ivàlua | Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques

L'avaluació de les polítiques d'emprenedoria i de suport a les empreses: què es pot aprendre de l'experiència internacional?

[Elaborat per encàrrec de Barcelona Activa]

Desembre de 2013

Equip de Treball: David Casado (Coord.)
Federico Todeschini
Jordi Sanz

Índex

Resum executiu **1**

1. Introducció **3**

2. Els serveis i programes de Barcelona Activa **4**

2.1 Emprenedoria 4

2.2 Empresa 6

3. L'impacte de les polítiques d'emprenedoria i suport a les empreses **9**

3.1 Què és l'avaluació d'impacte? 9

3.2 Abast de la revisió de la literatura internacional 13

3.3 Outcomes, mètodes i principals resultats dels estudis revisats 14

4. L'avaluació dels programes de Barcelona Activa **20**

4.1 La definició del grup de comparació 20

4.2 Fonts d'informació 23

4.3 Agenda d'avaluacions 28

5. Bibliografia **30**

Resum executiu

- Les polítiques públiques de foment de l'emprenedoria i d'impuls a les empreses constitueixen una realitat a la majoria de països desenvolupats. En aquest sentit, si ens centrem en les anomenades intervencions toves, que són aquelles que no impliquen la provisió de finançament per part del sector públic, la majoria de països desenvolupen actuacions que, en bona part, poden classificar-se en: 1) assessorament i formació de nous emprenedors; 2) incubadores empresarials; i 3) suport a les PIME facilitant serveis (registre empresarial, informació sobre recursos, etc.) i assessorament o formació en matèries clau (màrqueting, finances, qualitat, etc.). Les activitats de Barcelona Activa (BA) en l'àmbit de l'emprenedoria i l'empresa encaixen en les pràctiques habituals que s'observen en l'entorn internacional.

- Tanmateix, malgrat l'ús extensiu que es fan d'aquest tipus d'intervencions a la majoria de països desenvolupats, la revisió de la literatura internacional palesa un grau de coneixement molt limitat sobre llur efectivitat. Així doncs, tant sols per alguns programes molt específics i per certs països en particular, s'han trobat respostes convincents a les preguntes d'impacte clau: les incubadores permeten incrementar la taxa de supervivència a mig termini de les empreses incubades? L'assessorament a les PIME en finances o màrqueting permet incrementar el volum de vendes? Orientar i formar als potencials emprenedors permet millorar les possibilitats de crear un negoci, mantenir-lo i fer-lo créixer?

- Els resultats de les escassíssimes avaluacions d'impacte portades a terme en l'àmbit internacional ofereixen un diagnòstic amb llums i ombres: efectes força positius en el cas dels programes de suport a PIMES, resultats força decebedors pel que fa als efectes de les incubadores i, finalment, resultats mixtes dels programes d'impuls a l'emprenedoria. En qualsevol cas, atès que es tracta d'un número molt limitat d'estudis, circumscrits a intervencions realitzades en certs països en particular (cap a Catalunya ni a la resta de l'Estat), els resultats que s'hi obtenen no permeten inferir cap conclusió sobre els possibles efectes dels programes que BA impulsa en aquest àmbit. L'avaluació de l'efectivitat d'aquests programes exigeix portar a terme anàlisis específiques.

- Les avaluacions realitzades a d'altres països sí permeten, tanmateix, identificar els reptes que pot plantejar l'avaluació dels programes que desenvolupa BA en l'àmbit de l'emprenedoria i l'empresa, i com afrontar-los. En aquest sentit, pel que fa al seguiment dels outcomes sobre els quals tracten d'incidir aquest tipus de programes, la possibilitat d'explotar les dades del Directori Central d'Empreses (DIRCE) ens permetria avaluar els impactes, entre altres, sobre la supervivència, el volum de facturació i la grandària de la plantilla. D'altra banda, pel que fa a la identificació de grups de no beneficiaris dels programes que permetin estimar l'impacte de la intervenció, ja siguin emprenedors o empreses, existeix la possibilitat tant de portar a terme avaluacions experimentals (assignant per sorteig les places existents quan hi hagi excessos de demanda) com avaluacions no experimentals (que identifiquin altres empreses o emprenedors, no participants, amb característiques similars als beneficiaris).

- Així doncs, es proposa realitzar durant l'any 2014, en el marc del conveni de col·laboració entre BA i Ivàlua, un seguit d'activitats que donen continuïtat a la feina encetada enguany: d'una banda, generar les fonts d'informació necessàries per fer el seguiment dels outcomes sobre els quals incideixen les polítiques d'emprenedoria i empresa i, de l'altra, realitzar un seguit d'avaluacions d'impacte dels principals programes que impulsa BA en l'àmbit de l'emprenedoria i el suport a les empreses (vegeu pàg. 29, taula 4).

1. Introducció

Existeix un bon grapat d'evidència que relaciona l'emprenedoria, entesa com el procés de crear un nou negoci i d'expandir-lo, amb la competitivitat d'una economia, la creació de llocs de treball, la reducció de l'atur, la innovació i, fins i tot, la mobilitat econòmica i social (Rotger, Gørtz, i Storey 2012). Així doncs, fruit d'aquestes bondats, no és estrany que els governs de la majoria de països desenvolupats tinguin polítiques que pretenen estimular l'emprenedoria (OECD 2008). Els instruments emprats abasten des d'intervencions que volen incidir a nivell macro, com ara la provisió d'infraestructures, la millora del sistema educatiu o la flexibilització del mercat de treball, a polítiques de caire més micro orientades a emprenedors i empreses individuals, com les que impulsa Barcelona Activa (en endavant, BA) des dels seus inicis. En aquest sentit, aquestes activitats de BA poden considerar-se polítiques "toves", ja que impliquen fonamentalment la provisió de serveis i assistència a emprenedors i PIME, en contraposició a les anomenades polítiques "dures" que passen per la concessió de préstecs i d'altres actuacions de caràcter financer.

En qualsevol cas, malgrat la popularitat d'aquestes mesures toves de suport a l'emprenedoria i a l'expansió empresarial, el cert és que se sap ben poc sobre llur efectivitat: per exemple, aconsegueixen les incubadores incrementar la taxa de supervivència a mig termini de les empreses incubades? L'assessorament a les PIME en aspectes clau (finances, màrqueting, etc.) permet incrementar el volum de vendes de les empreses beneficiàries? Proporcionar recursos i orientació als potencials emprenedors aconsegueix millorar les possibilitats de crear un negoci, mantenir-lo i fer-lo crèixer?

En aquest context, a l'empara d'un conveni de col·laboració entre Ivàlua i BA, el propòsit de l'informe que teniu a les mans és contribuir a donar resposta a les preguntes anteriors amb relació als programes d'emprenedoria i suport a les empreses que ofereix BA. L'informe s'inicia amb una descripció somera a l'apartat 2 de les principals intervencions dutes a terme en aquest àmbit per BA (suport a l'emprenedoria, incubació d'empreses i suport a les PIME). Seguidament, després de descriure en què consisteix l'avaluació d'impacte d'aquests tipus de programes, es fa una breu revisió de les poquíssimes avaluacions que s'han fet a nivell internacional (apartat 3). Finalment, prenent com a punt de partida els enfocaments detectats en la revisió d'aquestes avaluacions, l'apartat 4 discuteix com podrien avaluar-se els programes d'emprenedoria i empresa de Barcelona Activa, quines fonts d'informació són necessàries i quines de les avaluacions suggerides podrien portar-se a terme l'any 2014.

2. Els serveis i programes de Barcelona Activa

2.1 Emprenedoria

"Barcelona Activa emprenedoria" és un conjunt de programes i activitats que pretén donar suport a persones interessades a crear una empresa. Aquest servei, amb una trajectòria de 25 anys, consta actualment de les següents línies de treball:

A) **Accés a formació específica en emprenedoria.** Aquesta línia de treball pretén sensibilitzar als nous emprenedors sobre el fet que convertir una idea innovadora en una empresa no és quelcom fàcil ni immediat. Es pretén així incentivar a la reflexió i millora de la idea inicial, per tal de fer-la sostenible i viable econòmicament. Barcelona Activa ofereix dos recursos al respecte:

- Sessions de difusió i orientació. Són sessions informatives presencials, de benvinguda, al voltant de dues hores de duració en les que s'expliquen els programes i serveis de Barcelona Activa. Les sessions també pretenen difondre la cultura emprenedora i els aspectes bàsics a tenir en compte per emprendre una iniciativa empresarial a Barcelona –les competències que calen per emprendre, l'elaboració del pla d'empresa d'on treure el finançament o les obligacions fiscals de l'empresari.

