

Converses amb coneixement

Evidència i noves fonts de dades per al benestar de la ciutadania



Conversaciones con conocimiento

Evidencia y nuevas fuentes de datos para
el bienestar de la ciudadanía

Conversations with knowledge

Evidence and new sources of data for
the well-being of citizens

Converses amb coneixement

Evidència i noves fonts de dades per al benestar de la ciutadania



Ajuntament
de Barcelona



Barcelona
Activa

ksnet /

Coordinació:

Pep Marquès, Barcelona Activa i Elena Costas, Ksnet

© de les imatges:

Elena Costas Pérez

Paula Salinas

Eva Matos

Pablo Tucat

Kiko Llaneras

© de l'edició:

Barcelona Activa

Llacuna, 162, 08018

barcelonactiva.cat

Dipòsit legal:

B 3523-2022

@Barcelona Activa 2022

Gener de 2022

Sumari

Presentació	8
Fèlix Ortega	
Introducció	10
Pep Marquès	
Conversem de...	
Per què cal avaluar les polítiques públiques?	12
Elena Costas Pérez	
Conversem de...	
Nous models econòmics per afrontar la pandèmia	24
Paula Salinas	
Conversem de...	
Ciències del comportament	40
Eva Matos	
Conversem de...	
Què és el capital social i per què és important?	52
Pablo Tucac	
Conversem de...	
Més dades, més informació? L'impacte de la revolució <i>big data</i> a les polítiques públiques	64
Kiko Llaneras	
Conversaciones con conocimiento	76
Conversations with knowledge	126

Presentació

Barcelona Activa és una història d'èxit. Fa més de tres dècades que l'Ajuntament de Barcelona va crear una agència pionera a Europa que tenia i té per objectiu vetllar pel creixement econòmic i la qualitat de vida de les persones, a través del foment de l'emprenedoria i de l'ocupació.

És una institució d'avantguarda, que treballa braç a braç amb el teixit socioeconòmic dels sectors estratègics per convertir Barcelona en una ciutat oberta, sostenible i plural. Una ciutat que mira al futur pensant en les persones des d'una perspectiva de progrés econòmic, social i ambiental, posant el focus en la millora de la qualitat de vida de les persones.

El 1988 vam crear el primer viver d'empreses de l'Estat, allotjant cinc empreses. Ara ja comptem amb una xarxa de cinc espais d'incubació i d'innovació, que ens permeten acollir més de 200 *start-ups*. Des del principi, hem facilitat la creació d'una mitjana de tres empreses al dia i ja en portem més de 22.000. Sabem que emprendre no és fàcil i, per això, oferim un model referent a tot el món, que transforma una idea en una realitat.

Avui, som un motor fonamental d'activitat econòmica, d'igualtat d'oportunitat i de progrés social. Deixem enrere temps complicats on l'ocupació i l'economia se n'han ressentit de forma severa, però que gràcies a l'esforç, professionalitat i vocació de servei s'han pogut afrontar amb agilitat i una estratègia clara. Durant la pandèmia, hem sigut capaços d'acompanyar a més de 55.000 persones a través dels serveis de foment de l'ocupació, de l'emprenedoria i de suport al teixit empresarial, i hem apostat decididament pel talent digital formant a gairebé 18.500 persones en competències digitals.

Hem de continuar projectant-nos cap a la ciutat i cap al món, afrontant i avançar-nos un altre cop els reptes globals que estan per arribar. Necessitem liderar de nou la reflexió i la innovació per impulsar noves polítiques públiques, que ens permetin esdevenir motors de dinamització socioeconòmica per continuar acompanyant a créixer, innovar i escalar el teixit econòmic de la ciutat.

A partir de l'expertesa, del lideratge professional i la capacitat d'influència aportarem una nova mirada, compromesa amb els reptes de desenvolupament de la nova agenda econòmica de Barcelona quant a ocupació de qualitat, foment de l'emprenedoria, competitivitat empresarial i promoció econòmica. El nostre compromís continua sent treballar intensament i aportar solucions per a la ciutadania de Barcelona, sense deixar ningú enrere.

Fèlix Ortega

Director General de Barcelona Activa

Introducció

La disponibilitat d'evidència i noves fonts de dades per respondre a preguntes sobre el benestar de la societat està transformant la forma en la qual les persones decisores públiques, les agències de govern i els organismes finançadors dissenyen i implementen les polítiques públiques.

Per tal d'enfortir aquest cicle virtuós de generació d'evidència i implementació d'aprenentatges per a les polítiques, és necessària una forta cultura de l'avaluació entre les agències de govern responsables. És mitjançant aquesta cultura que s'establiran procediments i pràctiques d'avaluació i anàlisis rigoroses de polítiques públiques, que permetran desenvolupar noves metodologies, aproximacions conceptuals i hipòtesis orientades a millorar-les. I que, per tant, millori també la vida de totes les persones beneficiàries.

Com a primer pas en aquesta direcció, és necessària la conscienciació en la importància d'aquests aspectes en la gestió pública. En aquest sentit, aquest

document presenta la introducció a cinc temes que reflecteixen la importància de l'avaluació, les dades i la gestió per l'evidència en tots els àmbits de les polítiques públiques. El cicle ha posat l'accent en temes de possible interès per als treballadors i les treballadores de Barcelona Activa, una agència fonamental en la innovació, l'aprenentatge i l'ocupació de qualitat a la ciutat de Barcelona.

El format ha estat innovador en els processos formatius de Barcelona Activa: converses amb una persona experta en cada sessió, amb l'oportunitat d'interactuar entre ella i les persones assistents.

Per poder desenvolupar el projecte "Converses amb coneixement", Barcelona Activa ha comptat amb KSNET, empresa especialitzada en la transferència de coneixement, que ha implementat una metodologia de difusió i participació, de caràcter divulgatiu, tenint en compte les característiques de l'audiència i el context professional, a diferència de l'acadèmic, i ha aportat persones expertes de primeríssim nivell en cada tema.

Donat l'èxit de les sessions, ens hem decidit a publicar conjuntament aquest document, per continuar contribuint a difondre el coneixement sobre l'aplicació de la ciència en la gestió de les polítiques públiques.

Pep Marquès

Director Corporatiu de Desenvolupament Organitzatiu
de Barcelona Activa

Conversem de...

Per què cal avaluar les polítiques públiques?

Elena Costas Pérez

En temps de crisi, és més important que mai saber l'impacte real que té cada euro gastat pel sector públic. Per què s'ha de finançar un projecte X –per exemple, l'Ingrés Mínim Vital- en comptes d'un projecte Y? On es gasten millor els diners públics? Per saber-ho, cal que totes les administracions es dotin d'una cultura de l'avaluació semblant a la que existeix a altres països del nostre entorn. No és només una exigència social, sinó també legal davant l'arribada dels fons de la Unió Europea, que ens obliga a fer servir mètodes sofisticats per esbrinar l'efecte que tindran tots els programes finançats.



Elena Costas Pérez, doctora en Economia, i màster a la Univeristy College of London (UCL). És sòcia de Knowledge Sharing Network (KSNET), empresa especialitzada en la transferència de coneixement per tal de millorar programes i polítiques, que tenen un impacte tant social com econòmic. Ha treballat com a investigadora a l'Oficina d'Avaluació i Monitoratge (OVE) del Banc Interamericà de Desenvolupament, així com a analista de polítiques per a la Global Partnership for Effective Development Co-operation, de l'OCDE i Nacions Unides. Escriu al diari ARA i és editora de Politikon.

1. Per què és important avaluar?

Abans de parlar de per què cal avaluar cal que destaquem la importància en el disseny de polítiques públiques de fer ús de l'evidència, és a dir, de les dades i la informació existent. La pandèmia de la COVID-19 ens ha ajudat a entendre que rellevant és tenir bons diagnòstics per proposar mesures de política pública. I ha fet més evident, també, la falta d'una cultura de l'ús de l'evidència i l'avaluació al nostre país. Aquesta falta de dades creïbles va dificultar molt la presa de decisions en uns moments on el temps era vital.

Un exemple molt semblant ja el vam veure l'any 1954, quan més de 600 persones van morir de còlera en pocs dies a Londres, sobretot al barri del Soho. Segons la creença popular, el còlera es transmetia a través dels miasmes de l'aire. Allà hi vivia el metge Jon Snow. Posant en risc la seva reputació professional, Snow decideix començar a recavar dades. D'aquesta manera, situant sobre el mapa de Londres on s'estaven produint els contagis, així com altra informació dels malalts –per exemple, d'on treien l'aigua que bevien-, va poder identificar la bomba d'aigua de Broad Street com la font dels contagis. El tancament d'aquesta bomba va reduir en gran mesura els contagis, alhora que posava les bases de l'epidemiologia moderna. I ens permet també parlar de les polítiques basades en l'evidència. Quan una decisió pública –el tancament d'una bomba d'aigua– es fa d'acord amb les dades i la informació –el mapa del còlera– i no de les creences o la ideologia –els miasmes-.

La pandèmia de la COVID-19 ens ha ajudat a entendre que rellevant és tenir bons diagnòstics per proposar mesures de política pública.

Quan parlem de polítiques basades en l'evidència, partim del supòsit que sense l'experiència i la recerca no es poden dissenyar polítiques efectives

i eficients. Abans de dissenyar una política o un programa molts cops no sabem què funcionarà. En el millor dels casos, comptem amb el que ens diu la teoria, o el mateix sentit comú, però sovint aquests no funcionen tan bé com voldríem. És per això que l'evidència, i l'avaluació de polítiques com a generadora d'aquesta evidència, ens pot donar les bases per dissenyar i implementar polítiques que veritablement tinguin un impacte.

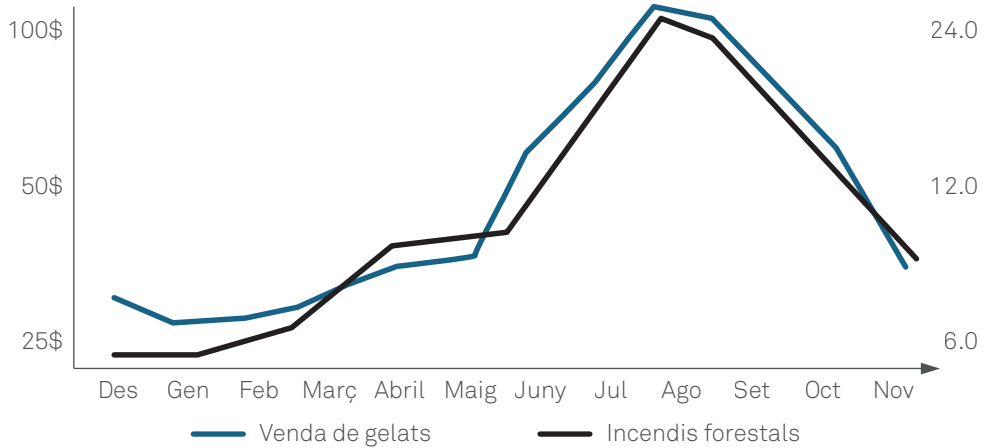
2. Per què, si és tan important, les nostres administracions públiques no avaluen tant com haurien de fer-ho?

Ara mateix, moltes de les nostres administracions públiques no avaluen –ni mesuren– gran part de les seves polítiques o programes. Encara ens queda un llarg camí per recórrer i, malgrat els avenços, ens trobem en una fase embrionària pel que respecta a la mesura i avaluació dels programes i polítiques que s'apliquen als diferents nivells de govern.

Avaluar i avaluar bé és difícil tècnicament, i requereix recursos humans i tècnics. Com sabem realment que un programa funciona? Què aconsegueix augmentar el benestar social o aconseguir que una persona en situació d'atur aconsegueixi feina? No podem simplement implementar aquesta política i observar què passa amb els seus i les seves participants, si són més feliços o passen a estar ocupats?

No es tracta només de fer seguiment i tenir registres de satisfacció. Perquè si després d'implementar una política els resultats milloren, no vol dir que la política hagi funcionat. Aquí és on hem de diferenciar entre correlació i causalitat. Com explico al meu alumnat, (...) si representem en un gràfic la venda de gelats i els incendis, la correlació entre els dos és quasi perfecte, però això no vol dir que si tanquem les geladeries deixarem de tenir incendis. Darrere

Correlació no és causalitat



d'aquests dos factors hi ha una variable, la calor, que ens explica el comportament dels incendis i la venda de gelats. El mateix passa quan, en observar el resultat d'una política activa d'ocupació, no incorporem el cicle econòmic –s'hagueren contractat més persones, en qualsevol cas, per estar en un moment de creixement?– o les característiques de les persones participants en aquest programa –són perfils més actius, pel que haguessin trobat feina també en qualsevol cas?–.

Les polítiques basades en l'evidència busquen poder mesurar si una cosa funciona o no, integrant dades, anàlisis i la investigació com a guia per a tot el cicle de polítiques públiques.

Un exemple similar i que conec de prop és el de les polítiques anticorrupció. Sovint, com a mesura estrella per lluitar contra la corrupció

i el frau es proposa la creació d'una agència que lluiti contra aquesta xacra. El problema és que, excepte en comptades excepcions, aquestes institucions poden introduir a un nou agent susceptible de ser capturat per polítics i polítiques i governs corruptes. I no només això, es tracta d'un agent, a diferència dels mitjans de comunicació o de la mateixa ciutadania, de fàcil captura, a l'estar organitzat i centralitzat. No és casualitat que els països menys corruptes del món no comptin amb agències anticorrupció, però no és impediment tampoc, perquè a cada llei anticorrupció que es presenti es prevegi la creació d'una nova agència.

I això ho podríem dir de molts programes socials. Aquests s'implementen sense cap assaig previ o prova pilot, i en la gran majoria dels casos no es preveu una avaluació posterior de quin ha estat el seu impacte. Les polítiques basades en l'evidència busquen poder mesurar si una cosa funciona o no, integrant dades, anàlisis i la investigació com a guia per a tot el cicle de polítiques públiques.

3. De què parlem exactament quan ens referim a l'avaluació de polítiques públiques? En què consistiria una bona avaluació?

