



Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

Programa general d'inversions

Un instrument de suport a la inversió local de la Diputació de Barcelona

Nom del programa
Programa general d'inversions (PGI)

Programa impulsat per
Diputació de Barcelona (DIBA)

Àmbit
Cooperació local

Tipus d'avaluació
Disseny i implementació

Objectiu
Analitzar el procediment de suport a la inversió local, detectar-ne les principals problemàtiques i proposar millores al seu disseny

Període d'anàlisi
2021-2022

Avaluació encarregada per
Diputació de Barcelona

Equip de treball
Ana Lete Murugarren (externa) i Ramon Sabes-Figuera i Jordi Sanz (Ivàlua)

Data de realització
Març 2023

La política de cooperació local de la Diputació de Barcelona (DIBA) per al mandat 2020-2023 s'ha concretat en el Pla de concertació Xarxa de Governos Locals 2020-2023 (aprovat pel Ple de la Diputació de Barcelona el 28 de maig de 2020). En el marc d'aquest pla, el Programa general d'inversions (PGI) és un dels tres instruments vertebradors de l'acció de la Diputació de Barcelona —juntament amb el Catàleg de serveis i els programes específics— i substitueix el que fins al 2020 es coneixia com les «Meses de concertació».

La missió principal de la Diputació de Barcelona, segons el seu Pla d'actuació de mandat per al període 2020-2023, és enfortir els governs locals de la demarcació de Barcelona mitjançant diferents mecanismes de cooperació, amb la finalitat que puguin prestar serveis de qualitat i executar les seves competències. L'objectiu final és que aquests ens locals puguin contribuir a l'horitzó d'una nova normalitat que sigui més inclusiva socialment, més respectuosa amb el medi ambient i que impulsi la represa i la dinamització econòmica a tots els pobles i ciutats. El PGI és l'instrument que articula preferentment el suport a la inversió dels ens locals de la província de Barcelona. La dotació econòmica d'aquest instrument per al període 2021-2024 és de 260 milions d'euros.

En el PGI, a cada ens destinatari (ajuntaments, consells comarcals i entitats municipals descentralitzades) se li assigna una dotació individualitzada basada en criteris objectius, equitatius i transparents. Aquesta dotació garantida es gestiona a través de dues línies de suport: el 80% a través de la Línia 1, «Projectes sostenibles», i el 20% restant per mitjà de la Línia 2, «Fons incondicionat d'inversió». Per accedir als fons d'aquesta segona línia no es requereix que els ens locals presentin cap mena de sol·licitud ni que les actuacions estiguin sotmeses a cap tipus de revisió tècnica. Tanmateix, per accedir als fons de la Línia 1 s'han de presentar projectes, com a màxim 3, i aquests han de complir els requisits per ser considerats inversió sostenible.

Policy Brief

Context i intervenció

El sistema per articular el suport a la inversió de la DIBA als ens locals que s'implementa a partir del PGI intenta potenciar la transparència i l'equitat en la distribució dels recursos. Amb la finalitat de millorar el PGI, la Coordinació d'Estratègia Corporativa i Concertació Local (CECCL) de la Diputació de Barcelona va encarregar a l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) l'avaluació del PGI amb l'objectiu de generar coneixement sobre el disseny i la implementació d'aquest canvi de model i les millores que aporta el nou procés de gestió de la inversió pública en el model de concertació local de la Diputació de Barcelona.

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

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

Objectius específics del PGI

- 1** Promoure la sostenibilitat econòmica, social i mediambiental de les infraestructures i dels béns i equipaments públics que estiguin associats al funcionament dels serveis municipals i a l'exercici de les competències locals.
- 2** Promoure la modernització tecnològica i l'eficiència en la utilització dels recursos de les estructures administratives i de gestió dels governs locals.
- 3** Promoure un espai públic inclusiu i que contribueixi a la qualitat de vida i a la salut de les persones, i a una mobilitat segura i sostenible.
- 4** Promoure l'acció climàtica per a un ús sostenible dels recursos hídrics o energètics, estimular el reciclatge i la reducció de la contaminació i dels residus, la prevenció d'incendis, la protecció i la promoció dels entorns naturals i la biodiversitat.

D'una manera simplificada, el PGI és un programa que s'articula en ajuts amb els quals es canalitzen els recursos econòmics de la Diputació envers els ens locals de la província de Barcelona. Aquestes subvencions es divideixen en dues línies de suport:

- Línia 1 de suport "Projectes sostenibles"
- Línia 2 de suport "Fons incondicionat d'inversió"

La gran diferència entre totes dues línies rau en la seva condicionalitat en l'accés als fons. Mentre que la primera és condicionada a la presentació de projectes per part dels ens locals, la segona és incondicionada. D'aquesta manera, la Línia 1 s'assigna mitjançant concurrència no competitiva i, per contrast, la Línia 2 s'assigna per concessió directa. Així mateix, la Línia 1 neix amb vocació d'incidir i prioritzar la sostenibilitat de les actuacions inversores, mentre que la Línia 2 neix com a conseqüència de la situació generada per la COVID-19 i, conceptualment, es dissenya per donar suport als ens locals en l'impuls de la reconstrucció després de l'emergència sanitària.