- Recursos virtuals. Un conjunt d'eines i recursos virtuals relacionats amb el procés emprenedor pretenen incentivar l'anàlisi i avaluació de les idees de negoci de forma autònoma. La web es presenta en forma d'itinerari (el mapa de l'emprenedor) i ofereix recursos relacionats amb cada moment de l'itinerari. Per exemple, el Test idea per avaluar la idea de negoci o el Pla d'empresa On-line per l'elaboració i redacció del projecte empresarial.

B) Accés a assessorament expert. Les persones emprenedores tenen a la seva disposició un equip de tècnic experts en creació d'empreses que, sense haver de demanar hora prèvia, han ofert assessorament en les diferents etapes de la creació d'una empresa. Es tracta d'un servei horitzontal de recolzament a la presa de decisions en moments clau en el procés de creació d'una empresa – suport en

l'elaboració del pla d'empresa, la recerca de finançament o l'estudi de viabilitat del projecte.

C) **Accés a serveis d'incubadora d'empreses.** Actualment**,** Barcelona Activa compta amb dues incubadores destinades, respectivament, a empreses innovadores de nova creació (Centre de Glòries) i a entitats que aglutinen innovació i les seves *spin-offs* (Almogàvers Business Factory).

Aquests espais proporcionen instal·lacions altament equipades (*co-working*) a les empreses o projectes empresarials allotjats, a més de serveis especialitzats, logístics i administratius. Actualment s'han posat en funcionament serveis relatius al *mentoring* i al finançament.

Previ a l'accés a la incubadora de Glòries, n'és d'especial rellevància el programa Posa't en Marxa, atès que el seu objectiu és facilitar la transformació del pla d'empresa en una empresa real. Només per a projectes acompanyats per Barcelona Activa, el programa ofereix un servei de creació telemàtic d'una empresa, un servei d'acompanyament tècnic i pre-incubació i oferta formativa específica per la posada en marxa de l'empresa.

D) **Programes a mida de creació d'empreses.** Aquesta tipologia de programes consten d'un procés integral d'acompanyament a l'emprenedor que inclou formació inicial, assessorament en l'elaboració del projecte d'empresa i acompanyament en la creació de l'empresa. Aquests programes es dirigeixen de manera activa a:

- sectors productius estratègics a la ciutat de Barcelona com les noves tecnologies, les indústries creatives, el sector de la biotecnologia o el de les energies netes;
- i col·lectius específics amb dificultats especials per crear una empresa com joves, majors de 40 anys i dones.

2.2 Empresa

Al seu torn, pel que fa a les activitats de suport a empreses ja constituides, Barcelona Activa ofereix un ventall ampli de serveis i programes.

En primer lloc, pel que fa als serveis, podríem destacar-ne els següents:

Tramitació de societats

Al Centre per a la Iniciativa Emprenedora Glòries s'hi ha emplaçat el servei de constitució de societats, que a través del Punt d'Assessorament i Inici de Tramitació (PAIT), ha permès tramitar telemàticament d'una banda, la creació de societats limitades (SL) en un període mig d'entre tres i cinc dies, i de l'altra, societats limitades nova empresa en 48 hores, així com donar d'alta en el moment activitats econòmiques com a treballador autònom.

Finançament empresarial

El servei de finançament empresarial, iniciat al maig de 2012, està basat en el suport en la recerca i la prescripció de finançament bancari, públic o privat i compta amb accions d'informació, assessorament i suport en la tramitació, específic a mesura de l'empresari.

Servei Empresa-Ocupació

Es tracta d'un nou servei engegat al 2012 que ha nascut amb la voluntat de posar en contacte les empreses de la ciutat que necessiten incorporar nous treballadors amb persones, usuàries dels serveis de Barcelona Activa, que cerquen feina i s'ajustin al perfil de les vacants. Durant l'any 2012 el Servei Empresa-Ocupació ha canalitzat 556 ofertes de feina.

Nous mercats

Amb aquest servei es vol facilitar a les petites i mitjanes empreses de la ciutat l'accés a nous mercats que incrementin la seva capacitat de vendes, com ara el mercat de compra pública o els mercats internacionals.

En el marc d'aquest servei, l'Ajuntament ha treballat per fomentar la creació d'un marketplace únic d'oferta pública a la ciutat, posant a disposició de les pimes accions d'identificació i informació de concursos públics; assessorament i acompanyament en la tramitació dels procediments administratius, financers i jurídics; preparació de les propostes; formació per augmentar la probabilitat d'èxit; i avaluació de possibles col·laboracions entre empreses davant d'una convocatòria pública

Localització empresarial

També en el marc del projecte de creació de l'Oficina d'Atenció a l'Empresa, s'ha impulsat el servei de localització empresarial amb l'objectiu de donar suport a les empreses en la recerca d'espais adequats a les seves necessitats a la ciutat de Barcelona (locals comercials, centres de negoci i oficines).

L'objectiu és que al llarg del 2014 estigui plenament operativa l'Oficina d'Atenció a l'empresa (OAE), la qual té previst agrupar els serveis anteriors sota una oficina única per tal de facilitar-ne l'accès per part de les empreses i guanyar en agilitat de gestió.

D'altra banda, pel que fa als programes de suport a les empreses, en destacaríem els següents:

Learning to Grow

Amb l'objectiu d'acompanyar i assessorar a empresaris/es i directius/ves en el procés de desenvolupament i creixement de les seves empreses, s'ha ideat el programa Learning to Grow. Basat en el mètode de cas -descripció d'una situació concreta amb una finalitat pedagògica-, es complementa amb una sèrie de notes tècniques i conferències-coloqui que permeten als participants reflexionar sobre la seva pròpia experiència i aprendre de l'experiència d'altres empresaris.

Reempresa

Davant la necessitat d'alguns empresaris de cedir la seva empresa, Barcelona Activa en col·laboració amb la CECOT, va iniciar l'any 2012 un nou programa que propicia la transmissió d'empreses solvents d'empresaris a emprenedors per a què aquests continuïn amb l'activitat. Així doncs, amb la finalitat d'impulsar la transmissió d'empreses com una via de creació i creixement d'activitat econòmica a la ciutat, Barcelona Activa ha incorporat una oficina del Centre de Reempresa de Catalunya que ofereix serveis d'assessorament i acompanyament als processos de cessió d'empreses i també als emprenedors en el procés de reemprendre.

Mentoring

Programa destinat a brindar assessorament i acompanyament a les petites i mitjanes empreses de la ciutat de la mà d'empresaris i directius en actiu de reconeguda trajectòria. Durant 2012 s'ha treballat per dimensionar i renovar el programa, així com per seleccionar els empresaris i directius que actuaran com a mentors d'empreses.

Programa Axelera

Programa que preten que 30 empreses de l'àrea metropolitana de Barcelona esdevinguin companyies globals, generin riquesa i representin un referent guanyador per les empreses de la ciutat i pels inversors i les companyies internacionals. Per assolir aquest objectiu, el programa posa a disposició de les empreses l'assessorament expert de professionals de PwC que els donaran suport en la identificació de les seves necessitats, la definició d'un pla de creixement personalitzat i l'acompanyament en la posada en marxa.

3. L'impacte de les polítiques d'emprenedoria i suport a les empreses

El propòsit d'aquest apartat és revisar l'abast i contingut de les avaluacions realitzades a nivell internacional sobre l'impacte (o efectivitat) dels programes d'emprenedoria i suport a les empreses (en endavant, ESE) realitzats als països desenvolupats. A tal efecte, després de definir en què consisteix exactament l'avaluació d'impacte, es presenten les principals característiques i resultats dels poquíssims estudis que han analitzat, mitjançant metodologies adequades, l'efectivitat de les principals tipologies de programes d'ESE no financers: el suport a l'emprenedoria mitjançant la provisió d'assessorament i formació, el desenvolupament d'incubadores d'empreses, i la provisió de serveis i assessorament a les PIME (generalment, per mirar d'afavorir-ne el creixement).

