

LA NECCESSITAT D'EXPERIMENTAR AMB NOUS MODELS DE POLÍTIQUES ACTIVES PER RETROBAR EL BENESTAR ECONÒMIC

Albert Bravo Biosca

Nesta i Barcelona GSE

El camí cap a la recuperació de l'economia catalana i espanyola passa per corregir una sèrie de dèficits en diferents àmbits, més enllà del dèficit públic. D'alguns se'n parla molt (tot i que s'hi actua poc), com la baixa qualitat de moltes de les nostres institucions i les importants llacunes en termes de capital humà que afecten segments de la nostra població. D'altres, potser se'n parla (i s'hi actua) encara menys, com el dèficit en polítiques actives d'ocupació o, amb caràcter més ampli, el dèficit en innovació en el sector públic.

Aquest article se circumscriu a les polítiques actives d'ocupació i de suport a l'empresa, però des d'una perspectiva diferent. El seu objectiu no és descriure el ventall d'intervencions possibles, sinó presentar com es pot utilitzar un enfocament experimental per desenvolupar polítiques públiques més efectives en aquests

àmbits. Per això, presenta algunes de les oportunitats per innovar així com alguns exemples, majoritàriament basats en experiències britàniques¹.

1. Un enfocament experimental en el desenvolupament de les polítiques públiques

El disseny de les polítiques públiques és sovint víctima de dues dinàmiques contraposades: una, l'immobilisme (no tocar res a no ser que sigui inevitable, i sense qüestionar el model global), i l'altra, la introducció de grans canvis sense haver-los provat abans a petita escala (guiats sovint per raons ideològiques o titulars de diaris, amb relativament poca anàlisi de l'evidència empírica disponible).

Un enfocament experimental se situa enmig dels dos extrems. No vol dir no fer res per por d'empitjorar les coses, ni tampoc introduir grans reformes sense considerar l'evidència ni posar els mecanismes per avaluar-les. Es tracta, senzillament, de posar en marxa programes pilot per provar noves intervencions, avaluar-les utilitzant mètodes rigorosos i generalitzar aquelles

¹ Aquest article està basat en part en la intervenció de l'autor en la Jornada dels Economistes 2013 i en el capítol del mateix autor titulat "Construyendo una economía y sociedad más innovadoras" publicat a la monografia *Reformas estructurales para un nuevo modelo económico* (Mediterráneo Económico, vol. 25).

que funcionin, sense deixar d'experimentar amb dissenys alternatius per millorar-les continuament. Un enfocament senzill, de sentit comú, si bé encara relativament poc utilitzat.

Experimentar vol dir acceptar que d'entrada no se sap quin serà el resultat, un reconeixement implícit de la nostra ignorància o, en altres paraules, dels límits del nostre coneixement. Per això, també es podria considerar una prova d'humilitat. Molt sovint els promotors d'una nova política assumeixen que la intervenció serà efectiva i que el seu disseny és òptim, en comptes de provar diferents dissenys possibles per veure quin és més efectiu.

Experimentar no és tan sols provar una cosa nova o fer un pilot, sinó que requereix també habilitar els sistemes necessaris per aprendre si la intervenció és efectiva. Cal avaluar però, sobretot, cal avaluar bé. Massa sovint l'avaluació de polítiques públiques fa servir mètodes poc rigorosos que sobreestimen els beneficis d'un programa. Per exemple, preguntar als beneficiaris d'un programa si aquest els ha agradat, tot i ser útil, no proporciona un bon indicador de l'impacte del programa. Per avaluar-ne l'efectivitat cal saber com hauria evolucionat la situació dels beneficiaris si no haguessin participat en el programa.

Per això, les bones avaluacions d'impacte són aquelles que fan servir grups de control, creats aleatòriament com en un assaig clínic o alternativament utilitzant mètodes estadístics. Les proves controlades aleatòries (conegudes per la sigla RCT²) són considerades com el mètode més precís per eliminar els diferents biaixos que distorsionen el resultat de la majoria d'avaluacions d'impacte, si bé l'elecció entre els diferents mètodes quantitatius i qualitatius disponibles depèn de les característiques del programa (no es poden avaluar canvis globals del sistema, com ara la reforma laboral, amb un RCT, tot i que el principi bàsic, la necessitat d'experimentar i avaluar, és vàlid també). Un exemple interessant és el de l'Education Endowment Foundation al Regne Unit, una fundació pública dotada amb un fons de 125 milions de lliures que té la missió d'experimentar amb diferents intervencions per millorar la qualitat de l'educació, i que en l'actualitat està fent més de cinquanta proves controlades aleatòries (RCT) en un miler d'escoles per avaluar l'efectivitat de diferents mètodes pedagògics i tecnologies educatives³.

² De l'anglès *randomized controlled trial* (RCT).

³ Vegeu la seva pàgina web per a més informació, <http://educationendowmentfoundation.org.uk>.