La bona avaluació és l'avaluació integral, que abasta totes les fases del disseny i la implementació de la política pública. Aquest plantejament integral ha de partir del diagnòstic i l'avaluació prèvia (és a dir, *ex-ante*), identificant quin és el problema a tractar i les diferents alternatives de solució. Seguidament, cal seguir la implementació del projecte o programa, realitzant avaluacions intermèdies, que mesurin els resultats i corregeixin possibles fallades. Cal esbrinar, mentre s'executa un projecte, si els objectius marcats s'estan aconseguint i en quines condicions. Per últim, és imprescindible avaluar l'impacte assolit, obtenint també lliçons sobre la seva eficàcia i podent rendir comptes sobre l'ús dels recursos utilitzats (*ex-post*).

Com dèiem, els informes de seguiment amb registres administratius, l'observació anecdòtica, la recollida de queixes o les enquestes de satisfacció no ens permet saber veritablement quins efectes són causats per la política o el programa i quins per altres factors que s'haguessin donat en qualsevol cas. Avaluar l'impacte correctament requereix aïllar els efectes del programa d'altres factors, que poden afectar la situació sobre la qual s'intenta intervenir. Per tant, és necessari poder atribuir una causalitat directa entre el programa objecte d'avaluació i la problemàtica que l'ha generat. Cal dur a terme avaluacions d'impacte causal, és a dir, estimacions de la diferència entre els resultats en àrees afectades per un projecte o política i els resultats en les àrees no incloses en el projecte.

Les avaluacions d'impacte són cada vegada una pràctica més comuna en el sector privat i comencen a ser-ho com en el sector públic. Empreses i governs han d'establir sistemes de monitoratge per tal d'estimar els resultats dels seus projectes o de les seves polítiques. Això no obstant, encara hi ha dificultats en identificar l'impacte general d'aquests projectes. La dificultat d'atribuir clarament l'efecte causal al projecte o a la política requereix l'ús de metodologies d'avaluació relativament complexes.

Tots aquells que ens dediquem a l'avaluació hem vist en els dos últims Premi del Banc de Suècia de Ciències Econòmiques en memòria d'Alfred Nobel (més conegut com a Nobel d'Economia) un reconeixement a una forma rigorosa de mesurar els efectes i impactes de les polítiques públiques. L'any passat, a Abhijit Banerjee, Esther Duflo i Michael Kremer per fer servir un enfocament experimental per reduir la pobresa

Cal dur a terme avaluacions d'impacte causal, és a dir, estimacions de la diferència entre els resultats en àrees afectades per un projecte o política i els resultats en les àrees no incloses en el projecte.

global. Aquest premi ve a validar una metodologia per testejar les polítiques públiques, que ens permet identificar l'efecte real de molts dels programes que implementen les nostres administracions. Si bé existeixen diverses formes d'avaluar una intervenció, el mètode més rigorós i el considerat com a "gold standard" dins de la literatura especialitzada, són els experiments o assaigs controlats aleatoritzats (o RCT per les seves sigles en anglès –*randomized controlled trial*-). De la mateixa manera que es fa en els assajos clínics, la clau de l'enfocament experimental en les ciències socials consisteix a seleccionar un col·lectiu de persones molt similars i, de forma aleatòria, donar a unes persones participants un tractament. Aquest pot ser un nou medicament o la participació en un programa de formació. L'altre grup (el contrafactual) serveix per controlar els efectes del tractament, de manera que els usuaris les usuàries que el componen no "són tractats". Aquests reben un placebo o no participen en el programa. Es tracta d'establir un "grup de tractament" i un "grup de control".

L'assignació a l'atzar entre els dos grups assegura que tant el grup de tractament com el grup de control són equivalents. Per tant, en ser estadísticament idèntics, si tenim grups prou grans i considerant que hi ha un únic canvi entre els subjectes d'un grup i de l'altre, l'experiment no només permet mesurar l'efecte d'aquest estímul –la participació en el programa-, sinó també establir, fins a cert punt, la seva causalitat. Qualsevol canvi de comportament identificat es deurà únicament al factor diferencial entre els dos grups, és a dir, a la participació en el programa de formació.

De la mateixa manera que es fa en els assajos clínics, la clau de l'enfocament experimental en les ciències socials consisteix a seleccionar un col·lectiu de persones molt similars i, de forma aleatòria, donar a unes persones participants un tractament.

Però sovint no podem dur a terme aquests experiments. És llavors quan podem comptar amb tècniques quasi experimentals, també conegudes com a experiments naturals. I el “Nobel” d’aquest 2021 a David Card, Joshua Angrist i Guido Imbens, es dona precisament per aquest tipus d’investigacions. Es tracta d’aprofitar algun tipus de variació -geogràfica, temporal o individual- per tal de verificar la nostra hipòtesi de causalitat. En funció de les dades que tinguem disponibles podem recórrer a tècniques com diferències en diferències (DiD, per les sigles en anglès), on calculem l’efecte del tractament comparant els canvis de comportament en el grup afectat per la política o el programa públic i el que no ho està. D’altra banda, és possible també aprofitar algun tipus de discontinuïtat en l’assignació d’una mesura o política. El que volem veure és si el fet, suposadament aleatori, de caure a un costat o un altre de la mesura, per a aquelles persones que es troben just en el tall -i que, per tant, han de ser molt similars- modifica d’alguna manera el comportament. Hi ha altres mètodes per avaluar polítiques públiques de forma quasi experimental, com ara el *propensity score matching* (PSM) o els mètodes qualitius. En aquest cas, no és tan possible establir la causalitat entre el programa o la política i els possibles canvis de comportament observat, però sí que ofereixen una major informació sobre els mecanismes que poden operar darrere d’aquests canvis i poden permetre una major representativitat de l’entorn que els mètodes experimentals.

En funció de les dades que tinguem disponibles podem recórrer a tècniques com diferències en diferències (...), on calculem l’efecte del tractament comparant els canvis de comportament en el grup afectat per la política o el programa públic i el que no ho està.

4. Hem dit que a Espanya es fa molt poca avaluació, però hi ha algun exemple a destacar?

Nosaltres, des de KSNET, vam ajudar a la Diputació de Barcelona a avaluar l'impacte del Programa d'Ocupació a la Indústria Local (POIL) sobre les persones participants. Des de la Diputació es veia com un bon programa, així i tot volien comptar amb tècniques sofisticades per mesurar veritablement el seu impacte. El que buscàvem era comprovar si el fet de participar en el programa implicava tenir més probabilitats d'estar ocupats o ocupades en el sector industrial o no. Per això, vam generar amb tècniques de *matching* un grup de control a partir de microdades (concretament, amb la *Muestra Continua de Vidas Laborales* (MCVL)). Així, podíem comparar persones participants en el programa amb perfils molt similars que no ho havien fet. A partir d'aquí i amb una anàlisi de Diferències-en-Diferències (és a dir, mesurar els canvis en els dos grups abans i després de participar en el programa), vam constatar que després de sis mesos d'acabar l'itinerari de formació els i les participants tenien una taxa d'inserció laboral nou punts percentuals més elevada que els i les no participants. És a dir, si la taxa d'inserció a Barcelona és del 40%, per a les persones participants era del 49%. I després de nou mesos d'acabar l'itinerari, els i les participants tenien una taxa d'inserció laboral dotze punts percentuals més elevada que els i les no participants. Queden encara preguntes per respondre, com quins són els efectes en el llarg termini o en variables com ara els salaris o la qualitat de la feina, però (...) l'experimentació i l'avaluació permeten apartar la ideologia en el disseny de polítiques públiques i veure realment què és el que està passant.

L'experimentació i l'avaluació permeten apartar la ideologia en el disseny de polítiques públiques i veure realment què és el que està passant.

5. Quin seria el futur de l'avaluació al nostre país?

Com dèiem al principi, la pandèmia de la COVID-19 va evidenciar que al nostre país no hi havia una estructura àgil per prendre decisions ràpides que s'adaptessin a les noves realitats. El que ens posa davant del mirall de la nostra poca cultura de dades i avaluació. Però alhora, la crisi ha portat també a una important mobilització de recursos econòmics, que ens obliguen a prioritzar l'avaluació en definir les diferents mesures que seran implantades.

Cal dotar-nos d'un sistema d'avaluació pública, que englobi les diferents administracions, analitzant les polítiques planejades o aplicades, realitzant, per tant, avaluacions *ex-ante* i *ex-post*, així com mesures d'impacte dels diferents programes de l'Estat. Això facilitaria una priorització de les diferents polítiques, informant també al i a la contribuent sobre l'impacte de les polítiques i programes finançats amb diners públics. S'haurien de posar en marxa mecanismes d'experimentació política, potenciant la presa de decisions basades en l'evidència empírica i els aprenentatges de l'economia del comportament. Cal passar, per tant, de registrar informació per gestionar a registrar informació per gestionar, donar seguiment i avaluar. I per això, s'han de definir accions en tres moments clau: i) el diagnòstic i disseny previ (avaluació *ex-ante*); ii) la implementació de l'actuació per mesurar resultats i corregir possibles errors de disseny o errors d'execució (avaluació intermèdia); i iii) un cop implementada completament la intervenció, i després dels possibles canvis que es puguin realitzar derivats de les recomanacions de l'avaluació intermèdia, serà el moment d'analitzar el seu impacte, extreure lliçons sobre la seva eficàcia i retre comptes sobre l'ús dels recursos emprats (avaluació *ex-post*).

El disseny de polítiques públiques sustentat en l'evidència i les dades és, ara més que mai, una condició necessària per avançar amb fermesa davant els reptes que ara mateix enfrontem.

La posada en marxa de les accions previstes al Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència implica, també, l'exigència de la Comissió Europea d'implementar reformes per reforçar l'avaluació *ex-ante* i *ex-post* de polítiques públiques. I aquí se'ns presenta un gran repte, la capacitat tècnica i administrativa per dissenyar, implementar, aconseguir i avaluar els objectius i programes. Si no millorem les capacitats per avaluar de les nostres administracions públiques, perdrem la possibilitat de fer servir bona part d'aquests fons. El disseny de polítiques públiques sustentat en l'evidència i les dades és, ara més que mai, una condició necessària per avançar amb fermesa davant els reptes que ara mateix enfrontem. Els recursos són limitats i necessitem eines com les que ens aporta un bon sistema d'avaluació per atendre adequadament les necessitats, revisar al llarg del temps les prioritats i mesurar l'eficàcia i l'impacte de les polítiques que s'implementen. Això afecta totes les polítiques, programes i també lleis aprovades per l'Estat. Totes aquestes accions tenen conseqüències, tant socials com econòmiques. No obstant això, sovint ni es coneixen, ni s'estudien, ni (si existeixen) es tenen en compte aquestes conseqüències o l'impacte esperat. Avui, més que mai, i davant l'arribada dels fons europeus del "Next Generation", cal entendre l'avaluació no com un control, sinó com un instrument de l'ús eficient de diners públics, per exemple, com un mecanisme d'aprenentatge a petita escala de projectes que, un cop demostrat el seu impacte sobre el benestar social, es poden replicar a gran escala.

Per si en vols saber més...

Argüelles, S. R. M. (2017). *Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas*. *Revista española de control externo*, 19(57), 249-252.

Banerjee, A., & Duflo, E. (2012). *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Taurus.

Davies, H. T. O., Nutley, S. M. & Smith, P. C. (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol University Press.

Ocupació a la Indústria Local

https://ocupacio.diba.cat/sites/ocupacio.diba.cat/files/informe_final_avaluacio_ksnet.pdf

Conversem de...

Nous models econòmics per afrontar la pandèmia

Paula Salinas

Fa uns anys, models com l'economia social, circular o solidària, o fórmules d'economia amb un rostre "més humà" eren considerades marginals. Avui en dia, arran de l'estratègia per al compliment de l'Agenda 2030 i de la crisi del coronavirus, es troben en el centre de discussió acadèmica i d'aquells que dissenyen les polítiques públiques. Suposen un canvi de paradigma en les relacions econòmiques que, més enllà de la promoció econòmica, poden generar una major cohesió social i respecte pel medi ambient, els tres elements clau per a un creixement sostenible. De nou els fons europeus representen una oportunitat per posar l'èmfasi en la transició ecològica i els nous models productius.



Paula Salinas, doctora en Economia per la Universitat de Barcelona i màster per la Univeristy College of London. És sòcia cofundadora de KSNET, i ha treballat com a investigadora postdoctoral a la Universitat Autònoma de Barcelona, l'Institut d'Economia de Barcelona, a la Generalitat de Catalunya i a la Diputació de Barcelona. Ha coordinat projectes vinculats a l'economia pública, la promoció econòmica local, el federalisme fiscal i l'economia de l'educació.

1. Arran de la crisi sanitària derivada de la COVID-19 s'estan produint canvis en les polítiques públiques o les actuacions d'empreses i consumidors i consumidores?

La crisi sanitària derivada de l'expansió de la COVID-19, juntament amb les mesures de distanciament social imposades per fer-hi front, han tingut i estan tenint àmplies conseqüències socials i econòmiques. Per tal de pal·liar aquests efectes, són moltes les mesures que s'han aprovat per part dels diferents nivells de govern del país, així com per part de la Unió Europea. Aquestes mesures afecten els diferents àmbits d'actuació de l'administració, com el laboral, el fiscal, l'educatiu o el de la protecció social, entre d'altres, i han anat especialment dirigides a suavitzar els efectes més immediats de la crisi de la COVID-19 sobre les empreses i la població. Una vegada superada aquesta etapa, s'està mirant cap al futur, per tal d'assentar les bases per a una bona recuperació.

Com és ben sabut, les Nacions Unides han desenvolupat l'Agenda 2030, que estableix quins són els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), que haurien de permetre acabar amb la pobresa, protegir el planeta i assegurar la prosperitat per a tothom. Les diferents administracions públiques, incloent-hi els ajuntaments, ja han anat incorporant aquests objectius a la seva pròpia agenda en major o menor mesura. En aquest sentit, Els governs locals juguen un paper clau en la consecució dels objectius marcats per l'Agenda 2030, alhora que es troben amb tota una sèrie de reptes als quals han de fer front: el canvi climàtic, la digitalització, la pobresa i

Els governs locals juguen un paper clau en la consecució dels objectius marcats per l'Agenda 2030, alhora que es troben amb tota una sèrie de reptes als quals han de fer front.

la desigualtat social, la globalització i la crisi derivada de la COVID-19.

Si s'analitza el Pla de recuperació, transformació i resiliència, així com els plans locals que han d'assentar les bases per a la recuperació, s'observa com els seus objectius -impuls a la transició verda, impuls a la transformació digital, creixement intel·ligent, sostenible i inclusiu, promoció de la cohesió social i territorial de la Unió, resiliència sanitària, econòmica, social i institucional, i polítiques per a les properes generacions, la infància i la joventut- estan molt alineats amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) de les Nacions Unides.