3.1 Què és l'avaluació d'impacte?

De forma general, les polítiques públiques tenen per objectiu induir alguna millora sobre algun problema o dimensió social que es considera rellevant. En el cas dels programes SES, l'objectiu fonamental que es persegueix és incrementar el número d'emprenedors, la supervivència de les noves empreses o l'expansió de les ja existents, la qual cosa suposa assumir, implícitament, que en absència d'aquest tipus d'intervencions, el mercat no generaria un resultat socialment òptim perquè el seu funcionament no és l'adequat. Per exemple, la principal justificació per proporcionar assessorament a les PIME és que, en infravalorar la utilitat de rebre assessorament expert en matèries clau (finances, màrqueting, etc.), aquest tipus d'empreses fan un ús limitat d'aquests serveis i, per tant, veuen limitat el seu potencial de creixement (Wren i Storey 2002). A seu torn, en el cas de les incubadores d'empreses, un dels principals motius que en justifica la seva existència és la presumpció, a nivell teòric, de què les *start-ups* confronten una forta discrepància entre el nivell de recursos necessari per garantir-ne la seva viabilitat (clients estables, reputació en el mercat, etc.) i el seu nivell inicial de recursos i que, per tant, la incubadora pot ajudar a cobrir aquest "gap" (Schwartz 2010).

Avaluar l'impacte d'una política consisteix a determinar si, efectivament, el programa ha ocasionat una millora sobre el problema que li dóna raó de ser, quantificar la magnitud d'aquesta millora, i realitzar suggeriments factibles per incrementar-ne l'efectivitat. En el nostre cas, per exemple, es tracta d'esbrinar si el suport a les PIME en forma d'assessorament subvencionat n'incrementa el seu creixement, o si les empreses incubades veuen realment millorades les seves possibilitats de supervivència posteriors.

Tanmateix, l'estimació de l'impacte dels programes d'ESE, i en general de qualsevol política pública, topa amb una dificultat metodològica molt evident, i és que la dimensió sobre la qual pretenen induir un impacte (per exemple, la supervivència empresarial) està sotmesa a la influència de molts altres factors, a més del mateix programa que es vol avaluar. Així, que les PIME que es beneficien de l'assessorament i suport de BA acabin incrementant les seves vendes, per exemple, pot ser conseqüència d'aquestes activitats, però també d'altres programes de la mateixa BA, d'altres polítiques d'altres nivells de govern (com ara desgravacions fiscals aplicades pel Govern Central) i, de forma fonamental, per l'evolució de l'economia en general, del sector d'activitat en particular, etc.. Això fa que, per exemple, l'evolució temporal de la xifra de vendes de les empreses que reben l'ajuda no pugui considerar-se una bona estimació de l'efectivitat del programa. Aquesta proporció pot pujar o baixar empesa per molts altres factors, essent alguns d'ells molt més influents que el mateix programa.

L'estimació de l'impacte tampoc es pot basar en la comparació dels *outcomes* (per exemple, la supervivència empresarial) dels participants en el programa amb la dels que no hi han participat. Ho seria si uns i altres fossin idèntics en totes les característiques rellevants per sobreviure com a empresa excepte pel fet d'haver participat o no en el programa, però aquest no sol ser el cas. Ans al contrari, els participants són seleccionats activament d'acord amb alguns requisits, alguns dels quals poden arribar a ser força subjectius (com ara , per exemple, la valoració del tècnic sobre la potencialitat de la idea de negoci, o una major tendència a triar emprenedors que no hagin tingut abans cap experiència empresarial). A més, els mateixos participants també s'autoseleccionen: respecte el conjunt de potencials emprenedors, els qui es postulen per participar en un programa d'emprenedoria poden ser els qui estan més motivats per inciciar un negoci (o els més dubitatius, qui sap), o els que no compten amb d'altres recursos privats per inciar el seu negoci, o molts altres motius. En conseqüència, participants i no participants solen ser força diferents en atributs rellevants, i comparar per tant les taxes de supervivència empresarial dels negocis encetats per uns i altres sol resultar en una estimació

esbiaixada de l'impacte del programa, ja que la diferència en termes de supervivència pot ser deguda a l'efecte programa, però també a les diferències inicials en els altres atributs.

El procediment adequat per fer l'estimació d'impacte d'un programa d'assessorament a PIME, per seguir amb l'exemple anterior, consistiria a calcular el creixement empresarial de les empreses participants després d'haver-hi participat (la realitat *factual*) i restar-li el creixement que s'hagués produït si no haguessin participat en el programa (l'anomenat *contrafactual*). El repte metodològic rau ara a saber com es pot estimar el contrafactual ja que, òbviament, és impossible que les mateixes empreses participin i no participin en un determinat programa de forma simultània. Això implica que el contrafactual no és una realitat que es pugui observar i mesurar, sinó una hipòtesi a formular: *com hagués evolucionat el volum de vendes d'aquestes empreses si no haguessin participat en aquest programa?*

Les estratègies per formular una hipòtesi contrafactual creïble passen per identificar un grup de comparació format per empreses que tinguin característiques molt similars als participants. Si ambdós grups són molt similars en tots aquells atributs que determinen les possibilitats de creixement empresarial (antiguitat de l'empresa, número de treballadors, experiència dels directius, sector d'activitat, etc.) i, a més, el grup de participants i el de comparació estan sotmesos a les mateixes influències de l'entorn (la mateixa regulació empresarial, la mateixa evolució de l'economia, etc.), llavors resulta raonable fer la hipòtesi que si els participants no haguessin participat en el programa, l'evolució del volum de facturació hagués estat la mateixa que la del grup de comparació.

El repte, doncs, és com identificar aquest grup de comparació tan similar com sigui possible al dels participants. En aquest sentit, tal i com es mostra al quadre 1, existeixen diverses metodologies que poden emprar-se: d'una banda, l'anomenat disseny experimental, que com en els assajos clínics aleatoritza qui rep i qui no rep el programa, i que constitueix l'aproximació més robusta per mesurar l'impacte d'una intervenció; de l'altra, un seguit de tècniques que, fent ús de les bases de dades disponibles, s'aproximen a l'estimació de l'impacte a través de la modelització estadística[1]. En la revisió que segueix, on s'identifiquen les principals avaluacions d'impacte dutes a terme sobre els programes d'ESE, hi trobarem exemples de les diferents metodologies esmentades.

[1] Vegeu Casado i Blasco (2009) per a una revisió, desproveïda de tecnicismes, del conjunt de tècniques d'avaluació d'impactes esmentades al quadre 1.

Quadre 1. Metodologies per avaluar l'impacte d'un programa

I. Mètodes experimentals: l'anomenat disseny experimental és la tècnica més robusta que existeix a l'hora d'avaluar l'impacte d'un programa. La seva principal característica és que per determinar les unitats (emprenedors o empreses) que participen en el programa i els que no s'utilitza un procediment aleatori, de tal manera que, per construcció, uns i altres són idèntics en totes les característiques que poden influir sobre els outcomes d'interès. Passat un temps, donat que l'única cosa que distingeix ambdós grups és la participació en el programa, les diferències en els outcomes entre el grup de participants i el de control poden atribuir-se la participació en el programa.

II. Mètodes quasi experimentals

Diferències en Diferències (DiD): aquesta metodologia identifica l'impacte d'un programa a través de les diferències entre els participants i no participants en la variable objectiu, abans i després del programa. El grup de comparació ha d'estar format per emprenedors (o empreses) que no es van veure beneficiades pel programa i, per a què el contrafactual tingui sentit, és necessari assumir que la trajectòria de les empreses participants i no participants és la mateixa en absència del programa. Aquest mètode necessita dades abans i després del programa tant per les empreses que van rebre l'ajuda com per a les que no.