“Massa sovint l'avaluació de polítiques públiques fa servir mètodes poc rigorosos que sobreestimen els beneficis d'un programa”

Finalment, experimentar vol dir estar obert a noves idees, mètodes i enfocaments, acceptant la diversitat de solucions i camins possibles. Això és més difícil en una administració centralitzada, burocratitzada, adversa al risc i poc flexible. Per contra, un model descentralitzat i obert a la participació dels diferents actors del sistema incentiva la diversitat. Crear una cultura d'experimentació en el sector públic no és fàcil (tampoc ho és al sector privat, una altra assignatura pendent), però és possible crear mecanismes i entorns que afavoreixin l'experimentació en comptes de limitar-la.

En resum, aquestes són algunes de les raons que fan d'un enfocament experimental una manera més efectiva (i econòmica) de desenvolupar millors polítiques públiques. Fins i tot en una etapa d'austeritat, no costa diners sinó que n'estalvia, ja que contribueix que els recursos públics es dediquin als programes que realment són efectius i permet reformar o suprimir aquells que no ho són. Així que, tot i aquella dita catalana que diu que els experiments millor amb gasosa, els reptes als quals ens enfrontem són massa importants per tal que intentem resoldre'ls fent servir les mateixes receptes de sempre, en comptes de provar nous enfocaments, aprenent d'experiències d'altres indrets i millorant-les. Un àmbit on cal experimentar amb nous models és, sens dubte, el de les polítiques actives d'ocupació.

2. Les polítiques actives d'ocupació: un canvi de model?

2.1. Alguns criteris

Una de les grans assignatures pendents al nostre país és una reforma profunda de les polítiques actives d'ocupació, emmarcada dins de la transformació cap un model de protecció social en la línia del *workfare*. A què ens referim quan parlem de *workfare*? A un sistema de protecció social que faciliti la reinserció laboral en comptes de desincentivar-la, que protegeixi aquells que no estan en condicions de treballar, però que eviti crear una dependència permanent del sistema per a aquells que sí que hi estan.

Posar aquesta idea en pràctica pot involucrar dos tipus d'instruments. Primer, crèdits fiscals que proporcionin un suplement

“*En un context econòmic cada vegada més dinàmic, té més sentit protegir la persona en comptes d'un lloc de treball concret*”

al salari per a totes aquelles persones amb ingressos inferiors a cert nivell (en general a través de la declaració de la renda), incrementant-ne el nivell de vida i contribuint a reduir la desigualtat. Aquest suplement va lligat al salari i no es cobra si no es treballa, amb l'objectiu d'incentivar la participació laboral.

Segon, les polítiques actives d'ocupació, en les seves diferents modalitats. Per exemple, proporcionant formació especialitzada adaptada a les circumstàncies de cada aturat, assessorament sobre com buscar feina o experiència laboral en empreses o fent treballs socials.

La combinació d'aquests dos tipus d'instruments persegueix un objectiu múltiple: incrementar els incentius per buscar feina, facilitar trobar feina, combatre la pobresa i incrementar l'ocupació a l'economia⁴.

El context, però, importa. Les polítiques òptimes són diferents en una situació en què l'atur és del 5% en comptes del 25%. Amb un nivell d'atur del 5%, aquells que no troben feina és perquè o bé no volen fer l'esforç o bé perquè tenen unes circumstàncies específiques que requereixen un suport individualitzat. Amb un atur del 25%, el problema principal no és la manca d'incentius per buscar feina, sinó la manca d'oportunitats suficients. Per això, el curt i el llarg termini poden requerir polítiques diferents.

Per aquesta mateixa raó, no es poden copiar polítiques exitoses d'altres països sense considerar les diferències en el context. Tot i així, és útil considerar les experiències britàniques i americanes amb els crèdits fiscals, i dels països nòrdics en polítiques actives d'ocupació (entre d'altres). I prendre nota d'una dada que convida a reflexionar: tot i tenir una de les taxes d'atur més altes d'Europa, la despesa en polítiques ac-

tives d'ocupació a Espanya està lluny de ser de les més altes (només un 0,9% del PIB en comparació amb un 2,3% a Dinamarca)⁵. Aquesta comparació és encara més desfavorable si es mira la despesa en polítiques actives per aturat, 1.238 € a Espanya i 6.304 € a Dinamarca (dels quals només en dediquem 331 € a formació a Espanya, en comparació amb els 1.871 € de Dinamarca)⁶.

Cal fer notar que els crèdits fiscals i les polítiques actives d'ocupació no són un substitut del subsidi d'atur, sinó un complement i per això, en el seu disseny, cal considerar com interaccionen amb altres polítiques socials i tributàries. Per exemple, condicionar la recepció del subsidi d'atur a la participació en programes intensius de formació o inserció laboral té un efecte doble. Per una banda, millora les habilitats/qualificacions dels aturats i les seves possibilitats d'obtenir feina. Per l'altra, redueix el seu temps lliure i n'incrementa els incentius per buscar feina⁷, fet que obriria la porta (en un context pressupostari diferent i sota certs supòsits) a incrementar la generositat del subsidi d'atur.