Així, ja no es parla de creixement econòmic per se, sinó de "desenvolupament sostenible". El desenvolupament sostenible es defineix com el desenvolupament capaç de satisfer les necessitats del present, sense comprometre la capacitat de les futures generacions per satisfer les seves pròpies necessitats. Per tant, per assolir aquest desenvolupament sostenible, és necessari harmonitzar tres elements bàsics, que es troben interrelacionats i són tots igualment essencials per al benestar de les persones i les societats: el creixement econòmic, la inclusió social i la protecció del medi ambient.

Les noves polítiques van dirigides a construir un nou model econòmic i social, que sigui sostenible i respectuós amb el medi ambient, i que tingui com a objectiu la reducció de la desigualtat i la pobresa al nostre país. Així, les noves polítiques no es dissenyen pensant només en termes econòmics, sinó que les persones i el medi ambient es troben en el seu centre. Aquest enfocament té el seu origen a l'Agenda 2030 que, si bé ja fa temps que es té present i guia les

Les noves polítiques van dirigides a construir un nou model econòmic i social, que sigui sostenible i respectuós amb el medi ambient, i que tingui com a objectiu la reducció de la desigualtat i la pobresa al nostre país.

actuacions dels organismes públics, arran de la crisi sanitària sembla que s'està fent més present i s'està accelerant la seva implementació.

L'Agenda 2030 ofereix un enfocament complet, que uneix les consideracions econòmiques, socials i mediambientals, de manera que es reforcin mútuament. Per tant, es promou un canvi de paradigma, un canvi de model econòmic, que deixi d'estar basat en el consumisme excessiu i el creixement econòmic com a únic objectiu, per basar-se en noves formes i organitzacions que prioritzin el benestar i la sostenibilitat. La crisi sanitària ha accelerat aquest canvi de paradigma econòmic que representa l'Agenda 2030 i, el més important, ha generat una gran mobilització de recursos financers per fer-lo possible.

Fins i tot des de les institucions europees se li està donant més rellevància a l'Agenda 2030 i als objectius que se'n deriven. D'ençà que va esclatar la crisi sanitària, s'observa com, des d'Europa, s'han establert objectius més ambiciosos de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle per a 2030, incloses les emissions i absorcions, fins a almenys el 55% respecte a 1990, amb l'aprovació del Pacte Verd Europeu el desembre de 2020. Així, si bé l'Agenda 2030 fixa els ODS en forma de metes relativament àmplies i poc específiques, des d'Europa i des dels diferents governs es tradueixen aquestes metes en objectius més específics.

Per tant, sí que s'observa un canvi de paradigma, que s'està generant des de dalt, des de les institucions europees, i des de baix. Les empreses també estan més compromeses amb el desenvolupament sostenible i estan incorporant la consideració del seu impacte social i ambiental a les seves decisions i, des de la ciutadania, també destaquen diferents moviments dirigits a millorar la conscienciació ambiental i social i a actuar en conseqüència.

D'ençà que va esclatar la crisi sanitària, s'observa com, des d'Europa, s'han establert objectius més ambiciosos de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle per a 2030.

2. Com pot afectar a aquests canvis el fet que economies com la xinesa, la russa o la dels EUA, amb un pes econòmic elevat, no es trobin alineades amb aquests objectius?

El fet que hi hagi economies menys compromeses en cap cas hauria de condicionar les actuacions que es desenvolupen des d'Europa o per part dels diferents nivells de govern del nostre país. Espanya és un dels països compromesos amb l'Agenda 2030, motiu pel qual les seves actuacions haurien d'anar encaminades a l'acompliment dels seus objectius. I de fet, un dels propòsits de la UE és ser líder en aquest procés de canvi i servir d'exemple a altres regions.

És cert, això no obstant, que el fet que grans economies a escala mundial no es comprometin a perseguir els Objectius de Desenvolupament Sostenible amb les seves polítiques pot reduir l'impacte global que pot tenir la implementació de l'Agenda 2030 sobre el benestar social i sobre la sostenibilitat ambiental. Així mateix, es poden produir diferències de competitivitat econòmica entre aquests països i els països amb un major compromís, ja que garantir el benestar social i la sostenibilitat ambiental pot elevar el cost econòmic de la producció. Aquestes qüestions, però, no haurien de ser un impediment per perseguir el canvi de paradigma, necessari per garantir el benestar de les persones, reduir la dependència dels combustibles fòssils i altres productes naturals i protegir el medi ambient.

Com a ciutadans i ciutadanes podem informar-nos sobre l'origen i les condicions en les quals s'han produït els productes que consumim i reduir els nostres residus.

Finalment, val la pena destacar que l'assoliment dels objectius de l'Agenda 2030 no depèn solament de les polítiques i decisions governamentals, sinó que depèn de l'actuació de totes les persones i totes les empreses. Com a ciutadans i ciutadanes (...) podem informar-nos sobre l'origen i les condicions en les quals s'han produït els productes que consumim i reduir els nostres residus. I com a empreses, podem garantir que produïm béns i serveis preservant el benestar dels treballadors i les treballadores i la protecció del medi ambient, i vigilar que aquestes condicions es compleixin al llarg de tota la cadena de valor del producte, entre altres actuacions. Per tant, que els governs de determinats països no estiguin compromesos amb els ODS de les Nacions Unides no significa que no es pugui produir, també, un canvi des d'aquests països.

3. A vegades sembla que el discurs de les institucions no vagi alineat amb la realitat, i que aquestes tinguin un baix poder polític. Hi ha mostres clares del fet que s'estan produint aquests canvis?

Són nombroses les iniciatives que sorgeixen a escala comunitària, tant per part de la ciutadania com per part de les empreses arreu del món, que tenen com a finalitat la consecució d'objectius relacionats amb la sostenibilitat i el benestar social. En aquest sentit, cal destacar també el paper que juguen les ciutats, en moltes de les quals hi ha un compromís clar amb l'Agenda 2030 i la sostenibilitat ambiental, fins i tot en ciutats de països menys compromesos amb el clima.

Així, si bé pot semblar que la política nacional dels Estats Units va en un altre sentit, hi ha exemples de ciutats verdes que són referència en l'àmbit mundial,

tant per les seves polítiques d'espais verds i infraestructures verdes urbanes, com per les polítiques de reducció de la contaminació o d'aprofitament de recursos hídrics i altres recursos naturals, entre d'altres. I, en aquest sentit, les ciutats tenen un gran poder per impactar en aquestes qüestions. Cal tenir present que les ciutats i les àrees metropolitanes són centres neuràlgics del creixement econòmic, ja que contribueixen aproximadament al 60% del PIB mundial. Tanmateix, també representen entorn el 70% de les emissions de carboni mundials, més del 75% del consum recursos naturals i el 50% de la generació de residus.

Cal tenir present que les ciutats i les àrees metropolitanes són centres neuràlgics del creixement econòmic, ja que contribueixen aproximadament al 60% del PIB mundial.

D'altra banda, també cal destacar la recent aprovació als Estats Units d'una reforma fiscal molt progressiva, amb la introducció d'uns crèdits fiscals reemborsables, que poden beneficiar a tota la població, independentment de si treballa o no. Per tant, fins i tot en economies menys compromeses amb l'agenda de les Nacions Unides estan donant resposta a les necessitats generades per la pobresa i la desigualtat que, d'altra banda, són també frens al creixement econòmic.

4. D'acord amb aquestes tendències, quins són els objectius que es plantegen en l'àmbit europeu i, especialment, en termes de creixement econòmic?

Amb el canvi de paradigma es pretén, en certa manera, deixar de banda l'objectiu de creixement econòmic a qualsevol preu i passar cap al concepte de desenvolupament sostenible. El desenvolupament sostenible es defineix com el desenvolupament capaç de satisfer les necessitats del present, sense comprometre la capacitat de les futures generacions per satisfer les seves pròpies necessitats. Aquest es fonamenta en tres grans pilars:

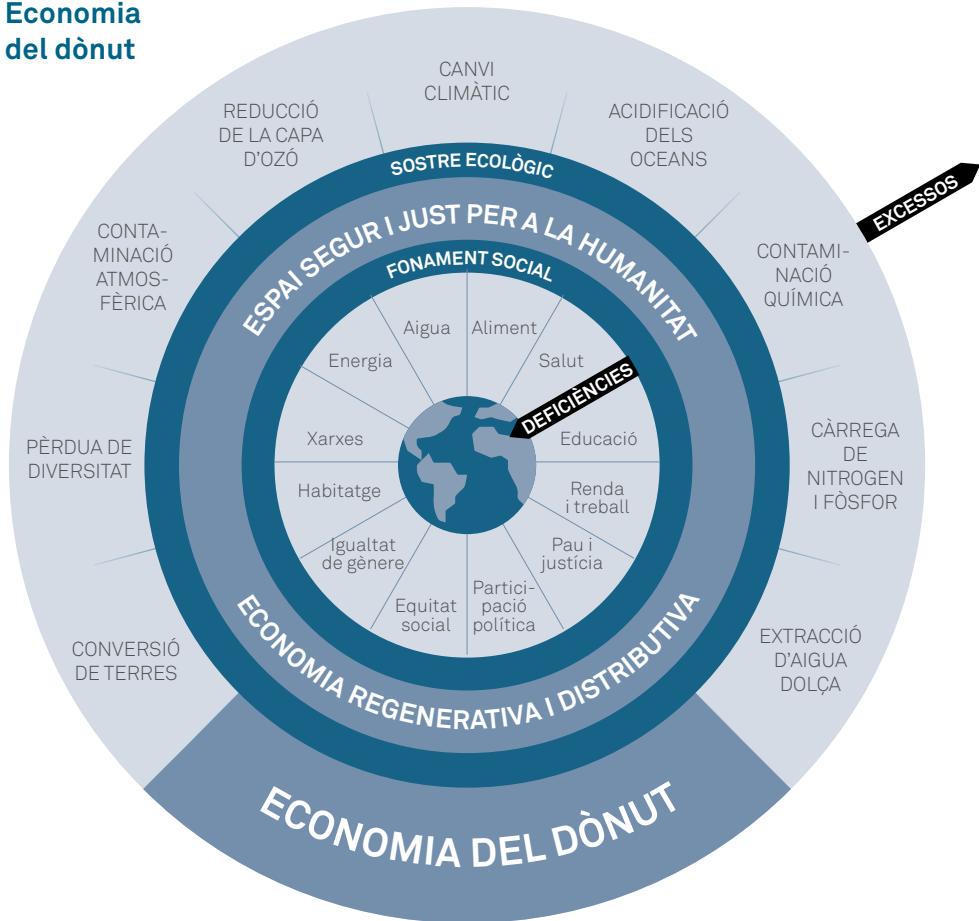
- El creixement econòmic, que continua present.
- La inclusió social, és a dir, amb el desenvolupament sostenible ningú es pot quedar enrere i tothom ha de ser partícip del desenvolupament econòmic. Per tant, els objectius de reducció de la pobresa i la desigualtat, i l'eliminació de qualsevol mena de discriminació (ja sigui per gènere, origen...) són objectius molt rellevants de l'Agenda 2030 i que, a més, són transversals a la resta d'ODS.
- La protecció del medi ambient. Diversos ODS estan centrats en la conservació i millora del medi ambient, ja sigui en termes de contaminació atmosfèrica, de conservació de l'aigua de rius i mars (Economia Blava) o de conservació dels ecosistemes terrestres; promoció de l'economia circular; o creixement urbà, entre d'altres.

En aquest sentit, cal destacar a Europa l'aprovació del Pacte Verd Europeu, el desembre de 2020, que va elevar l'objectiu de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle per a 2030, incloses les emissions i absorcions, fins a almenys el 55% respecte a 1990, quan abans aquest objectiu era del 40%. Així mateix, la Comissió Europea aposta per una Europa climàticament neutra d'aquí a 2050.

5. En què consisteix l'economia del dònut, i quina relació té amb aquest canvi de paradigma?

L'economia del dònut és interessant, en el sentit que dona forma als ODS i exemplifica de manera clara què és el desenvolupament sostenible, tal com s'ha definit anteriorment. D'acord amb aquest model econòmic, la premissa bàsica és satisfer les necessitats de l'ésser humà sense esprèmer els recursos limitats del planeta.

Economia del dònut



Per entendre-ho, s'ha d'imaginar un dònut, com dos cercles concèntrics:

- En el cercle interior es representen les necessitats mínimes que es volen garantir a la població. En el cas d'una societat com la nostra, aquestes podrien ser: dret a l'habitatge, serveis públics de qualitat, aire net, igualtat, no discriminació... En definitiva, totes les qüestions que es considera que són bàsiques per al benestar i que han de quedar garantides per a tota la població i que, d'alguna manera, venen ja determinades pels ODS.
- El cercle de fora representa el sostre que ens permeten els nostres recursos, sempre garantint que el creixement d'avui no comprometi el benestar de la societat de demà. Aquests límits també queden ben identificats en els ODS.

Així, la zona del mig dels dos cercles (la molla del dònut) és l'espai que tenim per desenvolupar el benestar de les persones, garantint la igualtat i la no discriminació, i no posant en perill la sostenibilitat del planeta. Totes les persones haurien de poder-se situar en aquesta zona.

Amsterdam ha adoptat aquest model, desplegant un pla molt ambiciós d'economia circular, i un pla per reutilitzar els materials de la construcció. El sector de la construcció és un dels més contaminants, tant en la fase de producció dels materials com per la quantitat de residus que genera, per la qual cosa és un dels sectors prioritari d'actuació.

El sector de la construcció és un dels més contaminants, tant en la fase de producció dels materials com per la quantitat de residus que genera, per la qual cosa és un dels sectors prioritari d'actuació.

6. L'economia circular té un efecte directe en la reducció del consum i, per tant, en l'ocupació. Es pot pensar en una economia circular sense un enfortiment de les polítiques de redistribució de la renda?

Sí que és cert que la reducció del consum pot reduir l'ocupació en determinats sectors, però amb el canvi de model econòmic també es crearan llocs de treball en altres sectors o àrees, com poden ser el tractament de residus, les energies renovables, els que generi el consum de proximitat, etc. També en una societat en la qual es garanteixi el benestar de les persones es generaran més llocs de treball en el sector de serveis socials, com ara llocs de treball associats a la cura i l'acompanyament de la gent gran o persones amb discapacitat. Segons com s'organitzin, es dissenyin i es financin aquests serveis, podrem parlar de polítiques de redistribució de la renda o no. Per tant, hi hauria forces contraposades que fan que sigui difícil predir quin serà l'efecte en termes d'ocupació.