Matching: aquest mètode elimina el problema de selecció comparant el resultat d'empreses participants i d'empreses no participants amb característiques observables similars (per exemple, antiguitat de l'empresa, forma jurídica, facturació i plantilla, sector d'activitat, etc.). Per a que el contrafactual sigui creïble, les característiques no observables han de ser les mateixes entre les empreses participants i no participants, entenen per no observable tot allò sobre el que no es disposa d'informació (per exemple, la motivació de l'equip directiu). Òbviament, quan més rica sigui la base de dades disponible, més possibilitats tindrem de garantir que el grup de tractament el de comparació s'assemblin en els factors que afecten, simultàniament, la participació en el programa i l'evolució posterior de l'outcome d'interès (per exemple, el volum de vendes, la supervivència de l'empresa, etc.).

Regressió discontínua: la regressió discontínua compara el resultat dels emprenedors (o les empreses) que varen quedar just per sobre del llindar de qualificació per participar en el programa (si es que existeix un barem a tal efecte) amb les que van quedar just per sota i que, per tant, no varen participar en el programa. En aquest cas, s'assumeix que el fet de quedar per sobre o per sota del llindar respon a quelcom quasi-aleatori des de la perspectiva de l'empresa, ja que la quantia del llindar acostuma a definir-se de forma sovint arbitrària. Per poder utilitzar aquesta metodologia és necessari que hi hagi prou empreses al voltant del llindar i, més important encara, que el comportament de les empreses i els gestors dels programes no puguin alterar la puntuació que les empreses obtenen en el barem.

3.2 Abast de la revisió de la literatura internacional

La revisió de la literatura que hem portat a terme s'ha beneficiat de manera notable de l'exhaustiu treball realitzat recentment per (Rigby i Ramlogan 2013). Aquests autors, en el marc d'un ambiciós projecte impulsat per NESTA, han portat a terme una revisió exhaustiva de totes les avaluacions d'impacte realitzades sobre els programes d'ESE a nivell internacional[2]. En qualsevol cas, tot i que l'estudi de Rigbi i Ramlogan ha constituït el punt de partida fonamental, la nostra revisió ha aplicat alguns criteris addicionals a l'hora de seleccionar els estudis que preníem en consideració:

1. **Només hem tingut en compte aquelles avaluacions que analitzessin programes o serveis d'ESE similars als que proporciona BA**. De fet, per tal de garantir la rellevància dels resultats obtinguts, hem classificat les avaluacions revisades en tres àmbits: a) intervencions orientades a recolzar als emprenedors mitjançant la provisió d'assessorament variat, b) les incubadores empresarials, i c) intervencions que busquen donar suport a les PIME facilitant serveis (registre empresarial, informació sobre recursos, etc.) i assessorament en matèries clau (màrqueting, finances, qualitat, etc.).

2. **Els estudis revisats avaluen programes d'ESE portats exclusivament a terme en països desenvolupats**. En aquest sentit, malgrat els programes d'ESE han experimentat un creixement notable en els països en vies de desenvolupament durant els darrers anys, i malgrat el percentatge d'aquests programes avaluats rigorosament és molt superior al que el que s'observa als països desenvolupats, ens hem estimat més no incloure'ls a la revisió a la vista de les grans diferències de context que existeixen entre ambdues realitats.

[2] NESTA és una organització del Regne Unit dedicada a l'impuls i promoció de la innovació empresarial (http://www.nesta.org.uk/). Cal destacar el seu projecte *Compendium of Innovation Policy Evidence*, que ha tractat de recollir l'evidència disponible sobre els efectes de les polítiques públiques en l'àmbit de la innovació empresarial (http://www.innovation-policy.net/compendium/). El treball de (Rigby i Ramlogan 2013) al qual fem esment forma part, junt amb una vintena més d'estudis, de l'esmentat *Compendium*.

3. **Només les avaluacions que tinguessin un mínim de rigor metodològic** (a saber, que fessin una estimació amb contrafactual de l'impacte (vegeu quadre 1), han estat incloses a la revisió.

3.3 Outcomes, mètodes i principals resultats dels estudis revisats

De manera sorprenent, després d'aplicar els criteris que acabem d'esmentar al conjunt d'articles citats per (Rigby i Ramlogan 2013), només hi ha 8 estudis que hagin avaluat l'impacte dels programes d'ESE, a països desenvolupats, aplicant tècniques d'anàlisi prou robustes[3]. Aquest fet palesa amb cruesa l'abast d'una valoració compartida pels diversos autors que han analitzat aquest tipus d'intervencions: a saber, l'escassíssima base de coneixement sobre els efectes reals d'un conjunt molt ampli d'intervencions, desenvolupades des de fa dècades, i que absorbeixen porcions importants dels pressupostos públics. De fet, fruit d'aquesta manca d'avaluacions, resultaria inadequat tractar d'extreure cap conclusió general sobre l'efectivitat de les diverses modalitats de programes considerats, per la qual cosa la discussió que segueix pretén, més aviat, suggerir aspectes o idees que puguin resultar útils a l'hora d'avaluar en els propers anys l'impacte dels programes d'ESE de BA.

Les taules 1, 2 i 3 presenten de forma resumida les principals característiques de les avaluacions identificades en cadascun dels tres àmbits esmentats prèviament (el suport a l'emprenedoria, les incubadores d'empreses i l'ajut a les PIME). En síntesi, del conjunt d'avaluacions revisades, podem acabar destacant-ne el següent:

- Existeix una elevada coincidència entre els estudis pel que fa al tipus d'**outcomes** considerats. En el cas dels programes de suport a l'emprenedoria (taula 1), la majoria d'estudis contenen informació sobre el percentatge d'individus que passat un cert temps conserven la condició d'empresaris o autònoms i, en alguns casos, es completa aquesta informació amb dades de facturació i grandària de les plantilles; més ocasional resulta disposar d'informació sobre els ingressos que percep l'emprenedor. Al seu torn, pel que fa a les incubadores d'empreses, els dos estudis

[3] Hi ha fins i tot alguns tipus intervencions, com ara el *mentoring* o el *coaching*, que no han estat avaluades de forma convincent fins el moment. Existeixen força descripcions exhaustives, tant del *coaching* (Feldman i Lankau 2005) com del mentoring (NESTA 2009), però no s'ha pogut identificar cap avaluació d'impacte amb un mínim de rigor metodològic.

que n'avaluen l'impacte utilitzen com a outcome la taxa de supervivència empresarial, i un d'ells complementa l'anàlisi incorporant també informació sobre el creixement en el volum de vendes i el número de treballadors. Finalment, amb relació als programes de suport a les PIME, els dos estudis identificats coincideixen en valorar els impactes sobre el volum de vendes i la grandària de la plantilla, afegint-hi un d'ells també informació sobre la supervivència empresarial.

- La majoria d'estudis consideren **horitzons temporals** força dilatats a l'hora de valorar els impactes. De fet, segons els especialistes en analitzar aquest tipus de programes, resulta crucial examinar els efectes a uns quants anys vista, ja que no n'hi ha prou amb aconseguir impactes a curt termini, sinó que cal mantenir-los al llarg del temps si s'aspira a garantir la rendibilitat dels diners públics esmerçats. En aquest sentit, els estudis analitzats sobre els tres àmbits d'actuació consideren horitzons temporals de, com a mínim, 3 o 4 anys de durada des de la finalització dels programes avaluats. L'estudi de (Fairlie, Karlan, i Zinman 2012) il·lustra a la perfecció la necessitat de considerar períodes dilatats a l'hora de valorar els impactes: així, els efectes positius que comporta a curt termini (6 mesos) la formació i assessorament d'emprenedors, tendeixen a decréixer quan es consideren horitzons temporals de mig termini, i arriben a desaparèixer completament quan l'horitzó s'amplia fins el llarg termini (5 anys).