Un subsidi d'atur generós però restrictiu⁸ combinat amb polítiques actives més exigents és un component important per anar cap a un model de regulació laborat basat en la *flexisecurity*, el tercer aspecte que cal considerar en aquest àmbit. En un context econòmic cada vegada més dinàmic, té més sentit protegir la persona en comptes d'un lloc de treball concret. Un altre article dins d'aquest dossier descriu amb detall aquest model, però bàsicament es tractaria d'incrementar la flexibilitat de les empreses i reduir el cost d'acomiadament, idealment fent que aquest

⁵ Dades de l'OCDE per a l'any 2011.

⁶ Dades d'Eurostat per a l'any 2010.

⁷ Pot ajudar també a reduir el frau en la recepció de prestacions, tot i que en un context com l'actual no convé magnificar-ne la importància.

⁸ Posar condicions més estrictes al cobrament del subsidi d'atur inclou no permetre que un aturat pugui rebutjar qualsevol oferta de feina permanentment si vol continuar cobrant la prestació, però sense obligar tampoc a agafar la primera feina que se li ofereixi, ja que trobar una feina on s'aprofiteix i conseqüentment es maximitzi el retorn de les habilitats/qualificacions de cadascú requereix el seu temps (ja que obligar d'entrada a agafar feines que no fossin un bon *match* seria contraproduent tant per a la carrera professional de la persona com per al creixement de la productivitat del país).

⁴ No obstant això, l'èxit de les polítiques actives no es mesura necessàriament segons el seu impacte en l'ocupació agregada, sinó per l'habilitat d'incrementar l'ocupació per a aquells col·lectius de difícil integració al mercat laboral (a causa de l'existència d'efectes de substitució/desplaçament).

(a) no depengués només de la situació de l'empresa sinó també del cicle econòmic⁹, (b) distingís entre reduccions de plantilla i canvis en la seva composició i (c) no fos necessàriament pagat només o principalment al treballador (ja que desincentiva la mobilitat laboral)¹⁰. En resum, un model que no desincentivi les empreses que volen experimentar, innovar i créixer (cosa que comporta risc i requereix ser capaç d'ajustar la plantilla si no es té èxit, així com flexibilitat per adaptar la plantilla a noves oportunitats), però que també protegeixi el nivell de vida dels treballadors encara que perdin la feina (evitant que això pugui representar un sotrac significatiu o que desemboqui en situacions dramàtiques com les que molta gent pateix en l'actualitat).

2.2. Models experimentals en les polítiques actives d'ocupació

Hi ha un gran ventall de possibles instruments que es poden fer servir per facilitar l'obtenció de feina, i cada instrument es pot dissenyar de moltes maneres diferents, tant en la concepció global com en els detalls específics lligats a la seva implementació. La pregunta és, llavors, com sabem quin és l'instrument i el disseny més efectiu?

En alguns casos, hi ha evidència empírica que demostra l'efectivitat de diferents instruments (tot i que no sempre en aquell context en concret). En molts altres casos, sobretot quan es tracta d'instruments innovadors, aquesta evidència simplement no existeix. Per això és important introduir processos rigorosos d'avaluació *ex ante* i *ex post*, i desenvolupar una sèrie de pilots per examinar l'efectivitat de diferents dissenys.

⁹ Ja que tant les externalitats com l'assimetria en el poder de negociació que justifiquen l'existència del cost d'acomiadament fluctuen al llarg del cicle. Amb un atur elevat és fàcil per a l'empresa trobar un treballador amb habilitats o qualificacions similars i molt difícil per al treballador trobar una nova feina, mentre que amb un atur baix un treballador té un poder de negociació més fort. De la mateixa manera, el cost que implica per al sector públic un nou aturat també depèn de la situació econòmica, ja que en un context d'atur elevat la persona probablement haurà de rebre la prestació d'atur finançada per la societat durant més temps. Per tot això, a no ser que hi pugui haver efectes d'anticipació que ho fessin contraproductiu, tindria sentit ajustar el cost d'acomiadament a la situació de l'economia (en comptes de només a la situació de l'empresa).

¹⁰ Per exemple, un treballador amb certa antiguitat en una empresa té pocs incentius per canviar de feina i anar-se'n a una *start-up* (encara que la seva productivitat fos més gran), ja que automàticament perdria el dret a una indemnització substancial per acomiadament en cas que acabés perdent la nova feina relativament aviat.

“Un subsidi d'atur generós però restrictiu combinat amb polítiques actives més exigents és un component important per anar cap a un model basat en la ‘flexisecurity’”

Les polítiques actives d'ocupació són un dels àmbits on és relativament senzill utilitzar avaluacions d'impacte aleatòries (RCT), tant per la facilitat d'experimentar amb diferents models simultàniament com per la possibilitat de fer un seguiment individualitzat dels resultats de cada intervenció.