En qualsevol cas, també és cert que s'està avançant cap a sistemes del benestar més redistributius, per tal de garantir que ningú quedi socialment i econòmicament exclòs. És per això que es posa l'accent en què les persones s'han de trobar en el centre de totes les polítiques, al mateix nivell d'importància que el creixement econòmic i la protecció del medi ambient.

És cert que la reducció del consum pot reduir l'ocupació en determinats sectors, però amb el canvi de model econòmic també es crearan llocs de treball en altres sectors o àrees.

7. Hi ha avantatges mediambientals del consum de proximitat, però crear ocupació aquí pot generar que hi hagi menys ocupació en altres països o en el transport de mercaderies. Com es pot trobar un equilibri sense un sistema de redistribució de la renda?

És cert que actualment molts països estan desenvolupant models econòmics molt dependents de les exportacions, tant en el sector agrícola i alimentari com en altres sectors. Ara bé, es tracta de models en els quals no s'estan garantint unes condicions laborals dignes, no s'està vetllant per la protecció del medi ambient, i en molts casos no s'està beneficiant al conjunt de la població. També es tracta en molts casos de sectors que promouen un consumisme excessiu, garantint productes a preus molt baixos. Per tant, es tracta d'un model que aniria en contra del canvi de paradigma del qual estem parlant. Caldrà, doncs, desplegar nous models de desenvolupament econòmic en aquestes regions per tal de garantir que no quedin excloses del desenvolupament sostenible.

Molts països estan desenvolupant models econòmics molt dependents de les exportacions, tant en el sector agrícola i alimentari com en altres sectors. Ara bé, es tracta de models en els quals no s'estan garantint unes condicions laborals dignes, no s'està vetllant per la protecció del medi ambient.

8. Podries posar exemples de tendències en els sistemes fiscals que promoguin el desenvolupament sostenible centrat en les persones?

Els sistemes fiscals, entesos com a polítiques tant d'ingrés com de despesa, estan tendint cap a sistemes més redistributius. Un dels debats més rellevants potser és el de les rendes bàsiques i, en el cas d'Espanya, el de l'IMV. Aquest tipus de polítiques busca garantir les necessitats bàsiques de les persones (el cercle interior del dònut), ja sigui a tothom (en el cas de les rendes universals) o a aquelles que ho necessiten (en el cas de les rendes focalitzades). A Espanya, l'IMV encara té poc recorregut i un impacte limitat, si bé existeix la voluntat política de millorar-lo i, a escala internacional, estem veient com a diferents indrets s'estan duent a terme projectes pilot per analitzar quins efectes pot tenir la implementació d'un ingrés mínim vital. En aquest sentit, cal destacar l'experiència del B-Mincome, a Barcelona.

En aquest sentit, cal destacar també el projecte *Child Guarantee*, que UNICEF està desenvolupant juntament amb les institucions europees en diferents països, entre ells Espanya, per tal de garantir el benestar infantil i que les necessitats bàsiques de la infància queden totes cobertes. Cal destacar que (...) la despesa que es fa a Espanya en prestacions i beneficis fiscals dirigits als infants i a les famílies és molt reduïda en comparació a l'europea, el que fa que també el seu impacte en termes de reducció de la pobresa infantil sigui també molt limitat.

Per la banda de l'ingrés, també observem, per exemple, la introducció de crèdits fiscals o deduccions fiscals reemborsables, que beneficien tant a les persones que tenen rendes per declarar com a aquelles que no declaren, sigui perquè no tenen rendes o perquè no arriben al mínim obligatori per declarar. Aquesta és una qüestió rellevant, ja que actualment hi ha moltes deduccions que només beneficien a les persones que fan declaració de la renda, entre elles les deduccions familiars. La introducció de les deduccions fiscals reemborsables en sistemes fiscals de diversos països del nostre entorn és un pas important per poder fer arribar els beneficis fiscals a tota la població i evitar que siguin regressius.

9. Per tal de poder finançar aquest tipus de polítiques més redistributives, una via seria incrementar la recaptació mitjançant l'eliminació del frau fiscal i els paradisos fiscals. Hi ha pressió per part dels governs en aquest sentit?

En l'àmbit espanyol s'estan fent avenços rellevants per reduir el frau fiscal. Per exemple, cal destacar com s'ha avançat entorn de sistemes de comunicació entre l'Agència Tributària i la Seguretat Social per tal de poder crear informació i detectar més fàcilment els casos de frau fiscal. Així mateix, s'està treballant per dissenyar una reforma fiscal que ha de permetre reduir l'evasió fiscal, entesa com la reducció d'impostos associada a l'existència de deduccions i exempcions de determinades rendes, que fan que el sistema impositiu deixi de ser progressiu. En conseqüència, un dels objectius d'aquesta reforma hauria de ser el d'evitar el buidatge de bases imposables i incrementar el volum de recursos recaptats sense incrementar els tipus impositius dels diferents impostos, que ja són prou elevats.

En l'àmbit espanyol s'estan fent avenços rellevants per reduir el frau fiscal. Per exemple, cal destacar com s'ha avançat entorn de sistemes de comunicació entre l'Agència Tributària i la Seguretat Social.

10. En clau de gènere, es deia que el teletreball permetria millorar la conciliació i resulta que sembla que les perjudicades han estat les dones.

Sí, efectivament. Per citar les dades d'un estudi recent (...) es veia clarament com la major part de tasques de cura han recaigut en la dona i ha sigut la dona, també, la que majoritàriament ha reduït la seva jornada durant la pandèmia. Per tant, és una qüestió rellevant que cal valorar i veure com s'avança. Tenint en compte que és una cosa que depèn de cada sistema familiar, cal veure quines són les forces que mouen aquestes tendències i poder dissenyar polítiques dirigides a evitar que el teletreball sigui generador de noves desigualtats de gènere.

Per si en vols saber més...

La Agenda para el Desarrollo Sostenible

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

El Pacto Verde Europeo

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

Conversem de...

Ciències del comportament

Eva Matos

Al llarg dels últims anys, el disseny de polítiques públiques s'ha revolucionat amb la introducció de les anomenades ciències del comportament que, a partir de troballes de la psicologia, l'economia i la neurociència, pretenen anticipar millor les respostes de la ciutadania. Com podem augmentar l'eficiència dels programes d'ocupació si entenem que algunes persones –pel seu gènere, edat o origen- no reaccionaran igual davant els mateixos processos de selecció? Els *nudges* (o petits cops de colze) són un instrument de l'economia del comportament, que ens pot permetre, a un cost molt baix, millorar substancialment el disseny de les polítiques públiques.



Eva Matos, vicepresidenta a ideas42, on lidera projectes per combatre la pobresa, ampliar la inclusió financera i millorar l'educació utilitzant les ciències del comportament. Ha treballat, també, com a coordinadora de programes globals a Oxfam. Va estudiar Psicologia i Ciències Polítiques a la Universitat George Washington, i té un màster en Política Social i Desenvolupament Internacional a la London School of Economics.

1. Què són les ciències del comportament?

Amb 'ciències del comportament' ens referim a la intersecció entre la psicologia, la neurociència i l'economia del comportament, d'on es desprèn un coneixement que ens ajuda a comprendre de quina manera es prenen les decisions i com es produeix l'acció humana. És el resultat de dècades d'investigació des de les ciències socials orientada a crear un model més realista sobre com analitzem les persones, en contraposició amb la perspectiva tradicional de l'economia neoclàssica. Aquesta última suggereix que, a l'hora de prendre una decisió, les persones considerem tota la informació disponible, valorem els pros i els contres de cada alternativa, escollim la millor i actuem en conseqüència. Tanmateix, només falta revisar la nostra pròpia conducta per saber que tant de bo fos així de senzill. En canvi, l'enfocament conductual ens ensenya el que ja intuïm: Les persones prenem decisions a partir d'informació imperfecta i no sempre escollim el millor per a nosaltres.

El nostre comportament es veu influït per nombrosos factors més enllà dels que són estrictament econòmics, com ara les emocions, la capacitat de processar la informació disponible, la pròpia voluntat i, inclús, la manera en què se'ns presenta la informació. En aquestes circumstàncies, s'obre una bretxa entre les nostres intencions i la tria d'unes accions que ens poden conduir a un resultat no desitjat. Aquest conflicte pot tenir diverses causes, des de percepcions esbiaixades (p. ex., la idea que 'la universitat no és per a persones com jo') fins als obstacles i dificultats administratives (p. ex., l'horari de tancament d'una agència), passant

Les persones prenem decisions a partir d'informació imperfecta i no sempre escollim el millor per a nosaltres.

per les distraccions, la procrastinació o l'escassetat crònica (p. ex., el fet de compaginar més d'una feina). Les ciències del comportament exposen aquestes bretxes com el resultat de la interacció entre la psicologia humana –la nostra manera de pensar i decidir, els nostres biaixos– i el context. A què ens referim quan parlem de context? Es tracta d'un concepte que comprèn molts factors diferents, com per exemple:

- **El temps.** Les persones tenim una tendència a inclinar-nos per les recompenses immediates a costa dels nostres objectius a llarg termini. Per exemple, ens resulta molt més fàcil planificar anar al gimnàs l'endemà que no pas aixecar-se i anar-hi un cop arriba el moment.
- **Context social.** Els humans som animals socials i, sovint, prenem decisions i actuem seguint a les persones que ens envolten. Per exemple, en un entorn on la majoria de gent tira les escombraries a terra és molt més probable que acabem fent el mateix per tal de no vulnerar la norma social existent.
- **Presentació o enfocament.** La manera en què es presenten les decisions a prendre (el nombre d'alternatives disponibles, la forma en què es descriuen o la facilitat per comparar-les) també influeix sobre el nostre comportament. Per exemple, molts negocis en línia presenten les opcions de subscripció de tres en tres perquè les persones tendim a escollir l'opció del mig com a garantia de cert equilibri ('no és la cara ni la barata').
- **Context físic.** Les persones reaccionem contínuament al nostre entorn, captant senyals que ens ajuden a avaluar l'espai on ens trobem i a prendre millors decisions. Per exemple, els i les estudiants acostumen a fer menys trampes quan fan els exàmens en sales millor il·luminades
- **Nivell de dificultat.** El nivell de dificultat d'un procés o del llenguatge emprat també pot afectar les decisions que acabem prenent. Sovint, els formularis administratius estan dissenyats per

persones expertes, que assumeixen que la gent que els completarà posseeix tots els coneixements i experiència necessaris. És el que es coneix com “la maledicció del coneixement” i provoca que molts processos de sol·licitud resultin massa complicats d’omplir.

- **Atenció limitada.** Les persones disposem d’una quantitat finita d’atenció. Quan aquesta arriba al seu límit, ja no podem processar informació que podríem tractar sense problemes en circumstàncies normals. Per exemple, el fet de rebre desenes de correus electrònics, cartes o altres notificacions durant la setmana pot implicar que no dediquem l’atenció requerida a un avís important.

Per dur a terme l’aplicació de les ciències del comportament a un problema social, es realitza un estudi rigorós de la influència que tenen els factors del context sobre la conducta humana, amb l’objectiu de dissenyar polítiques públiques i intervencions que els abordin i, així, reduir la bretxa entre la intenció i l’acció.

2. Com s’han aplicat a les polítiques públiques?

Una de les eines principals de les ciències del comportament són els *nudges*: intervencions conductuals subtils, que utilitzen la naturalesa humana per modificar el comportament de manera previsible, sense canviar notablement el càlcul de costos i beneficis, ni descartar alternatives. Un requisit perquè una intervenció sigui un *nudge* és que sigui barata i fàcil d’evitar (Thaler i Sunstein, 2009). Això exclou els instruments habituals de les polítiques tradicionals, com ara incentius financers, prohibicions o penalitzacions per un comportament determinat (per exemple, una multa per deixar objectes grans a la vorera).

Durant els últims anys, els *nudges* han adquirit molta importància com a instrument de política pública en àrees tan diverses com la salut, l’educació o el

pagament d'impostos. De la mateixa manera, han guanyat popularitat arran de la crisi sanitària de la COVID-19 per fomentar conductes preventives com el distanciament social o la higiene de mans.

Hi ha moltes maneres d'implementar un *nudge*, així com diversos principis de les ciències del comportament que es poden fer servir. Segons el context, un principi o altre pot resultar més útil.

Alguns exemples són:

- **Els defaults o opcions predeterminades.** Els *defaults* o opcions determinades són els resultats de no prendre cap decisió activa sobre un tema. Un exemple seria el pagament mensual d'una targeta de crèdit en què, per canviar la freqüència o la quantitat del pagament, la persona usuària ha de prendre la decisió activa de canviar-ho manualment.
- **La simplificació.** La simplificació consisteix a eliminar barreres –sovint trivials– amb l'objectiu d'ajudar a les persones a dur a terme la seva intenció d'actuar. Els processos de simplificació poden reduir la complexitat d'un text o el disseny general d'un procés. Per exemple, en el cas d'un formulari d'inscripció o una notificació oficial, consistiria a eliminar el llenguatge burocràtic o reduir el nombre de passos innecessaris per acabar un procés.
- **Normes socials.** Les normes socials són regles o estàndards compartits per un grup, que guien o limiten el comportament i resulten especialment eficaces quan les persones no estan segures de què fer. Són més influents com més pròxim o semblant a l'individu sigui el grup de referència que estableix les normes socials. Per exemple, un correu electrònic que ens parli del que fa la gent del

Durant els últims anys, els *nudges* han adquirit molta importància com a instrument de política pública en àrees tan diverses com la salut, l'educació o el pagament d'impostos.

nostre barri serà més efectiu que un que ho faci de la gent del municipi. Una aplicació a l'estalvi energètic podria consistir a enviar cartes o correus electrònics a la clientela informant-la que el seu consum d'aigua o electricitat està per sobre de la mitjana.