- Des d'una perspectiva **metodològica**, tret de l'avaluació experimental als EUA del programa GATE de suport a l'emprenedoria (Fairlie, Karlan, i Zinman 2012), la majoria d'avaluacions empren la tècnica del *matching* per estimar els impactes dels programes avaluats. En concret, les avaluacions d'incubadores recorren a fonts externes, típicament censos d'empreses, per mirar d'emparellar les empreses incubades amb empreses no incubades d'acord a un conjunt força limitat d'atributs (antiguitat de l'empresa, forma jurídica, tipus d'activitat econòmica, volum de facturació i número d'empleats). Al seu torn, en la mesura que l'anàlisi es realitza prenen com a unitats els individus, les avaluacions dels programes de suport a emprenedors que utilitzen la tècnica del *matching* empren un conjunt molt més ampli de variables, ja que els grups de comparació es busquen als registres d'aturats, que contenen una informació molt rica sobre les característiques de les persones que en formen part (edat, sexe, nacionalitat, historia laboral, nivell formatiu, etc.).

- Finalment, pel que fa als **impactes** detectats pels diversos estudis, el panorama resultant pot considerar-se ambivalent. En primer lloc, en el cas dels programes de suport a l'emprenedoria, l'avaluació experimental revisada, que recordem constitueix el mètode més robust d'estimació d'impactes, conclou que el programa no té cap efecte a mig i llarg termini sobre els outcomes analitzats. Així mateix, també obté resultats decebedors un altre dels estudis que avaluen aquest tipus de programes mitjançant tècniques quasi-experimentals, mentre que els resultats obtinguts són positius pel que fa a les altres dues avaluacions revisades sobre programes similars. D'altra banda, en el cas de les incubadores, les dues avaluacions identificades conclouen que aquest tipus d'intervencions no resulten efectives per promoure la supervivència empresarial, tot i que en una d'elles s'observen efectes positius sobre el creixement de la facturació i la grandària de la plantilla. Finalment, pel que fa als dos programes de suport a les PIME avaluats, tots dos del RU, els resultats són coincidents en afirmar que hi ha impactes positius per a les PIME d'una certa grandària, però no així per a les empreses més petites.

En qualsevol cas, com ja hem esmentat prèviament, l'escassedat d'avaluacions i el fet que cap d'elles estigui referida a una realitat similar a la catalana, ens obliga a ser molt prudents sobre les implicacions que puguin tenir els resultats obtinguts en la valoració de les actuacions que porta a terme BA. En quest sentit, resulta ineludible realitzar ex professo avaluacions d'impacte rigoroses d'aquests programes, si realment en volem arribar a conèixer la seva efectivitat. En el proper apartat, d'acord als elements detectats en la revisió dels estudis internacionals que acabem de resumir, discutim en detall com podrien portar-se a terme aquestes avaluacions dels programes d'ESE de BA.

Taula 1. Avaluacions d'impacte de programes de suport a l'emprenedoria

Programa	Contingut	Col·lectiu diana (n beneficiaris)	País	Tipus d'avaluació	Outcomes	Horitzó Temporal*	Dades	Resultats	Estudi
Growing America through Entrepreneurship (GATE project)	Consultoria individual I grupal sobre màrqueting, pla d'empresa, estructura legal, finançament, etc. (15 hores de mitjana)	Nous emprenedors i empresaris que volien expandir el negoci (2.094 beneficiaris)	EUA	Experimental	Negoci en propietat (%); facturació; plantilla; ingressos empresarials; satisfacció laboral	60 mesos	Enquesta	Efecte positiu sobre la tinença d'un negoci propi als 6 mesos, que desapareix amb el temps. Idem per al número de treballadors. Cap efecte en la resta d'outcomes.	(Fairlie, Karlan, i Zinman 2012)
North Jutland Entrepeneurial Network	Assessorament de nivells diversos, abans i desprès de la creació de l'empresa (consultors privats)	Nous emprenedors i empresaris que volen expandir el negoci (1.200 beneficiaris anuals)	Dinamarca	Matching	Taxa de supervivència; facturació; plantilla; creixements de més del 20% en facturació i plantilla	48 mesos	Registres administratius	Efectes positius sobre tots els outcomes analitzats, especialment pel que fa a la taxa de supervivència.	(Rotger, Gørtz, i Storey 2012)
Star-up subsidy (1986-2003) i Bridging Allowance (2003-2006)	Subsidis a la creació d'un negoci. En el cas de BA, cal que les Cambres de Comerç aprovin el pla d'empresa	Aturats que pretenen sortir de l'atur creant un negoci (al 2003, prop de 178.000 beneficiaris)	Alemanya	Matching	Situació laboral (autònom, ocupat i aturat); ingressos	50 mesos	Registres administratius i enquesta	Efectes positius, persistents en el temps, sobre la probabilitat d'estar ocupat i sobre el nivell d'ingressos	(Caliendo i Künn 2011)
Mesures complementàries a Star-up subsidy (1986-2003) i Bridging Allowance (2003-2006)	Cursos preparatoris i assessorament durant els primers 12 mesos de vida de l'empresa	Idem	Alemanya	Matching	Supervivència de la condició d'autònom	60 mesos (des de l'inici del programa)	Registres administratius	Efectes nuls o negatius sobre la probabilitat de conservar la condició d'autònom	(Oberschachtsiek i Scioch 2011)

* Horitzó temporal màxim de seguiment dels outcomes des de la finalització del programa.

Taula 2. Avaluacions d'impacte d'incubadores empresarials

Descripció	Empreses analitzades	País	Tipus d'avaluació	Outcomes (horitzó temporal)	Dades	Resultats	Estudi
5 incubadores ubicades a diverses zones d'Alemanya, de base generalment tecnològica i amb vincles amb centres universitaris. Totes tenen més de 15 anys d'antiguitat. El temps d'incubació és de 5-8 anys.	371 empreses graduades (des de l'inici fins el 2006)	Alemanya	Matching	Taxa de supervivència durant el període d'observació (1990-2006)	Registres administratius	Les empreses graduades no tenen taxes de supervivència superiors que les empreses no incubades de característiques similars. De fet, per a 3 de les incubadores, les taxes de supervivència són menors per a les empreses incubades.	(Schwartz 2010)
1.100 incubadores creades als EUA entre 1990 i 2008, de tipologia diversa, amb finançament privat, públic o mixt. N'hi ha amb i sense afany de lucre. El 30% tenen suport d'institucions universitàries.	18.426 empreses incubades (el 72% va nàixer a la incubadora)	EUA	Matching	Taxa de supervivència durant el període d'observació (1990-2008) Taxes de creixement anual del volum de vendes i del número de treballadors	Registres administratius	No hi ha efectes en termes de supervivència Hi ha efectes positius tant en termes d'ocupació (3,5%-6,7%) com de facturació (2,1%-5,1%) Només el 3% de les empreses incubades acaben sortint de la incubadora	(Amezcua 2010)

Taula 3. Avaluacions d'impacte de programes de suports no financers a empreses

Nom del programa i descripció	Empreses analitzades	País	Tipus d'avaluació	Outcomes (horitzó temporal)	Dades	Resultats	Estudi
Consultancy Initiatives Scheme (1988-1994). Pretén millorar la qualitat gestora de les PIMEs mitjançant la subsidiació d'assessorament en funcions estratègiques (màrqueting, qualitat, finançament, sistemes d'informació, etc.)*. Es subsidiava el 50%-66% de cost de l'assessorament, que típicament suposava entre 5 i 15 dies de feina dels consultors.	2.840 empreses, la majoria de les quals tenien com a principal objectiu expandir-se	Regne Unit	Model de selecció	Taxes de supervivència i, entre les empreses que sobreviuen, el creixement anual de vendes i ocupació (durant 5 anys)	Registres administratius i enquestes	Cap efecte per a les empreses més petites. En canvi, per a les PIMEs de grandària mitjana, la taxa de supervivència augmenta un 4%, i el creixement de la facturació i l'ocupació fins un 10% anual. Per cada1.000 £ invertides l'esquema va generar, en mitjana, un lloc de treball i 30.000 £ de facturació addicionals	(Wren i Storey 2002)
Business Link Network (1992-). Esquema "one-stop-shop" que pretén coordinar l'assistència que proporcionen a les PIMEs entitats locals diverses (Cambres de Comerç, empreses municipals, etc.). L'assistència són serveis especialitzats (finances, màrqueting, etc.).	1.130 empreses, que varen rebre assistència l'any 2003	Regne Unit	Dobles diferències	Taxes de creixement anual del volum de vendes i del número de treballadors (durant 2 anys)	Registres administratius i enquestes	Cap efecte en termes de facturació, però efectes positius en termes d'ocupació. Els impactes són d'una magnitud superior per a les PIMEs amb estructures gestores i organitzatives més definides.	(Mole et al. 2008)

* L'estudi només avalua l'impacte de la Marketing Initiative, de llarg la més popular de les 6 existents (25% dels 115.000 projectes finançats).