El PGI promou la sostenibilitat econòmica i social a nivell local, a partir de la millora dels criteris tècnics i transparència del procés d'atorgament de la inversió econòmica.



Avaluació

L'avaluació del PGI pren com a punt de partida les inquietuds que comporta implantar un model innovador en l'adjudicació de la inversió a nivell local, l'adaptació al territori i l'alineació a la pràctica dels seus objectius amb els instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona. La motivació de l'avaluació, realitzada a partir de mètodes mixtos, és aconseguir evidències que puguin ser útils per esbrinar com s'ha dissenyat el PGI, el seu aterratge inicial al territori i iniciar línies de millora en la seva prestació.

Objectius i preguntes d'avaluació

En el marc d'aquesta línia de treball, s'ha avaluat el disseny del PGI i la seva implementació.

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

Per la seva banda, l'**avaluació de la implementació** analitza com s'està desenvolupant a la pràctica el PGI en les seves diferents vessants (tercer informe). En concret, com ha funcionat l'inici d'aquest desplegament, com ho han viscut els diversos agents implicats, quines són les principals propostes de millora i quines són les barreres identificades més destacades. Entre d'altres, en destaquen les següents preguntes clau que pretenen recollir com ha estat aquest primer desplegament del PGI respecte el seu disseny inicial:

- La implementació del Programa presenta diferències significatives en alguns tipus d'ens destinataris?
- Com s'identifiquen les necessitats municipals? Com ha estat el procés d'identificació de necessitats a la pràctica?

- Com es valora l'equitat i l'equilibri territorial, la transparència i publicitat i l'objectivitat com a criteris de distribució del PGI?
- Com es valora l'execució i, de manera particular, la complexitat de la tramitació del PGI?
- Com es valora l'encaix del PGI amb la planificació i el cycle de gestió dels projectes dels ens locals?
- Com es valora el sistema de valoració tècnica de les actuacions? Els criteris de valoració, que són els que finalment determinen quins projectes es desenvoluparan i quins no, s'adapten a les necessitats d'inversió dels ens?
- Com ha estat i com es valora la complementarietat del PGI amb la resta d'instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona?

En resum, l'interès de l'avaluació de la CECCCL és generar informació que permeti respondre a dues preguntes clau amb relació al PGI. La primera, si el seu disseny és adequat i està alineat amb els objectius del pla. La segona, si la seva implementació s'ha desenvolupat d'acord amb la planificació, quines barreres i facilitadors es poden identificar, i com ha funcionat a la pràctica el sistema de governança del PGI.

L'avaluació del disseny examina el grau de plausibilitat de les hipòtesis de la Teoria del canvi del PGI i l'avaluació de la implementació analitza com s'està desenvolupant a la pràctica.

Avaluació Metodologia

Tant per a l'avaluació del disseny com de la implementació s'ha fet servir una metodologia mixta que inclou tècniques quantitatives i qualitatives. L'estratègia triada en aquesta avaluació és de triangulació metodològica, ja que ambdues tècniques s'orienten cap al mateix objecte d'estudi i aporten més coneixement i validesa als resultats obtinguts.

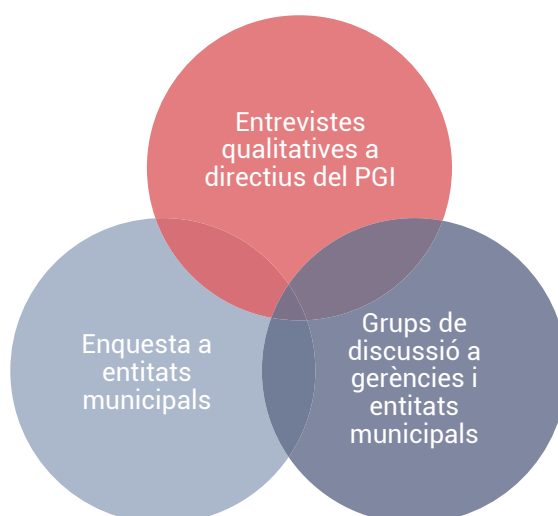
Per portar a terme l'avaluació del disseny del PGI, que inclou la construcció de la seva Teoria del canvi (Tdc), s'ha emprat un enfocament de tècniques mixtes: d'una banda, un seguit de tècniques qualitatives per generar una primera Teoria del canvi a partir de les aportacions de diferents agents participants; d'altra banda, a partir d'una enquesta als diferents ens locals participants en el Programa, com a forma de confirmar els principals components i supòsits de la Teoria del canvi realitzada. S'han realitzat dues entrevistes semiestructurades a l'equip directiu del PGI, un grup de discussió amb els gerents de diferents gerències de serveis de la Diputació, un grup de discussió mixt entre responsables de diferents gerències i professionals d'entitats locals i, finalment, un grup de discussió amb personal tècnic de diferents ens locals a partir d'una selecció aleatòria de municipis. Així mateix, es va administrar una enquesta als ens locals, en línia i administrada a secretaris, tècnics especialitzats i tècnics administratius d'un total de 447 professionals de 295 municipis participants del PGI. La finalitat ha estat validar els principals fonaments de la Teoria del canvi provinents del treball de camp qualitatiu.