Un exemple interessant és un dels experiments dut a terme al Regne Unit pel Behavioural Insights Team (BIT), una unitat creada pel Govern britànic que ha contribuït a estendre l'ús de les avaluacions d'impacte aleatòries (RCT) en diverses àrees de govern (des de com canviar el redactat de les cartes d'Hisenda, fins a incrementar la donació d'òrgans, reduir el consum energètic o donar suport a les empreses).

En aquest cas, el BIT va col·laborar amb una oficina d'ocupació pública per avaluar tres canvis en els seus processos habituals d'assessorament i suport per a aturats¹¹. L'avaluació es va dissenyar de manera experimental, assignant aleatòriament cada nou aturat a un dels quatre grups que es descriuen a continuació.

Els aturats del primer grup (el grup de control) van rebre la intervenció habitual que s'utilitzava en aquell moment. A aquells que es van incloure en el segon grup se'ls va fer parlar ja el primer dia sobre com tornar a treballar, en comptes de fer-ho dues setmanes més tard com es feia habitualment. Als aturats del tercer grup se'ls va demanar que expliquessin què farien durant les properes dues setmanes per trobar feina (i que s'hi comprometessin), en contraposició amb el sistema habitual que consistia a preguntar si havien fet tres intents durant les dues setmanes anteriors per trobar feina. Finalment, als de l'últim grup se'ls va oferir suport addicional per millorar la seva resiliència psicològica si continuaven a l'atur al cap de vuit setmanes.

¹¹ Aquesta discussió es basa en la descripció de l'experiment fet pel BIT a behaviouralinsights.co.uk/blogpost/new-bit-trial-results-helping-people-back-work.

L'avaluació del programa pilot va demostrar que les modificacions del processos habituals tenien un impacte significatiu en la probabilitat de trobar feina. En concret, la probabilitat d'estar a l'atur tres mesos més tard era d'entre un 15% i un 20% més baixa per als aturats que havien rebut el tractament modificat en comparació amb els aturats que havien rebut el programa habitual (el grup de control). Això demostra l'impacte potencial de petits canvis, i com un model experimental que faciliti provar diferents dissenys i els avaluï rigorosament pot portar millores significatives en l'efectivitat dels programes públics.

Utilitzar un model experimental en polítiques actives d'ocupació vol dir també dissenyar institucions que estimulin l'aparició de noves idees i tinguin la flexibilitat per poder desenvolupar-les i posar-les en pràctica a petita escala. Això es pot fer internament dins d'un departament governamental, però també és útil obrir-se a les idees i programes que poden provenir d'altres organitzacions.

Un exemple interessant en aquest sentit és el Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (**fons d'experimentació per al jovent**). Un dels objectius d'aquest fons posat en marxa el 2009 pel Govern francès és finançar programes pilot innovadors que ajudin a millorar la inserció laboral dels joves. El funcionament és senzill. Les organitzacions amb idees per a nous programes poden sol·licitar finançament per posar en marxa un pilot. A canvi, s'han de comprometre a una avaluació independent i rigorosa, normalment utilitzant mètodes experimentals com els RCT. Així es pot prendre la decisió sobre si generalitzar un programa un cop se n'ha demostrat l'efectivitat.

No cal anar lluny, però, per trobar altres exemples de models experimentals en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació. L'Ajuntament de Barcelona, juntament amb l'Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua) i amb finançament del programa Progress de la Unió Europea, ha engegat recentment un programa pilot per donar suport als joves d'entre 18 i 24 anys que ni estudien ni treballen. El programa intenta connectar-los amb el sector del mòbil, com a mecanisme per facilitar-ne la reentrada al mercat laboral o al sistema educatiu. L'Ivàlua ha dissenyat una avaluació d'impacte aleatòria (RCT) per mesurar l'efectivitat d'aquest programa, que ha esdevingut un dels pocs exemples al nostre país. Això demostra que és possible fer-ho dins el context actual, però també que cal repensar com estructurarem el sistema per tal que aquest exemple no sigui només una excepció, sinó part de la norma en el disseny de noves polítiques actives d'ocupació més efectives.

2.3. Una proposta per aplicar a curt termini

Recuperar els nivells d'ocupació d'abans de la crisi costarà anys. Fins i tot en el millor dels escenaris possibles –amb un canvi d'enfocament de la política monetària a nivell europeu, una unió bancària que incrementi la disponibilitat de crèdit a les empreses i la realització de totes les reformes estructurals i institucionals que necessita l'economia espanyola–, rebaixar l'atur seria un procés gradual. I, desafortunadament, aquest procés encara serà més lent, ja que som lluny d'aquest escenari. Tampoc no ho resoldrà rebaixar més els sous, ja que l'intent de devaluació interna ja ha propiciat una reducció de salaris, tot i que no de preus (que ha fet que les rendes del treball respecte al PIB hagin caigut dramàticament, quan ja estaven per sota la mitjana europea¹² i divergint-ne des de l'any 2001).