4. L'avaluació dels programes de Barcelona Activa

4.1 La definició del grup de comparació

El gran repte de l'avaluació d'impacte és determinar què hagués passat amb els receptors d'una política si no hi haguessin participat (contrafactual), ja que la comparació entre aquest escenari i la realitat constitueix el "valor afegit" de la intervenció. Tanmateix, atès que els mateixos individus o empreses no poden participar i no participar simultàniament en el programa, l'estratègia per avaluar l'impacte consisteix a definir un grup de comparació que ens permeti estimar l'esmentat contrafactual.

En el cas dels programes d'ESE, com han posat de relleu els estudis revisats a l'apartat previ, les diverses metodologies emprades poden agrupar-se en dues categories generals: d'una banda, podem intentar definir un grup de comparació a partir d'empreses o individus que han estat en contacte amb el programa, però que no hi ha acabat participant; i, de l'altra, podem emprar un grup d'empreses o individus completament al-liè al programa, però que reuneixen característiques similars als que sí que hi han participat.

El major exponent d'una aproximació del primer tipus és el d'una avaluació experimental, com la del programa GATE esmentada prèviament (Fairlie, Karlan, i Zinman 2012), ja que un dels ingredients d'un programa que s'avalua experimentalment és la creació d'un grup de comparació, constituït per potencials beneficiaris de la intervenció que l'atzar n'ha deixat sense. Tanmateix, existeixen dissenys no experimentals que també poden definir el grup de comparació a partir d'unitats que han estat en contacte amb el programa sense participar-hi, com palesen les avaluacions del Marketing Initiative Scheme (Wren i Storey 2002) o del North Jutland Entrepeneurial Network (Rotger, Gørtz, i Storey 2012). En ambdós casos, l'estratègia per definir el grup de comparació es basa en l'existència d'un procés seqüencial cap a la participació, que deixa sense programa algunes de les empreses o individus inicialment susceptibles de participar-hi[4].

---

[4] L'avaluació del UK Enterprise Initiative mostra, per exemple, les possibilitats d'emprar com a grup de control empreses que varen mostrar interès (self-selection), que varen passar el cribatge (selecció administrativa), però que a darrera hora decideixen no participar. Si controlem per observables, argumenten (Wren i Storey 2002), les estimacions són creïbles, ja que la part inobservable que ens ha de preocupar és la que afecta fonamentalment a les fases de selecció inicials.

Al seu torn, pel que fa a l'altra tipologia d'avaluació, que intenta definir un grup de comparació a partir d'unitats (empreses o individus) completament alienes al programa, la resta d'estudis revisats en constitueixen exemples clars. En primer lloc, tant en l'avaluació de les incubadores dels EUA (Amezcua 2010) com en la de les alemanyes (Schwartz 2010), les empreses que conformen el grup de comparació s'obtenen a partir de sengles registres censals d'empreses, després d'aplicar-hi un filtre (el matching) que permet seleccionar únicament a les que més s'assemblen a les empreses incubades. D'altra banda, en els dos estudis referenciats sobre els programes de suport a l'emprenedoria d'Alemanya [(Caliendo i Künn 2011);(Oberschachtsiek i Scioch 2011)], el grup de comparació es troba conformat per aturats, procedents del registre general d'aturats, de nou seleccionats per tal d'assemblar-se el més possible als receptors dels ajuts. Finalment, també en l'avaluació del Business Link Network (Mole et al. 2008), les empreses del grup de comparació s'obtenen d'un registre censal d'empreses disponible al Regne Unit.

En qualsevol cas, tot i haver-les presentat com alternatives entre si, el cert és que les possibilitats d'emprar un grup de comparació "intern" o "extern" venen condicionades per la naturalesa de les fonts de dades disponibles. En concret, excepte en un disseny experimental, on es contempla el mecanisme de generació del grup de comparació com un element més del programa des de l'inici, el fet de poder disposar d'un grup de comparació intern exigeix que els responsables del programa hagin conservat informació sobre totes les empreses que varen tenir contacte amb el programa, així com dels motius que varen provocar que no hi acabessin prenent part. Aquest tipus d'informació, a menys que algú hagi pensat en una posterior avaluació de la intervenció, no acostuma a estar disponible.

Així doncs, pel que fa al tipus d'avaluacions que es poden fer dels programes d'ESE de Barcelona Activa, les fonts d'informació disponibles, d'acord a les entrevistes mantingudes amb els seus responsables, només permeten portar a terme avaluacions d'impacte retrospectives que tractin de definir el grup de comparació a partir d'unitats (empreses o individus) que no hagin tingut contacte amb Barcelona Activa. En concret, com es detalla més endavant, es tractaria d'emprar a tal efecte el Directori Central d'Empreses (DIRCE) en el cas de les incubadores, i les dades del Sistema d'Informació dels Serveis d'Ocupació (SICAS) pel que fa a l'avaluació dels programes d'emprenedoria destinats a persones a l'atur. En tots dos casos, de manera similar a les avaluacions identificades a la revisió, l'estratègia d'identificació de l'impacte passaria per l'ús de la tècnica del *matching* aplicada a les variables disponibles a les bases de dades esmentades.

Tanmateix, si es vol disposar d'avaluacions d'impacte més rigoroses en els propers anys, l'estratègia a seguir consistiria a documentar en els sistemes d'informació disponibles més elements del procés de selecció de participants. En aquest sentit, existeixen dues alternatives valuoses que convindria explorar. En primer lloc, per aquells programes o serveis on es produeixin excessos de demanda, quelcom que els responsables dels programes esmenten acostuma a succeir, caldria deixar-ne constància al sistema d'informació de Barcelona Activa (GAT): per exemple, marcant que una determinada persona o empresa forma part d'una "llista d'espera", és "reserva", se'l considera "suplent", o allò que pertoqui en cada cas. D'aquesta manera, si per les raons que sigui, alguns d'aquests candidats no es converteixen mai en participants, s'obre la porta a considerar-los potencials integrants d'un grup de comparació que permeti avaluar l'impacte del programa. En segon lloc, en aquells casos en que s'apliqui algun tipus de barem per seleccionar les unitats participants, com és el cas per exemple dels programes de suport als emprenedors, les "puntuacions" obtingudes per totes les unitats avaluades haurien de quedar registrades a GAT, ja que aquesta informació permet potencialment emprar dissenys avaluatius especialment robustos (concretament, la regressió discontínua).

Finalment, si s'està disposat a millorar la robustesa de les avaluacions d'impacte futures, és inexcusable contemplar la realització d'avaluacions experimentals allà on es reuneixin les condicions adequades, ja que constitueixen el disseny més robust per analitzar l'efectivitat d'una intervenció. En aquest sentit, allà on el número de sol·licitants elegibles excedeixi les places disponibles, com sembla que ja passa en alguns programes de suport a les empreses, l'aleatorització de la participació no tant sols permet una avaluació experimental de l'impacte, sinó que pot constituir un mètode èticament impecable d'assignació d'un recurs escàs. A tal efecte, com ja s'ha fet en el cas del projecte Mobilitza't, Barcelona Activa i Ivàlua podrien optar a la recepció de finançament extern per a la realització de l'avaluació. En aquest sentit, un nou programa de suport per impulsar l'avaluació experimental de polítiques d'emprenedoria, impulsat per NESTA i que veurà la llum el 2014, pot brindar-nos una ocasió excel·lent[5].

[5] NESTA és una organització del Regne Unit dedicada a l'impuls i promoció de la innovació empresarial (http://www.nesta.org.uk/).