- **Recordatoris.** Els recordatoris són missatges o senyals que intenten evitar que qui els rep obliidi dur a terme una acció o prendre una decisió. Un exemple seria un missatge de text que recordi a una persona demanar cita per a la seva revisió anual, o un correu electrònic que avisi a un ciutadà o ciutadana perquè planifiqui el dia que pensa posar-se la vacuna contra la grip.
- **Framing o enfocament.** Les intervencions de *framing* o enfocament es basen en l'evidència que les persones poden respondre de manera diferent a descripcions diferents, però objectivament equivalents, d'una mateixa situació o problema. La manera de comunicar un mateix missatge pot incentivar o desincentivar una resposta de la gent. Per exemple, és més probable que la ciutadania llegeixi una carta que informa sobre una multa o sobre la necessitat de pagar un impost si aquesta està redactada amb un llenguatge pròxim, en comptes d'excessivament burocràtic o punitiu.

Aquests són tan sols alguns exemples de com es poden traduir les idees de les ciències del comportament al disseny de *nudges* destinats a resoldre problemes socials concrets.

És més probable que la ciutadania llegeixi una carta que informa sobre una multa o sobre la necessitat de pagar un impost si aquesta està redactada amb un llenguatge pròxim.

3. On s'han aplicat i on no s'ha fet?

Els *nudges* ja s'han aplicat a diversos països (...). A Espanya hi ha algunes experiències, però l'adopció d'aquests instruments continua endarrerida en comparació amb altres països que tenen més recorregut.

Fa poc vam publicar un document amb l'Ajuntament de Barcelona, on s'inclou una revisió de 99 projectes que han utilitzat *nudges* en diversos àmbits per a la millora de l'administració local en ciutats semblants a Barcelona.

Les categories que compten amb més projectes són:

- **La gestió pública.** En aquest àmbit, hi ha *nudges* destinats a millorar el funcionament intern de l'administració local a través de la promoció de l'accés digital als serveis públics, l'increment de la transparència de la informació i la millora de la productivitat laboral, la gestió del personal o la diversitat del personal. Un altre tipus de *nudges* aspiren a millorar la capacitat de recaptació de l'administració, ja sigui millorant el pagament de taxes i altres tributs o promovent el pagament de multes diverses. Finalment, hi ha una sèrie de *nudges* dirigits a millorar els serveis mitjançant la facilitació de la renovació de llicències o la millora de la informació de defensa de les persones consumidores en diverses àrees.
- **Medi ambient.** Gran part de les intervencions en aquest àmbit estan orientades al consum i a l'eficiència energètica. Alguns dels projectes aspiren a reduir el consum innecessari o a reorientar-lo cap al consum d'aliments provinents de fonts renovables.
- **Educació.** En l'àmbit de l'educació trobem *nudges* destinats a incrementar la retenció educativa prevenint l'abandonament escolar, així com intervencions dissenyades amb el fi de promoure l'accés a beques per part d'estudiants vulnerables, que volen cursar principalment estudis superiors. També hi ha una sèrie de *nudges* orientats a millorar l'accés a l'educació i el rendiment escolar.

- **Sanitat.** Molts dels *nudges* en sanitat busquen promoure hàbits saludables, com l'esport i l'alimentació saludable. També hi ha intervencions dirigides a millorar les taxes de vacunació.
- **Antipobresa o l'efecte de *non-take up* de les prestacions –** Els *nudges* estan dissenyats per evitar l'efecte de *non-take up*, és a dir, procuren que totes les persones potencialment beneficiàries d'una ajuda o d'un servei social la sol·licitin i en facin un ús efectiu, cobrint tots els possibles obstacles com la falta de coneixement sobre l'existència del programa, els quals tendeixen a afectar més les a llars que tenen els ingressos més baixos.

Aquest és només un breu resum dels *nudges* que s'han implementat des de l'administració local de diversos països i en diferents àmbits. Es tracta d'instruments capaços d'aportar solucions innovadores en moltes més àrees.

4. Funcionen els *nudges*?

En resum, sí. L'anàlisi que realitzem com a part de la feina per a l'Ajuntament suggereix que els *nudges* són efectius quan hi ha una bretxa clara entre la intenció i l'acció. Hummel i Maedche (2019) van dur a terme una revisió quantitativa d'intervencions amb *nudges* en què s'analitzen 100 publicacions acadèmiques i es descobreix que el *nudge* mitjà té un efecte d'un 21%, subjecte a la categoria i al context. L'estudi més recent (i potser més complet) aplicat als *nudges* en un context de govern o administració pública és la metanàlisi de DellaVigna i Linos (2020): per primera vegada, s'analitzen els resultats de prop de 126 intervencions implementades pel Behavioral Insights Team North America –una empresa privada que sovint treballa amb governs locals– i l'Office of Evaluation Sciences –la unitat de *nudges* del Govern Federal dels Estats Units– fent ús d'una mostra immensa, que inclou més de 23 milions de persones i centenars de *nudges* diferents. L'estudi mostra que l'efecte mitjà d'un *nudge*

és d'uns 1,4 punts percentuals, o un 8.1% més que el grup de tractament.

També hi ha una sèrie d'anàlisis en àrees més concretes. Per exemple, Antinyan i Asatryan (2019) analitzen els *nudges* en contextos de finances públiques, hisenda i recaptació, i descobreixen que el *nudge* mitjà té un efecte d'entre 1,5 i 2,5 punts percentuals. En resum, la conclusió principal de la literatura és que els *nudges*, en general, tenen efectes positius d'una magnitud moderada i subjecta al context i instrument utilitzat.

Tanmateix, el fet que un *nudge* pugui tenir un efecte menor no significa que no valgui la pena. Sovint, els governs implementen polítiques i programes que afecten centenars de milers o milions de persones, de manera que un increment petit pot ser molt significatiu si es genera a escala. A més a més, la pregunta a tenir en compte per al disseny de polítiques públiques és si la intervenció és rendible en comparació amb les alternatives existents. En aquest sentit, les intervencions amb *nudges* són sorprenentment rendibles, sobretot comparant-les amb les alternatives més tradicionals.

L'última pregunta que ens hem de fer fa referència al tipus de situacions en què convé fer servir *nudges*. La resposta és que depèn molt del context. Els *nudges* poden ser una bona alternativa quan hi ha una bretxa clara entre la intenció de l'individu i l'acció, i quan el comportament observat pot atribuir-se a factors com l'hàbit, l'automatisme o algun dels biaixos cognitius identificats a la literatura. Com a exemple, una situació adient seria quan un programa que considerem útil i valuós per als i les participants té una baixa taxa d'inscripció, que creiem derivada de la falta de claredat del procés o de la complexitat de la documentació requerida. En canvi, quan el comportament observat és

Sovint, els governs implementen polítiques i programes que afecten centenars de milers o milions de persones, de manera que un increment petit pot ser molt significatiu si es genera a escala.

degut a factors més estructurals o que responen a una anàlisi cost-benefici evident, els *nudges* poden resultar menys rendibles (Benartzi et al., 2017). Per exemple, quan l'ús d'una estació de metro o d'autobús és baix per falta de bones connexions o difícil accés, una intervenció conductual amb *nudges* tindrà uns efectes molt més limitats.

5. Quines implicacions ètiques té l'ús de *nudges* per motivar el comportament de les persones?

Cass Sunstein ho resumeix de manera impecable: existeix el risc que els *nudges* s'utilitzin per manipular i, per tant, és important que el govern en justifiqui l'ús i consideri les implicacions ètiques en el seu disseny. La pregunta central, doncs, és si els *nudges* promouen o soscaven el benestar, l'autonomia i la dignitat.

Si partim del fet que els governs operen en un context de recursos limitats, les restriccions a l'hora d'escollir serveis, programes o productes són inevitables: hi ha marcs legals, pressupostos i regulacions que ens limiten. Tanmateix, el rellevant és que, tot i trobar-nos en una 'arquitectura d'elecció' inevitable, hi ha moltes opcions de disseny que permeten certa flexibilitat i preserven l'autonomia. De fet, per definició els *nudges* 'han de ser fàcils i el cost d'evitar-los ha de ser baix'. Per exemple, fer ús d'imatges gràfiques sobre les conseqüències de fumar a les capsas de cigarrets conforma

Més enllà de preservar la dignitat i l'autonomia, els *nudges* es basen en el deure de promoure el benestar social.

un *nudge* que és fàcil d'evitar: si realment vols consumir tabac, ni la imatge ni el *nudge* s'hi podran interposar.

Més enllà de preservar la dignitat i l'autonomia, els *nudges* es basen en el deure de promoure el benestar social. Sempre que es dirigeixin a aquests tres elements, hi ha un dret i fins i tot un deure ètic d'utilitzar els *nudges* en tant que són efectius per millorar la vida de les persones. Sense anar més lluny, la simplificació dels formularis o processos per accedir a beneficis públics com el de l'atur pot generar un impacte crític sobre milers de famílies vulnerables durant una pandèmia.

Per si en vols saber més...

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2021). *Nudge: The final edition*. Penguin.

Thaler, R. H. (2018). *Nudge, not sludge*

El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro. http://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2017/04/ideas42_MX-Pensiones_Esp-1.pdf

Conversem de...

Què és el capital social i per què és important?

Pablo Tucac

Cada cop és més evident que el desenvolupament econòmic d'un territori no depèn tan sols del seu capital físic o humà, sinó també del seu capital social, tan intangible com imprescindible. El capital social és la xarxa de relacions i la confiança entre aquells i aquelles que viuen en un mateix territori, treballen en una organització o formen part d'una societat, permetent que funcionin de forma efectiva. El capital social varia molt d'un context a un altre i entendre les causes d'aquestes diferències és fonamental per tal de millorar el funcionament intern de les organitzacions o, fins i tot, garantir l'èxit de programes de promoció econòmica.



Pablo Tucac, màster en Polítiques Públiques i Socials per la Universitat Pompeu Fabra i màster en Economia Aplicada per la Universitat Torcuato di Tella a l'Argentina. És investigador en Economia a KSNET, on ha dut a terme estudis per tal de mesurar el capital social. Ha treballat també com a consultor econòmic especialitzant en el mercat de l'habitatge, així com d'assessor econòmic en temes d'energia per a diferents entitats a l'Argentina.

1. Què entenem per "capital social"?

La realitat és que no existeix una definició unívoca o universalment acceptada. De fet, existeixen diverses maneres d'explicar el capital social. Això no obstant, els enfocaments més coneguts són els de Bourdieu, Coleman, Putnam i el del Banc Mundial.

- **Bourdieu:** el capital social és el conjunt de recursos actuals o potencials vinculats amb la possessió d'una xarxa duradora de relacions més o menys institucionalitzades de coneixement i reconeixement mutu. Segons aquest enfocament, els individus comparteixen normes, valors i obligacions de reciprocitat amb els seus vincles, el que els pot proporcionar accés a diferents recursos, com serien un suport emocional, informatiu o instrumental.
- **Coleman:** el capital social comprèn elements molt variats que “tenen dues característiques en comú: tots consisteixen en algun aspecte de les estructures socials i faciliten certes accions dels actors, siguin persones o actors corporatius, dins de l'estructura”. És a dir, Coleman estableix una definició funcional del capital social, ja que, bàsicament, comprèn tots aquells elements que permeten o faciliten als diversos agents (persones o empreses) aconseguir els seus interessos.
- **Putnam:** el capital social comprèn característiques de l'organització social, com la confiança, les xarxes socials i les normes de reciprocitat i confiança, que poden millorar l'eficiència de la societat en facilitar accions coordinades i poden generar externalitats positives per a la comunitat en general. L'anterior es materialitza en majors nivells de participació social, cooperació comunitària, compromís cívic o sentit de pertinença, l'anomenat *civic engagement*.
- **Banc Mundial:** en funció del seu ús, el capital social pot classificar-se en cognitiu o estructural. El capital social cognitiu

(subjectiu i intangible) es refereix a normes, valors, confiança, actituds i creences compartides. El capital social estructural (objectiu) facilita l'intercanvi d'informació, l'acció col·lectiva i la presa de decisions a través de rols establerts, les xarxes socials i altres estructures socials complementades per regles, procediments i antecedents. Així mateix, el capital social estructural pot classificar-se en *bonding social capital* (relacions d'unió que tenen lloc dins d'un grup i faciliten la interacció i l'acció col·lectiva dins d'ell), *bridging social capital* (vincles entre persones o actors de diferents grups, però en termes horitzontals) o *linking social capital* (vincles amb persones en posicions d'autoritat, com a representants d'institucions públiques i privades, essencialment vertical).

Més enllà que existeixen diversos enfocaments hi ha alguns elements comuns. En definitiva, el capital social és, primer de tot i per més que pugui sonar redundant, una forma de capital. Això vol dir que es pot invertir en ell (es pot "acumular"), es "desgasta" (pel que cal mantenir-lo, no tant per l'ús com pel seu "desús") i, sobretot, genera beneficis. La part de "social" crec que queda més clara. Es tracta de fer focus en l'aspecte relacional i en tots els elements associats (xarxes socials, confiança, normes i valors comuns, etc.), així com que els beneficis són per a tot un grup social.

D'altra banda, existeix una acceptació generalitzada que el capital social és un fenomen multidimensional. Independentment de l'enfocament teòric, tots ells utilitzen més d'una dimensió per caracteritzar o explicar què és el capital social.

En definitiva, el capital social és, primer de tot i per més que pugui sonar redundant, una forma de capital.

2. Per què és important el capital social? O almenys, per què pot ser rellevant per a Barcelona Activa?

El capital social, en ser un concepte relativament ampli o ambigu, s'ha associat a diversitat de fenòmens, des de resultats electorals fins a donacions de sang. Tanmateix, centrem-nos en allò que pot ser rellevant per a Barcelona Activa.

En primer lloc, ens convé parlar del capital social a diferents nivells. En funció del nivell al qual estiguem treballant, el capital social tindrà una importància pràctica diferent. En aquest sentit, val la pena diferenciar entre un nivell macro i un nivell micro. A nivell macro, pensem en un país o una regió i, a nivell micro, pensem-lo com un nivell individual.

A nivell macro, existeixen diversos estudis que associen el capital social al desenvolupament econòmic. La idea de fons que és que xarxes més sòlides, (...) és a dir, major capital social, promouen de manera més efectiva processos de desenvolupament econòmic.

En economia se sol parlar dels costos de transacció que, en termes generals, es refereixen a tots aquells costos necessaris per dur a terme un intercanvi. Quan hi ha un major capital social, es redueixen aquests costos i és més fàcil dur a terme intercanvis. Però, com es redueixen aquests costos de transacció? Per exemple, la participació de les persones en les xarxes socials augmenta la disponibilitat d'informació, augmenta la confiança mútua -el que facilita adoptar decisions i aplicar accions col·lectives- o, inclòs, es redueixen els comportaments oportunistes (les pressions socials i la por a les exclusions poden influir en els comportaments).