La pregunta que cal fer-nos és: què podem fer en el curt termini? Amb una taxa d'atur del 25% és difícil comprendre per què no estem utilitzant aquests anys per millorar la formació de milions de persones. I no es tracta de cursets d'un parell de tardes, sinó de programes de formació intensius de sis mesos, un any o dos anys de durada.

De fet, no seria necessàriament negatiu que una part dels aturats, en particular en certes categories, deixessin de buscar feina durant sis mesos o un any i es dediquessin a temps complet a millorar la seva formació (continuant cobrant un subsidi). I és que amb 6 milions d'aturats (i una ràtio de 110 aturats per lloc de feina vacant) no és particularment útil que tots ells dediquin el temps a perseguir el mateix nombre limitat d'ofertes de feina, cosa que només genera frustració i, a més a més, és ineficient. En comptes de deixar que es perdi, millor invertir tot aquest temps (i desafortunadament per a molta gent no seran mesos, sinó anys) a millorar el capital humà del país formant-se. Sobretot atès que tenim dèficits importants en aquest àmbit, com demostren els nostres pobres resultats a les proves PISA i PIIAC de l'OCDE i l'alt fracàs escolar acumulat.

En altres temps, proporcionar formació a milions d'aturats hauria estat molt difícil i extremadament car. Tanmateix, gràcies a les tecnologies digitals ara és perfectament possible i, a més a més, econòmic. N'hi ha prou de veure els diferents continguts *online* que EdX (de Harvard i el MIT), Coursera, Khan Academy o Code Academy ofereixen gratuïtament a qualsevol persona interessada, per esmentar només alguns exem-

¹² UE-15.

ples entre molts altres MOOC¹³ i eines d'aprenentatge *online* que hi ha avui dia (moltes gratuïtes i d'altres amb un cost relativament baix).

Tot i que ja hi ha molts aturats que estan aprofitant aquests recursos, encara n'hi ha molts que no ho fan. Per què no creem una plataforma *online* (o diverses, per experimentar millor) que agregui diferents continguts i connecti els aturats amb aquestes oportunitats d'aprenentatge, i requerim la participació en programes de formació *online* a aquelles persones que reben un subsidi d'atur o altres ajudes similars? Hi ha una àmplia oferta de mòduls que permet crear programes personalitzats que s'adaptin a les característiques i necessitats de cada persona, des d'habilitats digitals (com programació informàtica) fins a idiomes (com l'anglès o el xinès), així com d'altres que ajuden a eixamplar horitzons, estimular la creativitat i fomentar una actitud emprenedora (algunes *TED Talks* poden ser una font fantàstica d'inspiració, mentre que webs com Innocentive proporcionen oportunitats per innovar).

L'ambició no hauria de ser donar formació a uns milers de persones sinó a milions, fer-ho urgentment (posant-ho en marxa en tres mesos, ja que cada mes de retard és un mes que es perd perquè milions de persones es formin), i amb una o múltiples plataformes que facilitin l'experimentació per desenvolupar programes més efectius.

Atès el sorprenent retard en la reforma de les polítiques actives d'ocupació, que sis anys després de l'inici de la crisi i tot i l'alt nivell d'atur encara no s'ha completat (una mostra del poc interès prestat), aquesta plataforma d'aprenentatge *online* es podria posar en marxa independentment, sense esperar i, a més a més, a baix cost¹⁴. És obvi que és només una part de la solució, ja que proporcionar formació no és un remei universal. Per això, cal també explorar altres opcions com, per exemple, intervencions adaptades a col·lectius específics, treballs

No seria necessàriament negatiu que una part dels aturats deixessin de buscar feina durant sis mesos o un any i es dediquessin a temps complet a millorar la seva formació

socials i pràctiques, nous programes que connectin professionals amb feines a l'estranger sense necessitat d'emigrar o diferents actuacions per donar suport a l'emprenedoria i crear nous llocs de treball, el tema de la pròxima secció.

3. Les polítiques de suport a l'empresa: cap a un model experimental?

3.1. Alguns consideracions inicials

Els governs han desenvolupat una gran varietat de programes públics per donar suport als emprenedors i al creixement empresarial. Aquests poden tenir un ampli ventall d'objectius, com millorar-ne la capacitat innovadora, facilitar les exportacions, incrementar la disponibilitat de finançament o formar els seus gestors o treballadors (entre molts d'altres). El ventall d'instruments també és molt variat, des de la provisió de serveis directament des del sector públic com subvencions a entitats intermediàries o a les mateixes empreses.