Pel que fa a l'avaluació de la implementació, es va emprar també mètodes qualitatiu i quantitatiu. Concretament, es van realitzar un total de 5 entrevistes i 2 grups de discussió amb els principals agents implicats en el procés d'implementació del PGI. Es van escollir 5 persones de la Direcció dels Serveis de Cooperació Local i dels diferents centres gestors de la Diputació de Barcelona.

Tot seguit, es va portar a terme un primer grup de discussió amb municipis de fins a 5000 habitants i consells comarcals, mentre que el segon es va dirigir a recollir les opinions i vivències de municipis de més de 5000 habitants. A cada grup hi van assistir 8 persones diferents, escollides aleatòriament a partir d'una llista de municipis facilitada de la Direcció de Serveis de Cooperació Local.

En l'avaluació de la implementació s'han emprat dades quantitatives. D'una banda, les dades d'activitat del propi PGI, tant de la situació dels projectes sol·licitats pels diferents ens locals com de l'import monetari demanat per a cada projecte de la Línia 1 i l'import ja transferit als ens locals, les característiques dels projectes, l'àmbit d'actuació o els objectius de desenvolupament sostenible (ODS) associats a cada projecte o inversió. D'altra banda, s'ha utilitzat informació de l'enquesta als ens locals. A més de preguntes relatives al disseny del PGI, en aquesta enquesta es feien: a) preguntes relatives a la detecció i la cobertura de necessitats del PGI; b) preguntes relatives als recursos humans i materials, sobre el procediment per presentar i executar projectes d'inversió pública en l'àmbit municipal, l'adaptació del PGI al cycle municipal; c) preguntes relatives a aspectes de coordinació i participació. Així mateix, es van contrastar algunes propostes de millora sorgides en el treball qualitatiu previ.

Tècniques emprades en l'avaluació: mètodes mixtos



Resultats

L'avaluació posa de manifest que el PGI és un instrument que suposa un pas endavant en la concertació local de la inversió. Aquesta és una concepció compartida pels diferents actors implicats en la política, que a més asseguren que els objectius a curt termini s'estan acomplint malgrat tractar-se d'una política pública amb grans reptes a afrontar.

Una Teoria del canvi complexa per a un programa multinivell

El PGI esdevé una resposta a la pretensió de fer evolucionar la forma de concertació local pel que fa a la dotació de recursos als ens locals a fi que implementin actuacions d'inversió. Per tant, intenta mitigar aquells aspectes amb marge de millora propis de les Meses de concertació. A partir de la Teoria del canvi, que analitza la consistència de la cadena causal entre necessitats, recursos, activitats i resultats d'una intervenció, els principals reptes ex-ante que ha d'afrontar el PGI són la manca de transparència en la distribució de fons i l'aprovació d'actuacions, la manca de coherència entre els instruments de cooperació local de la Diputació de Barcelona, l'escassa participació i corresponsabilitat dels centres gestors, el baix nivell d'execució de les actuacions i, finalment, l'escassa contribució a l'equilibri territorial.

Satisfacció general per part dels agents del canvi al nou model que proposa el PGI, amb alguna excepció

Un aspecte rellevant que ha fet palesa l'avaluació de la implementació del Programa general d'inversions és que, en general, el cos tècnic tant de la Diputació de Barcelona com dels ens locals (excepte el dels municipis petits) està satisfet amb el canvi del model de meses de concertació pel PGI. Al mateix temps, es reconeix que és un canvi al qual s'han d'adaptar i que, com tots els canvis, necessita un temps de rodatge, de millora i d'adaptació. Els municipis petits, no obstant això, no mostren el mateix nivell de satisfacció, en tant que la flexibilitat que caracteritzava les Meses s'adaptava millor a la seva realitat. De fet, això es reflecteix en el nombre de projectes ja formalitzats de la Línia 1, que és més baix en els municipis petits.