De fet, les normes compartides i els patrons de comportament que les persones d'un mateix entorn desenvolupen amb el temps són formes de capital social amb les quals es poden construir arranjaments institucionals per resoldre dilemes relacionats amb la utilització de recursos comuns: pensem en places, solars o el mateix terrat d'un edifici. Novament, si existeix un major capital

social, segurament serà molt més fàcil a arribar a acords sobre com utilitzar aquests recursos. Aquesta idea li va valer a Elinor Orstrom el primer premi Nobel d'Economia a una dona, el 2009.

A nivell micro, un major capital social s'ha associat a una major mobilitat social, resultats educatius o laborals.

En termes del mercat laboral, teòricament, un major capital social individual augmenta la probabilitat de trobar treball i, amb ell, els ingressos de la família. El capital social pot, fins i tot, compensar

altres característiques. Un estudi va analitzar la immigració italiana i espanyola a l'Argentina fins al segle XIX. Malgrat tenir un major grau d'alfabetització, parlar el mateix idioma que els nadius i ser més agrícoles (el que representa un avantatge competitiu a l'Argentina), els immigrants espanyols guanyaven entre el 7% i el 10% menys que els seus parells italians. Què va passar? Els italians van desenvolupar xarxes més potents i van utilitzar els contactes ètnics de manera més reeixida per aconseguir ocupacions millor remunerades.

No obstant això, hi ha estudis que arriben a altres conclusions. Per exemple, un estudi sobre immigrants mexicans aconsegueix que les xarxes socials tenen efectes positius sobre els seus salaris per hora, però no augmenten la seva ocupabilitat, ja que la xarxa actua com a assegurança de desocupació.

Fins i tot, hi ha estudis que arriben a la conclusió oposada: la xarxa facilita l'accés a l'ocupació, però genera salaris menors. La idea seria que els contactes socials ajuden a trobar treball, tot i que no necessàriament en les ocupacions on les persones treballadores són més productives. Per tant, els contactes socials poden generar un desajust entre les opcions ocupacionals dels treballadors i les treballadores i el seu avantatge productiu.

En termes del mercat laboral, teòricament, un major capital social individual augmenta la probabilitat de trobar treball i, amb ell, els ingressos de la família.

3. Tenen les organitzacions capital social?

Abans hem parlat del nivell macro i micro, però alguns autors incorporen un tercer nivell intermedi: el meso, que es refereix precisament a l'àmbit de les organitzacions.

Un primer punt que val aclarir és que el capital social en l'àmbit organitzacional no és la suma de les parts. El capital social organitzacional és un atribut d'una organització en el seu conjunt, no és propietat dels individus que componen l'organització.

Ara bé, per què pot ser rellevant analitzar el capital social a aquest nivell? En l'àmbit empresarial existeix la hipòtesi que un major capital social organitzacional condueix a una major rendibilitat, a conseqüència d'una major productivitat. Si ho extrapolem al sector públic o social, la hipòtesi seria similar: un major capital social permetria obtenir millors resultats (més o millors serveis, qualitat d'atenció, etc.).

En l'àmbit empresarial existeix la hipòtesi que un major capital social organitzacional condueix a una major rendibilitat, a conseqüència d'una major productivitat.

Els arguments serien els següents:

- L'existència de xarxes en l'organització redueix el temps perquè la informació flueixi, promou la interacció entre les persones o unitats i, amb això, la transferència de coneixement i l'aprenentatge organitzacional.
- La confiança entre els i les membres d'una organització permet generar més cooperació i incrementar l'acompliment dels grups de treball.

- Quan els i les membres d'una organització comparteixen objectius col·lectius probablement es donen menys comportaments oportunistes entre ells i elles, i menys necessitat de monitorar comportaments.

En general, l'accés a la informació, al coneixement i a l'assistència i col·laboració permet a les persones membres d'una organització treballar de forma més eficaç i eficient.

Aquí hi ha una bona i una mala notícia. La dolenta és que no hi ha evidència concloent que doni suport a aquesta hipòtesi, ja que els estudis han trobat resultats mixtos. La bona és que hi ha un interès creixent i van sorgint més estudis que intenten analitzar el capital social organitzacional.

4. És possible mesurar el capital social?

Si tenim en compte que no tenim una definició clara o és una mica ambigua, i aquells que aconsegueixen establir la definició sostenen que es tracta d'un element multidimensional, ja ens podem imaginar que mesurar-lo és una tasca complexa.

Malgrat això, (...) s'han desenvolupat algunes metodologies per intentar quantificar el capital social i totes elles presenten una sèrie d'elements comuns.

S'han desenvolupat algunes metodologies per intentar quantificar el capital social i totes elles presenten una sèrie d'elements comuns.

- **Indicador multidimensional:** a partir de l'acceptació generalitzada que el capital social és un fenomen multidimensional, els diferents intents de mesurar-lo es caracteritzen per identificar diversos àmbits o plànols d'anàlisi. Per exemple, la *Social Capital Initiative* del Banc Mundial ha desenvolupat una metodologia que distingeix diverses dimensions: grups i xarxes; confiança i solidaritat; acció col·lectiva i cooperació; informació i comunicació; cohesió social i inclusió; empoderament i acció política.
- **Múltiples variables proxies:** el fet que el capital social estigui format per elements intrínsecament abstractes, impossibilita captar-los directament i obliga a recórrer a múltiples indicadors indirectes o *proxies*. A més, en haver de mesurar vàries dimensions la major part dels estudis utilitzen nombroses variables.
- **Font de dades:** els abordatges empírics es basen principalment en la realització d'enquestes ad-hoc. No obstant això, també existeixen qüestionaris estàndards. Per exemple, la mateixa metodologia mencionada abans del Banc Mundial proveeix un qüestionari, l'SC-IQ, amb 27 preguntes que qualsevol pot replicar.

En la pràctica, es duen a terme enquestes a les persones. Els qüestionaris solen agrupar diverses preguntes en diverses dimensions. La quantitat de preguntes i dimensions variaran d'acord amb l'objectiu de l'anàlisi i el grau de profunditat que es desitja aconseguir. D'altra banda, la majoria de les preguntes es basen en escales (del tipus molt d'acord o molt en desacord, per exemple).

Una vegada es recull tota la informació, es processa i les dades se solen sintetitzar en una mesura global o índex. No obstant això, també és habitual establir mesures que agrupin tota la informació d'una mateixa dimensió en forma de subíndex.

A partir d'aquí s'obren diverses possibilitats d'anàlisi. La primera, més usual, és establir relacions entre el capital social i altres variables. Una altra possibilitat és analitzar el capital social d'acord amb les característiques de les persones o comparar entre grups.

5. Quins exemples pràctics hi ha en la mesura del capital social?

Crec que les experiències més interessants es donen en l'àmbit organitzacional, on existeixen diversos exemples d'aplicació pràctica. El mesurament del capital s'ha dut a terme en empreses o, fins i tot, sectors econòmics, però també en entitats de l'àmbit educatiu i de la salut. També existeixen estudis portats cap en l'administració pública com, per exemple, en el Departament d'Innovació de la Diputació de Guipúscoa

No obstant això, m'agradaria comentar-vos un estudi que hem dut a terme des de KSNET, en col·laboració amb GESOP, en el qual hem analitzat el capital social del col·lectiu mèdic a Espanya. Donats els potencials efectes positius que la literatura atorga al fet d'acumular capital social, la Mutual Mèdica, entitat que agrupa a professionals de la medicina, ens va plantejar la necessitat de mesurar el capital social del col·lectiu de metges i metgesses.

Ara bé, si només recollíem informació del personal de medicina podríem analitzar les diferències internes (per exemple, per gènere, edat, ubicació, etc.), però no teníem cap referència per poder-ho analitzar externament. Llavors, incorporem un col·lectiu relativament pròxim: el personal d'infermeria. Per tant, tindríem una mesura de capital social que ens permetria no sols veure les diferències internes, sinó també la posició relativa respecte a un altre col·lectiu.

El mesurament del capital s'ha dut a terme en empreses o, fins i tot, sectors econòmics, però també en entitats de l'àmbit educatiu i de la salut.

Què hem fet?

1. En la primera fase s'ha realitzat una revisió sistemàtica de la literatura sobre capital social, fent especial èmfasi en aquella bibliografia referida a la mesura empírica del capital social pel que fa a grups o organitzacions.
2. La segona fase ha consistit en el disseny del qüestionari per a la recollida de les dades necessàries mitjançant enquesta. A l'hora de dissenyar el qüestionari s'ha seguit l'estructura de dimensions, variables i indicadors definits en la primera fase. El qüestionari s'ha estructurat en cinc grans dimensions més una sisena que recollia les variables de segmentació (dades censals).
3. La tercera fase de la investigació ha consistit en la recollida de les dades mitjançant una enquesta per Internet. Vam obtenir més de 1.000 respostes.
4. La quarta i última fase comprèn l'anàlisi dels resultats. Aquí es va dur a terme una anàlisi descriptiva i l'estimació del capital social de tots dos col·lectius.

Que hem trobat?

- A escala general, no s'observen diferències en els nivells mitjans de capital social entre el col·lectiu mèdic i el d'infermeria.
- S'observen algunes diferències en algunes dimensions: els metges i les metgesses presenten nivells mitjans superiors en els índexs de CONFIANÇA I SOLIDARITAT i en INFORMACIÓ I COMUNICACIÓ. En canvi, els infermers i les infermeres presenten nivells mitjans superiors en l'índex de COHESIÓ SOCIAL I VALORS.
- També es perceben diferències entre ambdós col·lectius segons algunes variables sociodemogràfiques.

- S'observen algunes diferències dins del col·lectiu mèdic segons algunes variables sociodemogràfiques:
 - Per edat, els que tenen menys de 54 anys presenten un nivell mitjà de capital social menor que els de més de 55 anys.
 - Els metges exhibeixen un nivell mitjà de capital social superior al de les metgesses.
 - El capital social dels metges i de les metgesses adopta una forma de "U" quant a l'experiència.

Per si en vols saber més...

Echeberria, M. A., Irastorza, X. B., Agirre, A. L., Mujika, O. A., Alberdi, A. M., & Arrondo, A. P. (2005). *Medición del capital social en las redes institucionales del «Departamento para la innovación y la sociedad del conocimiento»* de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Una propuesta metodológica. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (59), 246-259.

Ostrom, E. i Ahn, T. K. (2003). *Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva*. Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm.

Putnam, R. D. (1993). *The prosperous community: Social capital and public life*. *The American Prospect*, 13: 25-42.

Conversem de...

Més dades, més
informació?

L'impacte
de la revolució
big data a
les polítiques
públiques

Kiko Llaneras

En pocs anys, hem passat d'una cultura d'opacitat de les administracions públiques a una exigència extrema de transparència que, juntament amb la revolució tecnològica, posa a l'abast de la ciutadania, dels investigadors les investigadores i de la mateixa administració un gran nombre de dades, del que no sempre en traiem el màxim profit. Com podem utilitzar aquesta informació per millorar el diagnòstic dels problemes socials i per dissenyar polítiques amb més impacte? Quines eines tecnològiques són les més adequades per navegar en aquest oceà de dades? Com les diferents administracions han de coordinar-se per treure'n el màxim profit i, al mateix temps, respectar la privacitat de la ciutadania?



Kiko Llaneras, enginyer i doctor en Automàtica i Informàtica Industrial per la Universitat Politècnica de València. Entusiasta de la visualització, és analista de dades al diari El País, on s'ha convertit en un referent pel seu tractament didàctic de la informació, des de la pandèmia de la COVID a les eleccions. És també editor de Politikon.

1. Durant la pandèmia, les dades van circular per tot arreu. Els gràfics amb l'evolució del virus es podien veure a les xarxes socials, a la premsa i a la televisió. Per què va passar això?

El que va passar és que va haver-hi una demanda brutal d'informació quantitativa. Els ciutadans i les ciutadanes volien veure l'evolució del virus, saber si els contagis augmentaven a la seva ciutat i conèixer l'estat dels seus hospitals. La gent volia veure les dades. Amb el temps que porto a El País, mai havia vist que una informació captés tant interès com les dades de la pandèmia.

Per què va ser així? Hi ha dos motius, en la meua opinió. El primer és que la naturalesa d'una epidèmia és una funció matemàtica: la seva característica més important és entendre que són fenòmens exponencials. Explicar això era el missatge clau de febrer a març de 2020. Aleshores, els casos ja pujaven. Eren 10 casos importats, després 20, més tard 40 casos locals, 80, 200, 400... Tanmateix, això no semblava tan inquietant amb països amb milions d'habitants, però el que estàvem veient era com s'aixecava una corba exponencial, lentament, que després sembla una explosió. Entendre aquestes matemàtiques era fonamental. I veure les corbes també era molt útil, perquè et deia l'essencial en cada moment. A quina velocitat s'està expandint el virus? Això explica una part de l'atenció que van tenir les dades.

Però hi ha un altre motiu. L'interès per les dades durant la pandèmia és, també, un senyal d'un canvi que ve al darrere: la gent vol informar-se amb dades. Això és un fet que ja portàvem veient abans de la pandèmia. L'any anterior, per exemple, va haver-hi dues eleccions generals a Espanya i les seves dades –el que deien les enquestes primer i després, el repartiment de vot gairebé carrer per carrer– van ser peces d'informació molt demanades.

En l'última dècada, els grans mitjans globals estan cobrint més temes complexos, i no és així per capritx: el que empeny aquestes informacions és que els lectors i les lectores volen llegir-les.

2. Per què la gent busca les dades?

Per un costat, crec que és una qüestió generacional. Fa 40 anys hi havia menys gent amb formació en números, però han pujat els estudis d'Econòmiques, Enginyeria o Ciències Socials amb càrrega matemàtica. La gent de menys de 25 anys viu en un món amb més xifres, des dels webs de reserves de vols, que tenen descomptes i moltes opcions, fins als videojocs, que tenen regles, a vegades, molt complicades. Al mateix temps, el treball, en general, s'ha fet una mica més quantitatiu. És així en molts llocs de gairebé qualsevol indústria, des de la gent que treballa en vendes a la gent que està a l'administració. Això ha empès les persones a manegar millor les dades, perquè és una cosa que han necessitat a la feina. Quanta gent avui en dia utilitza fulls de càlcul encara que mai els estudiés?

