de crisi, com per la capacitat de les subvencions d'induir la creació genuïna de nous llocs de treball estables que sobrevisquin el període subvencionat.
2. L'impacte se sol concentrar en incrementar l'accés a l'ocupació de perfils de baixa ocupabilitat, que en absència de la subvenció no haguessin estat considerats per ocupar els llocs de treball i s'haguessin allunyat cada cop més del mercat laboral. Si això es combina amb una experiència laboral, durant el període subvencionat, rellevant i "re-qualificadora", que incrementi la productivitat del participant i actuï de senyal positiu per al mercat laboral, el programa pot ser efectiu en mantenir l'ocupació dels treballadors d'aquest perfil més enllà del període subvencionat.
3. En el cas dels perfils en risc d'exclusió social i de més baixa ocupabilitat, els problemes que menen a la baixa productivitat del treballador no solen tenir solució a curt o baix termini, per la qual cosa els participants tendeixen a perdre la feina en acabar el període subvencionat. Atès que és molt improbable que arribin a accedir mai a una feina no protegida, els objectius per a aquest tipus d'aturat es limiten a la garantia de rendes i l'activació social durant el període subvencionat.
4. Els intents de convertir llocs de treball temporals en fixes solen ser poc efectius. S'assoleix un impacte a curt termini, en forçar la conversió de contractes temporals en indefinits, però un cop acabat el període subvencionat o bonificat l'impacte desapareix per tornar a la rotació. És a dir, s'empra part de les subvencions per acomiadar els treballadors fets fixes. En aquest sentit, sembla que els problemes de segmentació o dualitat del mercat laboral romanen fora de l'abast de programes locals i requereixen solucions estructurals en la legislació laboral de l'Estat.

5. No hem trobat precedents d'avaluacions de programes de suport a la contractació vinculats a instruments de finançament del tipus dels "bons compromís", per la qual cosa no es pot valorar el disseny d'aquest component de forma empírica.

Sobre la base d'aquests resultats identificats a la literatura, considerem que les variacions introduïdes en el disseny en el canvi de "Barcelona Crea Ocupació" a "Barcelona es Compromet" reforcen l'enfocament en aquells objectius que l'experiència d'altres països ha identificat com més plausibles, i per tant, constitueixen millores en el disseny del programa. Això no obstant, els impactes del programa hauran de ser verificats empíricament mitjançant una avaluació ex-post del programa.

Igualment, a la llum del contrast entre el disseny dels dos programes de Barcelona Activa i els resultats de la literatura, plantegem les següents recomanacions:

1. Considerar la reincorporació dels joves a la població objectiu del programa. Tot i que algunes avaluacions han identificat que aquest tipus de subvencions tenen impactes superiors en persones de major edat, el programa pot ser efectiu per proveir un aprenentatge a persones que, més enllà de la joventut, acumulen altres barreres d'accés al mercat laboral, com la manca de formació i d'experiència laboral.
2. Incrementar la diferència en la quantia de les subvencions per a les dues poblacions objectiu del programa (majors de 40 anys en atur de llarga durada i persones en risc d'exclusió social), que actualment és de només 1.000 euros semestrals, per apropar-les a la diferència de productivitat esperada entre els dos grups. La diferència en la subvenció actual pot dificultar que les empreses ordinàries s'inclinin per contractar persones en risc d'exclusió, que possiblement es concentraran en les entitats i empreses del tercer sector.
3. Combinar la participació al programa amb dues mesures complementaries: les tutories en el mateix lloc de treball per part de companys amb més experiència, per part d'evitar l'abandonament prematur en els perfils en risc d'exclusió social, i l'orientació i assistència intensiva en la recerca de feina per part dels qui perdin el lloc de treball en finalitzar el període subvencionat. Aquesta mesura pot ser clau

per evitar que el capital humà acumulat s'esvaeixi i esdevinguin, de nou, aturats de llarga durada.

4. Vincular i coordinar la part del programa adreçada a les persones en risc d'exclusió social amb el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció, a fi d'arribar a dissenyar i oferir, d'una banda, solucions de més llarga durada per a aquelles persones que presenten dèficits de productivitat permanents que no poden ser pal·liats amb una experiència laboral de 18 mesos; i de l'altra, per garantir una resposta conjunta i coherent a una mateixa població objectiu. De fet, les mesures laborals del PIRMI inclouen, en ocasions, la participació en plans d'ocupació. En aquest sentit, el programa de Barcelona Activa constitueix una mesura addicional rellevant, tant per ampliar la cobertura com per assajar una formula alternativa, potencialment més efectiva.
5. Realitzar, durant el període de implementació, un seguiment especial al procés de selecció dels treballadors i al grau en què el "creaming" inclou o exclou determinats perfils objectiu del programa; el tipus de lloc de treball que ocupen els treballadors subvencionats i el seu potencial re-qualificador; i l'ús del finançament obtingut a través dels "bons compromís". Aquesta anàlisi es pot basar en l'aplicació de metodologies qualitatives sobre una petita mostra de participants.
6. Realitzar una avaluació d'impacte ex-post, que pot emprar el límit d'edat del criteri d'elegibilitat per a l'estratègia d'identificació del contrafactual, a fi d'estimar l'impacte del programa en la participació laboral dels beneficiaris posterior al període subvencionat. Aquesta avaluació hauria de parlar especial atenció a detectar el subgrup per al qual el programa és més efectiu, sempre entre els límits d'uns criteris que, si són excessivament laxes menen a un impacte nul per efecte del pes mort, i si són massa estrictes, menen a la selecció d'una població amb desavantatges massa severs i permanents com per poder ser pal·liats mitjançant una experiència laboral màxima de 18 mesos.

6. Bibliografia

- Blasco J., i Casado D. 2009. «Avaluació dels Plans d'Ocupació del Servei d'Ocupació de Catalunya», Ivàlua 2009
- Cocks et al. 2004
- Conde-Ruiz, JI, Jansen M., García-Pérez JI. 2014. «De tarifas planes, pesos muertos y agujeros en el sistema de pensiones», *Nada es Gratis*.
- Conde-Ruiz, JI, Felgueroso F., García-Pérez JI. 2010. «Las reformas laborales en España: un modelo agotado», *Colección Estudios Económicos 11-2010*, FEDEA
- Cahuc, P. 2014. «Do hiring credits work in recessions? Evidence from France», *IZA Discussion Papers*, Paper No. 8330
- De Koning. 2012.
- Eppel et al. 2011.
- European Employment Policy Observation Review (EEPOR). 2014. «Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe», European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit C.1
- García Pérez, JI., i Rebollo Sanz YF. 2009. «The Use of Permanent Contracts Across Spanish Regions: Do Regional Wage Subsidies Work», *Investigaciones Económicas*, Vol 23 (1), 97-130
- Méndez, I. 2013. «Promoting Permanent Employment: lessons from Spain», *SERIEs*, Vol 4, 175-199
- Neumark, D. 2011. «Spurring Job Creation in Response to Severe Recessions: Reconsidering Hiring Credits», *NBER Working Papers*, WP Num. 16866
- OECD. 2009. «OECD Employment Outlook 2009»