El paper que ha de tenir el sector públic en aquest àmbit (o el seu nivell d'activisme) és àmpliament debatut, amb una combinació d'arguments on incideixen ideologia, economia i també desconeixement. D'una banda, les justificacions que es fan servir no sempre es corresponen amb fallades de mercat que els governs puguin (o hagin de) corregir, però d'altra banda la realitat és també més complexa que els nostres models econòmics. Finalment, hi ha desconeixement sobre l'efectivitat de molts d'aquests instruments, ja que l'evidència empírica és molt limitada¹⁵, fet que dificulta determinar quan i com s'ha d'intervenir.

¹³ De l'anglès *massive open online courses*.

¹⁴ N'hi hauria prou d'organitzar un *startup weekend*, un *hackathon* o una acceleradora (programes de 10 setmanes per crear noves empreses) que convidés emprenedors i programadors a desenvolupar diferents alternatives de plataforma que connectessin els usuaris amb continguts externs, incorporant mecanismes d'assessorament i de verificació. Després, només caldria seleccionar les millor plataformes i introduir-les en versió beta, mentre es continuen desenvolupant millores, s'experimenta amb diferents alternatives, s'avalua i es compara la seva efectivitat, i s'adapta el sistema.

¹⁵ Vegeu, per exemple, el *Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Interventions*, disponible a www.innovation-policy.net.

Què vol dir adoptar un enfocament experimental en les polítiques de suport a l'empresa? Hi ha diverses interpretacions possibles, que s'engloben en tres grups (que no són necessàriament incompatibles). El primer es refereix a donar suport a l'experimentació en el sector privat, reduint els riscos inherents de l'activitat innovadora en un context de col·laboració público-privada¹⁶. El segon és la creació de mecanismes que facilitin l'experimentació amb nous models de suport a l'empresa. El tercer és l'ús de mètodes experimentals com les proves controlades aleatòries (RCT) per examinar l'efectivitat de les polítiques de suport a l'empresa.

Aquestes interpretacions no s'exclouen mútuament sinó que poden ser complementàries, com demostren els exemples presentats a continuació. L'objectiu és mostrar tres models que es podrien adoptar en el nostre país per desenvolupar intervencions més efectives en aquest àmbit, individualment o conjuntament, ja que no són incompatibles.

3.2. L'adopció d'avaluacions experimentals en els programes públics

Hi ha encara molt camí per recórrer per crear una cultura d'avaluació i rendició de comptes a Catalunya i Espanya, tot i que iniciatives relativament recents (com la creació de l'Ivàlua) són un pas important en la bona direcció. Aquesta falta de cultura pot representar, encara que no ho sembli, una oportunitat: la possibilitat d'introduir ja d'entrada bons mecanismes d'avaluació. I és que no n'hi ha prou d'avaluar, sinó que cal avaluar bé. I, en l'àmbit de l'avaluació dels programes de suport a les empreses en els països de l'OCDE, les bones avaluacions són minoria (tot i els milions que es dediquen a donar suport a la innovació, l'emprenedoria i el creixement empresarial).

L'ús de mètodes experimentals és una de les maneres per assolir aquest objectiu. No només permeten una millor avaluació d'un programa concret, sinó la possibilitat de provar simultàniament diferents modalitats d'un instrument, que modifiqui alguns aspectes del seu disseny (a vegades petites variacions però no per això menys significatives) per veure quin és el disseny més efectiu (en comptes d'assumir d'entrada que el nostre disseny original és el millor de tots els possibles). Per això, cal que ens preguntem per què no en fem ús i com poden canviar aquesta situació.

¹⁶ Vegeu, per exemple, Rodrick (2004), *Industrial policy for the twenty-first century*; o Bakhshi, Freeman i Potts (2011), *State of Uncertainty*.

Un exemple en el qual inspirar-se és el Regne Unit, un dels països amb adopció més gran de mètodes experimentals en l'avaluació dels seus programes de suport a les empreses. Tres exemples recents de RCT són Innovation Vouchers, un programa que dona xecs a les pimes per tal que comprin serveis de consultoria a universitats i altres fonts de coneixement, amb l'objectiu que es coneguin i es creïn relacions que perdurin en el temps¹⁷; Growth Vouchers, que segueix un model similar, però en què els xecs serveixen per comprar serveis d'assessoria empresarial; i Growth Impact Pilot, un programa selectiu restringit a les empreses amb alt potencial de creixement que proporciona suport de consultoria (amb cofinançament privat)¹⁸.

Tot i així, encara hi ha molts pocs exemples d'avaluacions experimentals en l'àmbit de les polítiques de suport a l'empresa, en comparació amb altres àmbits en què la pràctica està molt més estesa, com els programes de lluita contra la pobresa en països en desenvolupament, les polítiques socials o les polítiques educatives. Per això des de Nesta, juntament amb la Kauffman Foundation i en col·laboració amb governs i organitzacions de diversos països, estem posant en marxa un nou laboratori global per a la innovació i el creixement.