També influeixen els canvis que va portar Internet en la manera de comunicar. La comunicació s'ha fet més horitzontal: la gent vol informacions d'iguals, no volen mitjans o institucions que els o les "il·luminin" des de dalt, sinó que els i les convencin. Volem tenir el nostre propi criteri. Els lectors i les lectores valoren que se'ls presentin les evidències que sostenen una opinió, una recomanació o una ordre. I aquestes evidències, sovint, són dades. Si en una columna explico que el virus està creixent perillosament, la gent voldrà veure amb quines dades em baso i decidir si resulten convincents o no. Aquesta exigència és igual o superior amb l'administració. El desig de transparència ve d'allà: la ciutadania vol conèixer el que fan les administracions.

Els lectors i les lectores valoren que se'ls presentin les evidències que sostenen una opinió, una recomanació o una ordre.

3. Pensant en l'administració, com poden treure profit de totes les dades massives que estaran disponibles?

El primer és entendre que això no és nou. Dic sovint que no hi ha civilització sense comptabilitat. És una exageració, però no tant: Crec que les nostres societats es tornen millors quan decideixen que registraran el que passi, amb números i treballadores públiques, en lloc de permetre que la veritat es decideixi per tradicions, dogmes o qualsevol cosa que digui el poder. Va ser una decisió revolucionària.

Els primers censos semblaven una bogeria: anàvem a prendre'ns la feinada d'enumerar a totes les persones vives, tan sols amb el propòsit de mirar d'entendre la societat i les seves tendències. Ara sabem que són necessaris. Un altre exemple són els registres civils, que no són res espectacular: un cos de persones servidores públiques, que prenen nota d'un esdeveniment trist, com ara una defunció. Hi ha papers, firmes, conjunt de dades, verificacions. Podem preguntar-nos que per a què tant d'enrenou. Fins que ens colpeja una pandèmia i, de sobte, es fa evident. Gràcies a aquests arxius sabrem quantes morts va provocar la crisi. I aquest registre... romandrà.

El repte ara és multiplicar tot això. Les possibilitats són enormes. Aquesta tardor, per exemple, va entrar en erupció un volcà a la Palma. Doncs bé, cada nit li passava per damunt un satèl·lit que enviava fotografies que servien per seguir l'evolució de la colada de lava i veure si atrapava cases.

Crec que les nostres societats es tornen millors quan decideixen que registraran el que passi, amb números i treballadores públiques.

4. Quines coses pot fer l'administració?

Hi ha molt potencial, per exemple, en l'encreuament de bases de dades entre diferents organismes de l'administració. Es poden fer coses molt grans, grans investigacions, però també coses petites que ajudin a milions de persones. Començo per una d'aquestes.

A Espanya, com en molts altres països, sol·licitar ajudes –una ajuda per al lloguer o una renda mínima–, amb freqüència, exigeix omplir tres formularis, buscar documentació i fer múltiples visites i trucades a diferents finestretes. La ironia és que la informació que ens demana l'administració (còpies del DNI, la teva renda...) sovint les produeix la mateixa administració! Però el cost de trobar-la recau en la ciutadania. Si no estiguéssim acostumats al fet que fos així, ens semblaria absurd... perquè és absurd.

Què es pot fer? Es poden connectar els diferents sistemes administratius perquè aquest treball el resolguin les burocràcies i fer-nos una vida més fàcil a tothom. O millor, perquè se li faciliti sobretot a algunes persones. Agilitzar aquests tràmits pot reduir desigualtats i fer més eficients molts programes. Qui té més problemes per omplir papers i fer gestions? Sovint, les persones a qui vols ajudar, les persones amb menys ingressos, menys temps i menys formació. Aquesta idea es pot portar encara més lluny. Si volem concedir un ajut a gent jove que visqui de lloguer o persones de renda baixa amb fills, no podem trobar aquestes persones en el sistema i contactar amb elles directament, en lloc d'esperar que vinguin a buscar-nos? Les dades de l'administració també es poden utilitzar per a això.

Es poden connectar els diferents sistemes administratius perquè aquest treball el resolguin les burocràcies i fer-nos una vida més fàcil a tothom.

I això era pensant en petit. Pensant en gran les possibilitats es multipliquen. N'hi ha prou en recordar que els estats guarden cada vegada més informació. El cens sap amb qui vius, al departament de Salut saben si vas al metge, la Seguretat Social coneix la teva vida laboral i Hisenda sap quants diners ingresses i quants fills tens. Amb el temps, aquests sistemes tindran un historial de la teva vida millor que Facebook o qualsevol xarxa social. Són detalls que es recullen per diferents motius, però no podrien explotar-se per fer millor les nostres vides? Les empreses han de combatre la desigualtat, ni investigar el valor afegit de les escoles, ni preocupar-se per la contaminació d'un barri o pel trànsit. Però els governs poden utilitzar les dades que custodien per enfrontar-se a aquests problemes.

Fa anys que parlem de les dades com a riquesa, però sempre pensant en les empreses que les exploten. Des de l'administració, s'ha de pensar que, també, en els usos virtuoses de tota aquesta informació que custodien i que poden millorar la vida de la gent.

Des de l'administració,
s'ha de pensar que,
també, en els usos
virtuosos de tota aquesta
informació que custodien
i que poden millorar la
vida de la gent.

5. Les dades resulten convincents. A vegades els concedim el poder de decidir la veritat, gairebé màgicament. No hi ha perills en malinterpretar dades? Les persones confonem correlació amb causalitat, per exemple.

Sens dubte. Avui en dia les dades ja no són escasses. Tenir-les no marcarà la diferència en el que facis. L'excel·lència ve de saber usar-les bé. Són habilitats d'un o una analista o d'un científic o una científica de dades.

S'ha de saber jutjar la fiabilitat d'una font o de la qualitat de les dades. Com s'obtenen? Si és un registre, quin biaix té? Si és una enquesta, com de potent és la seva mostra? S'ha d'entendre la mètrica que estàs mirant: què captura exactament? Servirà per respondre unes preguntes i altres no.

Aquests dies, per exemple, posem que ens trobem que un terç de les hospitalitzacions en un hospital són persones vacunades. Significa això que les vacunes no funcionen? Per descomptat que no. Primer s'ha de pensar que potser només es tracta d'un hospital, que és una mostra petita, i que pot donar resultats estranys per casualitat. I després, s'ha de pensar en les freqüències base: si el 90% de la gent està vacunada, i encara les vacunes funcionen bé, és previsible que en els hospitals hi hagi força gent vacunada, perquè són la majoria de la gent. A més, a mesura que

És un fet que s'ha de tenir clar. Es pot mentir amb estadístiques? Sí, per descomptat, però que tampoc ningú tingui dubtes: és més fàcil mentir sense elles.

va passant el temps, cada vegada hi ha menys gent sense vacunar que no ha passat la malaltia, així que aquest grup –les persones no vacunades— està cada vegada més protegit.

I per descomptat, s'ha de saber que atribuir causes és un problema extremadament complicat. No val creuar dos variables i trobar una correlació per concloure que A causa B. Es posa sempre l'exemple dels gelats i els homicidis, que s'han observat que passen a la vegada: quan venen més gelats, hi ha més morts violentes. Però, significa això que els gelats causin més homicidis? No, és clar que no. El que passa és que l'estiu és causa de les dues coses, augmenten la venda de gelats i els homicidis.

Els números són útils per descobrir la realitat de les coses. Però encara amb números, destapar aquesta realitat segueix sent molt difícil. No hi ha dreceres en aquest tema. És un fet que s'ha de tenir clar. Es pot mentir amb estadístiques? Sí, per descomptat, però que tampoc ningú tingui dubtes: és més fàcil mentir sense elles.

6. A més, les persones tenim biaixos cognitius. No som màquines racionals de processar informació. Ens passa això també quan maneguem números? Per exemple, patim d'un afecte d'àncora: el primer número que escoltem ens condiciona.

Sí. En aquest sentit, m'agrada utilitzar el model de Daniel Kahneman, el psicòleg israelià que va guanyar el Nobel per estudiar aquestes coses amb Amos Tversky. El nostre cervell té dues maneres de pensar: pensar de pressa i pensar lent. El segon mètode és el de paper i llapis, per dir-ho d'alguna manera. És com pensem quan ens concentrem i posem tota la nostra atenció en un assumpte.

El primer, pensar de pressa, és el que fa la nostra intuïció. Funciona bé en general, però fa aquells errors sistemàtics (biaixos) en certes condicions.

L'efecte àncora és un exemple. Si una negociació comença prop del número 220, del que sigui, és més fàcil que acabi prop de 220 que si la comencem parlant prop de 73.

Les persones sobrevalorem la importància de qualsevol cosa que tinguem al cap. L'experiment clàssic es va fer amb uns i unes estudiants. Van reclutar a un grup per fer-los dues preguntes amb aquest ordre, primer els van preguntar, "Com de feliç estàs amb la teva vida en general?", i després, "Quantes cites vas tenir l'últim mes?". El resultat va ser que no hi havia cap relació i que les persones amb cites eren tan felices com les persones sense cites. En acabat, van buscar un grup diferent i es van fer les dues preguntes amb l'ordre canviat: primer es van preguntar per les cites i, posteriorment, si eren persones felices. I això va canviar les conclusions: de sobte, el jovent que havia tingut cites deia que eren més feliç amb la seva vida.

Un altre biaix és la confirmació, que em sembla molt important. És una cosa que passa amb les dades i en general: quan escoltem una dada o un argument que ens dona la raó, que coincideix amb els nostres prejudicis, ens resulta més convincent. En canvi, si aquella dada va en contra de les meves opinions, li buscaré les tres potes al gat i, de seguida, trobaré alguna manera de pensar que puc descartar-la.

Tenir dades no impedeix que actuïn sobre aquests biaixos, però crec que els hi posen una mica més difícil. Per desestimar una dada que no m'agrada, potser em veig obligat a trobar-ne una altra, per exemple.

És una cosa que passa amb les dades i en general: quan escoltem una dada o un argument que ens dona la raó, que coincideix amb els nostres prejudicis, ens resulta més convincent.

7. Per a treure profit a les dades caldran especialistes? Quines habilitats s'han de tenir?

És útil manegar tres llenguatges: matemàtiques, programació i comunicació.

Per un costat, t'ajuda més saber matemàtiques. Manegar-te amb números amb certa comoditat, poder fer càlculs improvisats, saber distingir correlació de causalitat, etc.

Per un altre, t'ajuda saber programar. No has de ser un gran programador o una gran programadora (...), però per gestionar aquests equips o participar d'ells hi ajuda entendre el seu llenguatge. En definitiva, que no et sembli màgia pensar amb l'estructura d'informació d'una base de dades o entendre com es creuen les unes amb altres.

Per últim, serà útil tenir experiència comunicant dades. Manegar algun *software* de gràfics, conèixer principis de visualització i, sobretot, saber escriure simple i clar. Aquestes habilitats sempre foren importants, però ara ho són més, perquè la informació ha deixat de ser escassa i ara l'escàs és l'atenció.

No has de ser un gran programador o una gran programadora, però per gestionar aquests equips o participar d'ells hi ajuda entendre el seu llenguatge.

Per si en vols saber més...

Alguns exemples de comunicació d'èxit des de l'administració utilitzant dades:

Els esforços de l'ONS britànica per comunicar informació estadística, que són brillants. Un exemple és el seu [web](#). Un altre exemple és aquesta [informació visual amb mapes](#).

Els treballs amb dades administratives de l'equip de l'economista Raj Chetty, de la Universitat de Harvard, que són espectaculars. Es poden veure a [Opportunity Insights](#).

Un exemple més modest en el que vaig participar, amb dades d'Hisenda sobre les rendes de pares i fills i filles separats 20 anys en el temps: aquest [Atlas d'Oportunitat](#).

Un llibre per aprendre visualització, *The Truthful Arts* d'Alberto Cairo. Un manual per aprendre a programar amb R, [R para Ciencia de Datos](#). I un *software* senzill per fer millors gràfics, el [Datawrapper](#).

Converses amb coneixement

Conversaciones con conocimiento

Evidencia y nuevas fuentes de datos para el bienestar de la ciudadanía

Presentación

Barcelona Activa es una historia de éxito. Hace más de tres décadas que el Ayuntamiento de Barcelona creó una agencia pionera en Europa que tenía y tiene como objetivo velar por el crecimiento económico y la calidad de vida de las personas, mediante el fomento del emprendimiento y del empleo.

Es una institución de vanguardia, que trabaja codo con codo con el tejido socioeconómico de los sectores estratégicos para hacer de Barcelona una ciudad abierta, sostenible y plural. Una ciudad que mira al futuro pensando en las personas desde una perspectiva de progreso económico, social y ambiental, centrándose en la mejora de la calidad de vida de las personas.

En 1988, creamos el primer vivero de empresas del Estado, alojando a cinco empresas. Ahora ya contamos con una red de cinco espacios de incubación y de innovación, que nos permiten acoger a más de 200 empresas emergentes. Desde el principio, hemos facilitado la creación de una media de tres empresas al

día y ya llevamos más de 22.000. Sabemos que emprender no es fácil y, por eso, ofrecemos un modelo referente en todo el mundo, que transforma una idea en una realidad.

Hoy, somos un motor fundamental de actividad económica, de igualdad de oportunidad y de progreso social. Dejamos atrás tiempos complicados donde el empleo y la economía se han resentido de forma severa, pero que gracias al esfuerzo, profesionalidad y vocación de servicio se han podido afrontar con agilidad y una estrategia clara. Durante la pandemia, hemos sido capaces de acompañar a más de 55.000 personas a través de los servicios de fomento del empleo, del emprendimiento y de apoyo al tejido empresarial, y hemos apostado decididamente por el talento digital formando a casi 18.500 personas en competencias digitales.

Debemos seguir proyectándonos hacia la ciudad y hacia el mundo, afrontando los retos globales que están por llegar y adelantándonos a ellos. Necesitamos liderar de nuevo la reflexión y la innovación para impulsar nuevas políticas públicas, que nos permitan ser motores de dinamización socioeconómica para seguir acompañando a crecer,

innovar y escalar el tejido económico de la ciudad.

A partir de la experiencia, del liderazgo profesional y la capacidad de influencia aportaremos una nueva mirada, comprometida con los retos de desarrollo de la nueva agenda económica de Barcelona en cuanto a empleo de calidad, fomento del emprendimiento, competitividad empresarial y promoción económica. Nuestro compromiso sigue siendo trabajar intensamente y aportar soluciones para la ciudadanía de Barcelona, sin dejar a nadie atrás.