4.2 Fonts d'informació

La disponibilitat de dades constitueix un dels factors que en major mesura condicionen la viabilitat de realitzar una avaluació d'impacte i, si finalment es porta a terme, la robustesa dels resultats que s'hi obtinguin. En els apartats que segueixen, d'acord a l'experiència d'altres països i a una anàlisi preliminar del sistema d'informació de Barcelona Activa, es descriuen alguns aspectes que convindria tenir presents per tal de millorar el "potencial avaluatiu" de les dades del GAT, alhora que s'analitzen breument les peces d'informació externes a Barcelona Activa que podrien emprar-se per avaluar els impactes dels seus programes d'ESE.

4.2.1 Un registre intern d'empreses i potencials emprenedors

Ja hem comentat l'atractiu d'intentar definir grups de comparació a partir d'unitats, ja siguin persones o empreses, que s'interessen per algun dels programes d'ESE de Barcelona Activa. En aquest sentit, cal assegurar que qualsevol empresa o potencial emprenedor interessat passi a formar part, des del primer contacte amb BA, d'un registre intern d'empreses i potencials emprenedors. Aquesta és una pràctica que ja es fa en la majoria dels casos, però cal garantir que sigui completament exhaustiva i, sobretot, que permeti guardar un "històric" de totes les unitats que en algun moment han format part del registre. A més, cal assegurar que el sistema utilitzi un identificador únic, ja sigui el NIF-NIE o el CIF, segons es tracti de persones o empreses, així com el vincle entre tots dos identificadors allà on això sigui rellevant (i.e. creació d'empreses per part d'emprenedors).

Cal aconseguir un balanç adequat pel que fa a la quantitat d'informació que es sol·licita inicialment a les unitats, i que aquesta exigència no suposi un obstacle per accedir als programes, però tenint sempre present que Barcelona Activa està legitimada a exigir, com a mínim, un identificador (NIF, NIE o CIF) i, si escau, el consentiment per part de les persones o empreses interessades a col·laborar en la revelació d'informació posterior si BA així ho sol·licita. En el cas d'Axelera, per exemple, el formulari de sol·licitud online ja preveu la obtenció del CIF i algunes característiques addicionals de les empreses sol·licitants (http://is.gd/iVWPFn).

4.2.2 Traçabilitat dels processos de selecció dels programes

Des d'una perspectiva de gestió, el més important d'un programa, a efectes de fer-ne un seguiment, és tot allò que té a veure amb les unitats (persones i empreses) que n'acaben prenent part. Els sistemes d'informació de Barcelona Activa contenen dades molt riques sobre els participants, tant dels seus atributs (edat, sexe, nivell educatiu, etc.) com de la la participació en el programa (inici, finalització, motiu de finalització, incidències, etc.) o l'ús dels serveis (quins ha utilitzat, quantes vegades, etc.). En canvi, tret d'algunes excepcions, el sistema d'informació conserva poca informació sobre aquells que han mostrat interès pel programa, que han estat entrevistats fins i tot, però que finalment no hi han participat.

Tanmateix, des d'una perspectiva avaluativa, resultaria molt interessant poder disposar de més informació sobre aquestes persones i sobre el procés de selecció en si, tal com hem argumentat prèviament. En aquest sentit, a més d'incorporar-los al registre intern d'empreses i potencials emprenedors abans esmentat, el sistema d'informació hauria de conservar informació sobre aspectes clau del procés de selecció: si se'l va entrevistar, si reunien les condicions d'elegibilitat, si se'ls va considerar reserva o suplent, o les seves puntuacions en el barem de selecció (si és que se'n fa servir algun), per posar alguns exemples. El fet de conservar aquesta informació és el que obre la porta a poder estimar l'impacte dels programes, ja siguin d'ESE o de qualsevol altre tipus, mitjançant la definició d'un grup de comparació intern (en el sentit que es tracta d'unitats que han tingut algun contacte amb BA).

4.2.3 Registres externs d'empreses i potencials emprenedors

Una segona estratègia per intentar avaluar l'impacte dels programes, com ja hem esmentat prèviament, passa per definir un grup de comparació extern, es a dir, constituït per unitats sobre les quals BA no en té coneixement (ja sigui perquè mai no hi han tingut contacte o perquè, malgrat tenir-ne, no van quedar registrats pel sistema d'informació). En el cas dels programes d'ESE, com s'ha apuntat anteriorment, existeixen dues fonts d'informació que podrien emprar-se.

En primer lloc, per tal d'avaluar tots aquells programes o serveis que tinguin com a beneficiari una empresa, com per exemple les incubadores o el programa Axelera, la font d'informació a explorar per tal de construir un grup de comparació "extern" és el **Directori Central d'Empreses (DIRCE)**, que elabora l'INE. El DIRCE recull informació bàsica (identificació, localització en el territori i classificació per dimensió i sector d'activitat econòmica) de les empreses i establiments ubicats en el territori espanyol, a partir de fonts administratives (tributàries, Seguretat Social i jurídiques) i enquestes, complementats amb informació procedent de les pròpies operacions de l'INE. El DIRCE cobreix totes les activitats econòmiques excepte la producció agrària i pesquera, els serveis administratius de l'Administració central, autonòmica i local (inclosa la Seguretat Social), les activitats de les comunitats de propietaris i el servei domèstic. Es tracta d'una operació estadística que es realitza anualment, i de la qual n'existeix registre històric des de l'any 2000.

En qualsevol cas, per tal que la informació del DIRCE resulti útil per a l'avaluació d'impacte, cal poder accedir a les dades individuals del registre, ja que del que es tracta és de definir un grup de comparació que s'assembli a les empreses tractades per BA en el seguit d'atributs sobre els quals el DIRCE aporta informació (antiguitat de l'empresa, plantilla, sector d'activitat, volum de negoci, etc.). A tal efecte, després de mantenir converses amb l'Idescat, que és dipositari i gestor del DIRCE a Catalunya, se'ns ha ofert la possibilitat de tenir-hi accés. En concret, a partir del seu *centre segur per a l'anàlisi i la recerca*, és possible fer anàlisi "in situ" a partir de les dades individuals, sempre i quan els resultats que s'obtingui de l'anàlisi siguin agregats. El que això significa és que, per exemple, podrem saber quina és la supervivència mitjana de les empreses incubades per BA, però no la supervivència d'una empresa en particular; o també definir un grup de comparació vàlid per tal d'estimar l'impacte de la incubació, en termes mitjans, però sense poder saber quines empreses en particular constitueixen aquest grup de comparació.

D'altra banda, pel que fa a la definició d'un grup de comparació "extern" de potencials emprenedors, l'estratègia consistiria a identificar tots aquells aturats que haguessin demanat capitalitzar la prestació d'atur per iniciar un negoci propi. En aquest sentit, tot i que això només ens permetria avaluar l'impacte dels programes d'emprenedoria que tenen com a beneficiaris persones aturades, suposa un avenç notable respecte la situació

actual. En aquest sentit, la font d'informació a utilitzar és el **Sistema d'Informació dels Serveis d'Ocupació (SICAS)**, que conté informació molt rica sobre totes les persones que es troben inscrites com aturades a les OTG del Servei d'Ocupació de Catalunya. L'accés a aquesta informació, tal i com ha fet Ivàlua per portar a terme diverses avaluacions de Polítiques Actives d'Ocupació del SOC, pot vehicular-se a través de la subscripció d'un acord de col·laboració amb el Departament d'Empresa i Ocupació.