L'objectiu d'aquest nou Innovation & Growth Lab (IGL) és experimentar amb diferents instruments per accelerar la innovació, l'emprenedoria i el creixement empresarial. Entre les seves activitats hi ha posar en marxa una nova xarxa que connecti investigadors acadèmics amb organitzacions que gestionen programes de suport en aquests àmbits (per tal que col·laborin en experiments concrets), així com també ajudar a organitzacions de diferents països, també a Catalunya, a pensar com poden adoptar un model experimental en els seus programes per millorar-ne l'efectivitat.

3.3. Un nou fons experimental per al creixement

Experimentar amb els programes directament gestionats pels governs seria un pas important, però també convé crear mecanismes que incentivin l'experimentació entre tots els actors del sistema. Un enfocament descentralitzat que faci sorgir noves idees i models, que permeti provar diversos pilots en contextos diferents i que no depengui només dels programes que

¹⁷ Un programa basat en la idea del *nudging*, però aplicat a empreses.

¹⁸ Per ser més precisos, diferents tipus de *coaching* i d'assessoria per als directius de les empreses.

“Fa falta un important canvi de mentalitat en els diferents nivells de l'Administració. L'únic que ens cal és la voluntat de provar-ho”

les agències governamentals puguin o vulguin provar. En altres paraules, fer servir també un model *bottom-up* en comptes de només *top-down* (aprofitant el *crowdsourcing* per crear millors programes).

Tampoc en aquest àmbit cal reinventar massa, n'hi ha prou amb replicar els models de fons d'experimentació que s'han posat en marxa en altres àrees, com l'Education Endowment Foundation britànic o el Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse francès descrits abans.

Aquest fons experimental per al creixement es podria posar en marxa tant en l'àmbit europeu (com a part del programa Horizon 2020) com en l'àmbit català (per exemple finançant-lo amb una porció del Feder assignat a la Generalitat).

El funcionament seria senzill. Qualsevol organització que tingui és una idea per a un nou programa de suport a la innovació, l'emprenedoria o el creixement empresarial podria presentar una proposta al fons. Aquelles que fossin més prometedores rebrien finançament per posar en marxa un pilot, amb la condició que fos avaluat amb mètodes experimentals.

Quin tipus d'activitats podria finançar? Per exemple, un nou programa pilot de transferència tecnològica proposat per una universitat, un programa d'assessorament sobre gestió empresarial i innovació per pimes desenvolupat per una associació empresarial, un programa per connectar pimes innovadores amb grans multinacionals creat per una consultora, un servei de suport a l'exportació proposat per una cambra de comerç o un nou model d'acceleradora per a *mobile startups* dissenyat per un grup d'emprenedors digitals. Aquests són només uns quants exemples del gran ventall d'iniciatives que un fons experimental per al creixement podria finançar.

Cal remarcar, però, que l'objectiu seria doble: afavorir l'experimentació amb nous programes però també crear bona evidència empírica sobre la seva efectivitat, que no només beneficiaria

l'organització que ha fet el pilot, sinó també moltes altres organitzacions que s'enfronten a reptes similars.

3.4. Un nou mecanisme de finançament per a les organitzacions intermediàries del sistema

Un fons d'experimentació públic portaria a millors programes de suport a l'empresa, amb més efectivitat i a menys cost. Tot i així, convé també crear mecanismes complementaris que facilitin l'experimentació en aquest àmbit i siguin finançats directament pel sector privat. Al final són les empreses les que se'n beneficien i les que coneixen millor les seves necessitats.

Els mercats són per definició un mecanisme d'experimentació, resumit molt bé pel concepte de *destrucció creadora* de Schumpeter. Si una empresa necessita suport per créixer, pot comprar-lo al mercat, ple de venedors que tenen tots els incentius per experimentar amb nous serveis. Aquells capaços de desenvolupar millors serveis creixen i els que no, acaben tancant.

Hi ha diverses raons per les quals aquest mercat no funciona tan bé com hauria de fer-ho en aquest àmbit, des de la dificultat d'identificar bons proveïdors de suport (encara no existeix un Amazon per a serveis de consultoria i suport a empreses que incorpori valoracions dels clients, tot i que seria fàcil de crear), fins a l'existència d'externalitats en moltes d'aquestes activitats (que fan que no només beneficiïn a aquells que paguen per elles). Això justifica la intervenció del sector públic i l'existència d'entitats i organitzacions que hi tenen un paper intermediari.

Les organitzacions intermediàries del sistema, com per exemple els centres tecnològics o les associacions empresarials, tenen un paper important per desenvolupar un entorn propici per a la innovació i el creixement, tant per la seva capacitat per crear recursos compartits com per facilitar l'accés i l'intercanvi de coneixement. Les seves activitats poden ser diverses, des de desenvolupar noves tecnologies fins a obrir oficines d'exportació, passant pel desenvolupament de xarxes de col·laboració, iniciatives per millorar les qualificacions dels treballadors potencials, infraestructures específiques o projectes de demostració i difusió tecnològica.