Es percep que els objectius a curt termini s'estan aconseguint

Segons les percepcions dels informants entrevistats, dos dels resultats esperats a llarg termini del Programa van en la bona direcció per tal de ser assolits. En concret, els relatius a l'increment de la transparència del PGI i al reforç de l'equitat territorial. Amb tot, el fet que s'assoleixi un reequilibri territorial de facto dependrà de quantes actuacions es presentin, s'aprovin i s'executin finalment, i per a això s'ha d'esperar a la finalització del Programa. L'avaluació de la implementació també ha constatat una sèrie de resultats esperats a curt termini que sí que s'estan aconseguint. En concret, el respecte a l'autonomia local, l'increment del nivell de transparència en la distribució de fons i l'aprovació d'actuacions, l'increment de la participació i la corresponsabilitat dels centres gestors.

Implementació amb èxit de les activitats nuclears del PGI

Les activitats del PGI que no presenten obstacles es refereixen tant a aquelles que són nuclears, és a dir, aquelles que constitueixen els pilars bàsics del Programa, com a les de reforç, o sigui, les que donen suport al PGI per convertir-lo en un instrument més robust. Dins del primer grup s'han trobat les activitats relatives a la "distribució del pressupost del PGI a ens locals sobre la base d'una fórmula equitativa i pública" i aquella directament vinculada a l'aprovació d'una línia de finançament no condicionat (-amb l'aprovació del PGI, la Línia de suport 2 Fons incondicionat d'inversió queda directament oberta-), cosa que està permetent la consecució del resultat esperat a curt termini de l'autonomia local.

Necessitat d'incrementar els recursos econòmics i humans, sobretot pels municipis petits

Pel que fa als municipis petits, han expressat que tenen dificultats de participació en el Pla, ja que els suposa una sobrecàrrega de treball a l'equip tècnic i administratiu del municipi ja minsos d'entrada. Així mateix, l'avaluació ha trobat mancances en els recursos humans dels centres gestors, tant en quantitat com en multidisciplinarietat, per donar plena cobertura a les tasques tant tècniques com administratives que requereix el PGI. Les

activitats de revisió de sol·licituds en segona instància, l'assistència tècnica prèvia i el seguiment tècnic de les actuacions s'estan veient compromeses. S'ha observat una gestió interna de les consignacions pressupostàries àrdua i un endarreriment en els tempos d'aprovació d'actuacions que ja compten amb un informe favorable. Aquest escull no afecta cap component concret de la Teoria del canvi, però sí que resta fluïdesa a la implementació del PGI i n'entorpeix el calendari.

Resultats de les avaluacions del PGI

Una Teoria del canvi complexa per a un programa multinivell

Satisfacció general per part dels agents del canvi al nou model que proposa el PGI, amb alguna excepció

Es percep que els objectius a curt termini s'estan aconseguint

Implementació amb èxit de les activitats nuclears del PGI

Necessitat d'incrementar els recursos econòmics i humans, sobretot pels municipis petits

Aprentatges

El PGI és un pas endavant en el model d'inversió pública local

La majoria d'actors comparteixen que cal avançar cap a projectes amb qualitat tècnica i avaluar-los a partir del seu valor afegit i de forma transparent. Aquesta és l'aportació més rellevant que ha de permetre incrementar els resultats de la inversió pública local.

Necessitat de més recursos humans i econòmics en general, però sobretot pels municipis petits

La primera etapa de desplegament del PGI constata la necessitat de disposar de més recursos humans i econòmics per gestionar el procés d'atorgament de la inversió. Aquest aspecte és rellevant pels municipis més petits, amb escassos mitjans propis.

Importància de la difusió del PGI

Les primeres etapes de tot enfocament innovador comporta superar dubtes inicials per part dels agents implicats. L'avaluació ha estat capaç de copsar la bona tasca que s'ha fet des de la CECCL en donar a conèixer el canvi de model i les implicacions que comporta per la inversió local.

Recomanacions



Disseny, governança i planificació compartida

És necessari reforçar l'articulació de la política amb les entitats locals, tot adaptant-se a les necessitats de cada territori, tant pel que fa als calendaris i recursos per la sol·licitud i execució del projecte d'inversió. La garantia d'aprovació de sol·licituds del projecte d'inversió s'ha identificat com a un possible instrument que ajudaria en aquesta direcció.



Augmentar els recursos materials i humans de cara a millorar la gestió del procés formal de la inversió pública local

És necessari ajustar la dotació de personal tant els centres gestors com donar suport específic als municipis més petits per tal que puguin seguir l'itinerari de gestió marcat pel PGI.



Mantenir les activitats de difusió del PGI

És imprescindible incrementar la intensitat de les mesures de difusió del projecte, seguint en la direcció actual. Una possible millora que s'apunta és remarcar la importància dels missatges clau de la política i el seu procediment, a més de fer-ho amb certa antelació (6 mesos).

Podeu consultar l'informe complet a ivalua.cat