4.2.4 La mesura dels outcomes: registres administratius i enquestes

La mesura dels outcomes rellevants pot realitzar-se, com ha palesat la revisió de les avaluacions d'impacte efectuades arreu, mitjançant enquestes, registres administratius o una combinació d'ambdós tipus de font. En general, però, existeixen diverses raons per preferir els registres administratius a les enquestes. En primer lloc, són menys costosos, ja que no tant sols s'estalvia recursos qui hauria de contractar-ne la realització (Barcelona Activa), sinó que estalvia temps a les empreses que haurien d'enquestar-se, ja que la informació dels registres administratius ja existeix. D'altra banda, sempre i quan es respecti la privacitat de les dades, els registres administratius permeten obtenir informació dels participants i dels no participants sense haver de garantir el consentiment informat de les parts, ja que els registres són d'obligat compliment. A més, els registres no acostumen a tenir els errors de mesura de les enquestes (imprecisions, biaixos de record, etc.), ni pateixen el problema de representativitat que comporta el fet que moltes unitats (empreses o individus) es neguen a participar en les enquestes. Així doncs, només quan hi hagi informació crucial per a la qual no existeixi informació administrativa, com ara per exemple les actituds envers el risc dels potencials emprenedors, estaria justificada la realització d'una enquesta, i sempre després de sospesar el valor afegit d'aquesta peça addicional d'informació amb el cost que suposa generar-la.

En el cas que ens ocupa, tanmateix, existeixen registres administratius suficients com per recomanar que per mesurar els outcomes dels programes d'ESE no es facin servir enquestes[6]. Així doncs, el DIRCE, mitjançant el sistema de consulta a través de l'Idescat prèviament esmentat, permetria adreçar la mesura dels outcomes següents amb

[6] En el marc de la col·laboració entre Ivàlua i BA, s'ha desenvolupat un aplicatiu (Inser_Data) que permet obtenir informació sobre la inserció laboral dels participants en programes ocupacionals a partir de dades administratives (Seguretat Social i Contrat@). Aquest aplicatiu pretén substituir l'encàrrec d'enquestes que es feia fins el moment.

periodicitat anual (tant pel grup d'empreses participants com per al grup de comparació): la taxa de supervivència, el volum de facturació i la grandària de la plantilla. Per exemple, si del que es tractés fos de mesurar l'impacte de les incubadores sobre la supervivència, podria mesurar-se la diferència de supervivència a 5 anys entre les empreses incubades i un grup de comparació d'empreses del DIRCE, degudament emparellat amb les primeres d'acord als atributs esmentats anteriorment (any de creació de l'empresa, forma legal, activitat econòmica, etc.). També podria estimar-se, per posar un altre exemple, l'efecte del programa Axelera en el creixement del volum de vendes i el número de treballadors, comparant durant un cert període de temps (p.ex. 3 anys) les empreses participants amb un grup de comparació adequat.

Al seu torn, a través del mecanisme de cessió de dades per part del DEMO esmenrtat anteriorment, els registres d'Afiliació a la Seguretat Social ens permetrien obtenir informació sobre la supervivència com a autònoms, durant un cert període de temps, entre els emprenedors que varen rebre ajut de BA i un grup de comparació constituït per aturats que varen capitalitzar l'atur i no hi varen participar o, si s'hagués optat per un disseny experimental, pels emprenedors potencials que l'atzar va assignar al grup de control. A més, si també estiguéssim interessats en avaluar l'impacte d'alguns dels programes d'emprenedoria, sobretot els destinats a col·lectius en risc d'exclusió, en termes de la seva capacitat de millorar l'estabilitat laboral, podria fer-se servir l'aplicatiu "Inser_Data" esmentat anteriorment per analitzar si el programa també té efectes impactes sobre la inserció laboral per compta aliena.

4.3 Agenda d’avaluacions

A partir de les consideracions realitzades en els apartats anteriors, i amb el propòsit de substanciar les activitats previstes en el conveni de col·laboració entre BA i Ivàlua, la taula 4 realitza una proposta de possibles avaluacions a realitzar dels programes d’ESE en els propers anys. En concret, a partir de la informació ja disponible, podrien fer-se avaluacions retrospectives d’impacte tant de les incubadores com dels programes de foment de l’emprenedoria destinats a aturats. D’altra banda, també podria iniciar-se el disseny d’una o vàries avaluacions d’impacte que o bé optessin per un disseny experimental, o bé introduïssin algun element en els sistemes d’informació que permetés la creació de grups de comparació “interns” (reserves, suplents, barems, etc.). En el cas de les avaluacions retrospectives, com es mostra a la taula, l’any 2014 ja podríem tenir resultats d’impacte sobre horitzons temporals de com a mínim 4 anys. En canvi, pel que fa a les avaluacions de caràcter prospectiu, caldrà esperar fins l’any 2018 per tenir impactes sobre un horitzó temporal equiparable.

En qualsevol cas, a partir de les avaluacions llistades a la taula 4, caldrà definir més concretament l’abast de la col·laboració per l’any 2014 tot tenint en compte les prioritats de BA i la disponibilitat de recursos de totes dues institucions.

Taula 4. Proposta d'avaluacions a realitzar en l'àmbit de l'emprenedoria i l'ajut a les empreses

Tipus d'avaluació d'impacte	Programa o servei	Període d'implementació del programa	Disseny	Grup de control	Outcomes		
					Tipus	Font(s)	Horitzó temporal
Retrospectiva	Incubadores	2000-2010	Matching	Empreses no incubades emparellades adequadament (DIRCE)	Taxa de supervivència Facturació Plantilla	DIRCE	2004-2014
	Programes d'emprenedoria*	2005-2010	Matching	Aturats que hagin capitalitzat l'atur (SICAS)	Alta d'autònom Facturació Plantilla	Seguretat Social i DIRCE	2009-2014
Prospectiva	Axelera i Learning to Grow Incubadores Programes d'emprenedoria**	2014	Experimental	Assignació aleatòria	En funció del programa: Taxa de supervivència Alta d'autònom Facturació Plantilla	Seguretat Social i DIRCE	2014-?
			Matching	Llista d'espera, reserves o suplents			
			Regressió discontínua	Barem			

* Només aquells destinats a persones aturades o, si no estan exclusivament enfocats a aquest col·lectiu, que en siguin majoria.
** Destinats a qualsevol emprenedor potencial, estigui o no a l'atur.

5. Bibliografia

Amezcua. 2010. «Boon or Boondoggle? Business Incubation as Entrepreneurship Policy». http://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/news/BoonOrBoondoggle.pdf.

Caliendo, Marco, i Steffen Künn. 2011. «Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity». *Journal of Public Economics* 95 (3-4) (abril): 311-331. doi:10.1016/j.jpubeco.2010.11.003.

Fairlie, Robert W., Dean Karlan, i Jonathan Zinman. 2012. «Behind the gate experiment: Evidence on effects of and rationales for subsidized entrepreneurship training». National Bureau of Economic Research. http://www.nber.org/papers/w17804.

Feldman, Daniel C., i Melenie J. Lankau. 2005. «Executive Coaching: A Review and Agenda for Future Research». *Journal of Management* 31 (6): 829-848.

Mole, K, M Hart, S Roper, i D Saal. 2008. «Differential gains from Business Link support and advice: a treatment effects approach». *Environment and Planning C: Government and Policy* 26 (2): 315-334.

NESTA. 2009. «A review of mentoring literature and best practice». http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/creative-business-mentor-review.pdf.

Oberschachtsiek, Dirk, i Patrycja Scioch. 2011. «The outcome of coaching and training for self-employment: A statistical evaluation of non-financial support schemes for unemployment business founders in Germany». IAB discussion paper. http://www.econstor.eu/handle/10419/57438.

OECD. 2008. «OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes». doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264040090-en. /content/book/9789264040090-en.

Rigby, John, i Ronnie Ramlogan. 2013. «The Impact and Effectiveness of Entrepreneurship Policy». http://www.nesta.org.uk/library/documents/ImpactEffectivenessofEntrepreneurship Policy.pdf.

Rotger, Gabriel Pons, Mette Gørtz, i David J. Storey. 2012. «Assessing the effectiveness of guided preparation for new venture creation and performance: Theory and practice». *Journal of Business Venturing* 27 (4) (juliol): 506-521. doi:10.1016/j.jbusvent.2012.01.003.

Schwartz, Michael. 2010. «A Control Group Study of Incubators' Impact to Promote Firm Survival». http://iwh-halle.de/d/publik/disc/11-10.pdf.

Wren, Colin, i David J. Storey. 2002. «Evaluating the Effect of Soft Business Support upon Small Firm Performance». *Oxford Economic Papers* 54 (2) (abril 1): 334-365. doi:10.2307/3488783.