Un pregunta rellevant és quin ha de ser el paper del sector públic i del sector privat en aquestes activitats, tant a l'hora de definir-les com de finançar-les. Fa 20 anys l'economista americà Paul Romer va proposar un mecanisme que deixava en mans del sector privat la iniciativa de posar-les en marxa i atribuïa al sector públic

la responsabilitat d'obligar a totes les empreses del sector a finançar-les si així ho desitjava la majoria d'elles¹⁹. Això permetia evitar el problema dels *free-riders*, empreses que es beneficien d'aquestes activitats sense contribuir a pagar-ne el cost.

Si bé aquesta idea no es va arribar a posar en pràctica als Estats Units, una versió d'aquest model de col·laboració publicoprivada podria ser aplicable al nostre país, particularment atesa l'alta proporció de pimes que sovint depenen de recursos externs per poder innovar i créixer. Per exemple, es podria requerir a totes les empreses que dediquessin un percentatge específic a finançar activitats externes que beneficiïn tot el sector o ecosistema (en comptes de només una empresa en particular)²⁰. Un requisit similar al que existia fins fa poc amb l'obligació de finançar les cambres de comerç, però amb una diferència fonamental: donant llibertat a les empreses per decidir a quines organitzacions i activitats volen que es dediquin aquests fons. Això evita els incentius de *free-riding*, garanteix que aquestes activitats responen a les necessitats de les empreses (en comptes de dependre del polític o funcionari de torn o de les pressions dels *lobbies* més ben connectats) i introdueix competència entre organitzacions, que no només genera un nivell d'exigència més gran per als seus executors, sinó que promou l'experimentació amb nous models, ja que incentiva l'aparició de noves iniciatives i elimina les barreres d'entrada a noves organitzacions.

Un mecanisme com aquest fomentaria l'experimentació i la competència en aquest àmbit, portaria a organitzacions intermedieres més ben finançades i efectives, facilitaria la col·laboració entre empreses en activitats que beneficien l'ecosistema, i com a resultat contribuiria a crear un entorn més propici per incrementar la innovació, l'ocupació i el creixement.

¹⁹ Romer, P. (1993). "Implementing a National Technology Strategy with Self-Organizing Industry Investment Boards". *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics* 2.

²⁰ Per exemple, dues empreses de diferents sectors podrien decidir dedicar part de la seva contribució a finançar un centre tecnològic que desenvolupés aplicacions per a nous materials, com el grafè, i la resta a iniciatives específiques del seu sector (tot i que els límits sectorials són cada vegada més difosos) o de la seva regió. La plataforma (*online*) hauria de deixar a les empreses escollir (o delegar) com distribuir la seva contribució entre les diferents activitats (algunes de les quals podrien també tenir cofinançament públic), però sense deixar que les organitzacions receptores coneguessin l'origen exacte dels fons (per assegurar que els fons es dediquen a pagar activitats de suport a l'ecosistema que generen externalitats en comptes de serveis particulars a una empresa en concret).

4. Conclusió

Els reptes als quals ens enfrontem requereixen trencar inèrcies i adoptar models innovadors tant en les polítiques actives d'ocupació com de suport a l'empresa (entre molts altres àmbits). Per tenir èxit calen un mínim de dos ingredients. Primer, la voluntat d'obrir-se a noves idees i propostes, vinguin d'on vinguin, i estar disposat a posar en marxa pilots per provar-les. Segon, l'exigència en l'avaluació de la seva efectivitat, fent servir mètodes rigorosos que proporcionin una anàlisi completa i no esbiaixada de l'impacte del programa.

Un enfocament experimental encapsula aquests dos ingredients. D'una banda, la voluntat de provar diversos programes a petita escala, que poden incorporar només petits canvis respecte al disseny habitual o bé ser radicalment diferents. De l'altra, la utilització de mètodes experimentals, com les proves controlades aleatòries (RCT), per avaluar l'efectivitat dels diferents programes i poder decidir si convé generalitzar-los.

Els exemples descrits en aquestes pàgines mostren la diversitat d'instruments que es poden utilitzar, des d'adaptar els processos dins de l'Administració per provar diferents variacions del mateix programa (per exemple, a les oficines públiques d'ocupació) com posar en marxa fons d'experimentació (per exemple, un nou fons experimental per al creixement amb finançament Feder). Diferents maneres, totes elles complementàries, d'adoptar un enfocament experimental, però amb un objectiu comú: millorar l'efectivitat dels nostres programes de suport als treballadors i a les empreses.

La principal barrera a una adopció més gran d'un enfocament experimental en el disseny de les polítiques públiques al nostre país no és pressupostària sinó cultural. Fa falta un important canvi de mentalitat en els diferents nivells de l'Administració, tant polítics com tècnics. Però això és possible, com demostra l'experiència en altres països. L'únic que ens fa falta és la voluntat de provar-ho. ■