Fèlix Ortega

Director General de Barcelona Activa

Introducción

La disponibilidad de evidencia y nuevas fuentes de datos para responder a preguntas sobre el bienestar de la sociedad está transformando la forma en que las personas decisoras públicas, las agencias de gobierno y los organismos financiadores diseñan e implementan las políticas públicas.

Para poder fortalecer este ciclo virtuoso de generación de evidencia e implementación de aprendizajes para las políticas, es necesaria una fuerte cultura de la evaluación entre las agencias de gobierno responsables. Es mediante esta cultura mediante la cual se establecerán procedimientos y prácticas de evaluación y análisis rigurosos de políticas públicas, que permitirán desarrollar nuevas metodologías, aproximaciones conceptuales e hipótesis orientadas a mejorarlas. Y permitirán, por lo tanto, que mejore también la vida de todas las personas beneficiarias.

Como primer paso en esta dirección, es necesaria la concienciación en la importancia de estos aspectos en la gestión pública. En este sentido, esta propuesta presenta un ciclo virtual de introducción a cinco temas, enfocado a casos prácticos que despierten el interés general y reflejen la importancia de la evaluación, los datos y la evidencia en todos los ámbitos de las políticas públicas. El ciclo ha puesto el acento en temas de posible interés para los trabajadores y las trabajadoras de Barcelona Activa, una agencia fundamental en la innovación, el aprendizaje y el

empleo de calidad en la ciudad de Barcelona.

El formato ha sido innovador en los procesos formativos de Barcelona Activa: conversaciones con una persona experta en cada sesión, con la oportunidad de interactuar entre ella y las personas asistentes.

Para poder desarrollar el proyecto “Conversaciones con conocimiento”, Barcelona Activa ha contado con KSNET, empresa especializada en la transferencia de conocimiento, que ha implementado una metodología de difusión y participación, de carácter divulgativo, teniendo en cuenta las características de la audiencia y el contexto profesional, a diferencia del académico, y ha aportado personas expertas de primer nivel en cada tema.

Dado el éxito de las sesiones, nos hemos decidido a publicar conjuntamente este documento, para seguir contribuyendo a difundir el conocimiento sobre la aplicación de la ciencia en la gestión de las políticas públicas.

Pep Marquès

Director Corporativo de Desarrollo Organizativo y Transformación Digital en Barcelona Activa

Conversamos sobre...

¿Por qué deben evaluarse las políticas públicas?

Elena Costas Pérez

Doctora en Economía, y máster en la University College of London (UCL). Es socia de Knowledge Sharing Network (KSNET), empresa especializada en la transferencia de conocimiento con el fin de mejorar programas y políticas, que tienen un impacto tanto social como económico. Ha trabajado como investigadora en la Oficina de Evaluación y Monitorización (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo, y como analista de políticas para la Global Partnership for Effective Development Co-operation, de la OCDE y Naciones Unidas. Escribe en el diario Ara y es editora de Politikon.

En tiempos de crisis, es más importante que nunca saber el impacto real que tiene cada euro gastado por el sector público. ¿Por qué se tiene que

financiar un proyecto X —por ejemplo, el ingreso mínimo vital— en lugar de un proyecto Y? ¿Dónde se gasta mejor el dinero público? Para saberlo, es necesario que todas las administraciones se doten de una cultura de la evaluación parecida a la que existe en otros países de nuestro entorno. No es solo una exigencia social, sino también legal ante la llegada de los fondos de la Unión Europea, que nos obliga a usar métodos sofisticados para averiguar el efecto que tendrán todos los programas financiados.

1. ¿Por qué es importante evaluar?

Antes de hablar de por qué hay que evaluar, cabe destacar la importancia en el diseño de políticas públicas de hacer uso de la evidencia, es decir, de los datos y la información existentes. La pandemia de la COVID-19 nos ha ayudado a entender cuán relevante es tener buenos diagnósticos para proponer medidas de política pública. Y ha hecho más evidente,

también, la falta de una cultura del uso de la evidencia y la evaluación en nuestro país. Esta falta de datos creíbles dificultó mucho la toma de decisiones en unos momentos en los que el tiempo era vital.

Un ejemplo muy parecido ya lo vimos en 1954, cuando más de 600 personas murieron de cólera en pocos días en Londres, sobre todo en el barrio del Soho. Según la creencia popular, el cólera se transmitía a través de las miasmas del aire. Allí vivía el médico John Snow. Poniendo en riesgo su reputación profesional, Snow decidió empezar a recabar datos. De este modo, situando sobre el mapa de Londres dónde se estaban produciendo los contagios, así como otra información de las personas enfermas —por ejemplo, de dónde sacaban el agua que bebían—, pudo identificar la bomba de agua de Broad Street como la fuente de los contagios. El cierre de esta bomba redujo en gran medida los contagios, a la vez que sentaba las bases de la epidemiología moderna. Este caso también nos permite hablar de las políticas basadas en la evidencia: cuando una decisión pública —el cierre de una bomba de agua— se hace de acuerdo con los datos y la información —el mapa del cólera— y

no con las creencias o la ideología — las miasmas—.

Cuando hablamos de políticas basadas en la evidencia, partimos del supuesto de que sin la experiencia y la investigación no se pueden diseñar políticas efectivas y eficientes. Antes de diseñar una política o un programa, muchas veces no sabemos qué funcionará. En el mejor de los casos, contamos con lo que nos dice la teoría, o el propio sentido común, pero a menudo estos no funcionan tan bien como nos gustaría. Es por eso por lo que la evidencia, y la evaluación de políticas como generadora de esta evidencia, nos puede dar las bases para diseñar e implementar políticas que verdaderamente tengan un impacto.

2. ¿Por qué, si es tan importante, nuestras administraciones públicas no evalúan tanto como deberían?

Ahora mismo, muchas de nuestras administraciones públicas no evalúan —ni miden— gran parte de sus políticas o programas. Nos queda aún un largo camino por recorrer y, a pesar de los avances, nos encontramos en una fase embrionaria por lo que respecta

a la medida y evaluación de los programas y políticas que se aplican a los diferentes niveles de gobierno.

Evaluar, y evaluar bien, es difícil técnicamente y requiere recursos humanos y técnicos. ¿Cómo sabemos realmente que un programa funciona? ¿Qué consigue aumentar el bienestar social o que una persona en situación de desempleo encuentre trabajo? ¿No podemos simplemente implementar esta política y no observar qué pasa con sus participantes, si son más felices o pasan a tener empleo?

No se trata solo de hacer seguimiento y tener registros de satisfacción. Porque si después de implementar una política los resultados mejoran, no quiere decir que la política haya funcionado. Es ahí donde tenemos que diferenciar entre correlación y causalidad. Como explico a mi alumnado, (...) si representamos en un gráfico la venta de helados y el número de incendios, la correlación entre ambos factores es casi perfecta, pero eso no quiere decir que si cerramos las heladerías dejarán de producirse incendios. Tras estos dos factores hay una variable, el calor, que nos explica el comportamiento de los incendios y la venta de helados.

Pasa lo mismo cuando, al observar el resultado de una política activa de empleo, no incorporamos el ciclo económico —¿se habría contratado a más personas, en cualquier caso, por estar en un momento de crecimiento?— o las características de las personas participantes en este programa —son perfiles más activos, ¿y, por ello, habrían encontrado trabajo también en cualquier caso?—.

Un ejemplo similar y que conozco de cerca es el de las políticas anticorrupción. A menudo, como medida estrella para luchar contra la corrupción y el fraude se propone la creación de una agencia que luche contra esta lacra. El problema es que, excepto en contadas excepciones, estas instituciones pueden introducir a un nuevo agente susceptible de ser capturado por políticos y políticas y Gobiernos corruptos. Y no solo eso, se trata de un agente, a diferencia de los medios de comunicación o de la propia ciudadanía, de fácil captura, al estar organizado y centralizado. No es casualidad que los países menos corruptos del mundo no cuenten con agencias anticorrupción, pero no es impedimento tampoco para que para cada ley anticorrupción que se presente se prevea la creación de una nueva agencia.

Y eso podríamos decirlo de muchos programas sociales. Estos se implementan sin ningún ensayo previo o prueba piloto, y en la gran mayoría de los casos no se prevé una evaluación posterior de cuál ha sido su impacto. Las políticas basadas en la evidencia buscan poder medir si algo funciona o no, integrando datos, análisis y la investigación como guía para todo el ciclo de políticas públicas.

3. ¿De qué hablamos exactamente cuando nos referimos a la evaluación de políticas públicas? ¿En qué consistiría una buena evaluación?

La buena evaluación es la evaluación integral, que abarca todas las fases del diseño y la implementación de la política pública. Este planteamiento integral debe partir del diagnóstico y la evaluación previa (es decir, *ex ante*), identificando cuál es el problema que tratar y las diferentes alternativas de solución. A continuación, debe implementarse el proyecto o programa, haciendo evaluaciones intermedias, que midan los resultados y corrijan posibles fallos. Se debe averiguar,

mientras se ejecuta un proyecto, si los objetivos marcados se están consiguiendo y en qué condiciones. Por último, es imprescindible evaluar el impacto conseguido, obteniendo también lecciones sobre su eficacia y pudiendo rendir cuentas sobre el uso de los recursos utilizados (*ex post*).

Como decíamos, los informes de seguimiento con registros administrativos, la observación anecdótica, la recogida de quejas o las encuestas de satisfacción no nos permite saber verdaderamente qué efectos son causados por la política o el programa y cuáles por otros factores que se habrían dado en cualquier caso. Evaluar el impacto correctamente requiere aislar los efectos del programa de otros factores, que pueden afectar a la situación sobre la que se intenta intervenir. Por lo tanto, es necesario poder atribuir una causalidad directa entre el programa objeto de evaluación y la problemática que lo ha generado. Deben hacerse evaluaciones de impacto causal, es decir, estimaciones de la diferencia entre los resultados en áreas afectadas por un proyecto o política y los resultados en las áreas no incluidas en el proyecto.

Las evaluaciones de impacto son cada vez más una práctica común en el sector privado y empiezan a serlo como en el sector público. Empresas y gobiernos deben establecer sistemas de monitorización para poder estimar los resultados de sus proyectos o de sus políticas. No obstante, hay aún dificultades en identificar el impacto general de estos proyectos. La dificultad en atribuir claramente el efecto causal al proyecto o a la política requiere el uso de metodologías de evaluación relativamente complejas.

Quienes nos dedicamos a la evaluación hemos visto en las dos últimas ediciones del Premio del Banco de Suecia de Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel (más conocido como Premio Nobel de Economía) un reconocimiento a una forma rigurosa de medir los efectos e impactos de las políticas públicas: el año pasado, a Abhijit Banerjee, Esther Duflo y Michael Kremer por utilizar un enfoque experimental para reducir la pobreza global. Este premio viene a validar una metodología para testear las políticas públicas, que nos permite identificar el efecto real de muchos de los programas que implementan

nuestras administraciones. Si bien existen varias formas de evaluar una intervención, el método más riguroso y el considerado como *gold standard* dentro de la literatura especializada, son los experimentos o ensayos controlados aleatorizados (o RCT, por sus siglas en inglés, de *randomized controlled trial*). De la misma manera que se hace en los ensayos clínicos, la clave del enfoque experimental en las ciencias sociales consiste en seleccionar a un colectivo de personas muy similares y, de forma aleatoria, dar a unas personas participantes un tratamiento. Este puede ser un nuevo medicamento o la participación en un programa de formación. El otro grupo (el contrafactual) sirve para controlar los efectos del tratamiento, de modo que a los usuarios y las usuarias que lo componen no se les “trata”. Estos reciben un placebo o no participan en el programa. Se trata de establecer un “grupo de tratamiento” y un “grupo de control”.

La asignación al azar entre los dos grupos asegura que tanto el grupo de tratamiento como el grupo de control son equivalentes. Por lo tanto, al ser estadísticamente idénticos, si tenemos grupos lo bastante numerosos y considerando que hay

un único cambio entre los sujetos de un grupo y del otro, el experimento no solo permite medir el efecto de este estímulo —la participación en el programa—, sino también establecer, hasta cierto punto, su causalidad. Cualquier cambio de comportamiento identificado se deberá únicamente al factor diferencial entre los dos grupos, es decir, a la participación en el programa de formación.

Pero a menudo no podemos llevar a cabo estos experimentos. Es entonces cuando podemos contar con técnicas cuasi experimentales, también conocidas como *experimentos naturales*. Y el Nobel de este 2021, a David Card, Joshua Angrist y Guido Imbens, se da precisamente por este tipo de investigaciones. Se trata de aprovechar algún tipo de variación —geográfica, temporal o individual— con el fin de verificar nuestra hipótesis de causalidad. En función de los datos que tengamos disponibles podemos recurrir a técnicas como la de diferencias en diferencias (DiD, por sus siglas en inglés), con la que calculamos el efecto del tratamiento comparando los cambios de comportamiento en el grupo afectado por la política o el programa público y el que no

lo está. Por otra parte, es posible también aprovechar algún tipo de discontinuidad en la asignación de una medida o política. Lo que queremos ver es si el hecho, supuestamente aleatorio, de caer a un lado u otro de la medida, para aquellas personas que se encuentran justo en el corte —y que, por lo tanto, deben de ser muy similares— modifica de alguna manera el comportamiento. Hay otros métodos para evaluar políticas públicas de forma cuasi experimental, como, por ejemplo, el método *propensity score matching* (PSM) o los métodos cualitativos. En este caso, no es tan posible establecer la causalidad entre el programa o la política y los posibles cambios de comportamiento observado, pero sí que ofrecen una mayor información sobre los mecanismos que pueden operar detrás de estos cambios y pueden permitir una mayor representatividad del entorno que los métodos experimentales.

4. Hemos dicho que en España se hace muy poca evaluación, pero ¿hay algún ejemplo destacable?

Nosotros, desde KSNET, ayudamos a la Diputación de Barcelona a

evaluar el impacto del Programa de empleo en la industria local (POIL, por sus siglas en catalán) sobre las personas participantes. Desde la Diputación se veía como un buen programa, pero querían contar con técnicas sofisticadas para medir verdaderamente su impacto. Lo que buscábamos era comprobar si el hecho de participar en el programa implicaba tener más probabilidades de obtener un empleo en el sector industrial o no. Por eso, generamos con técnicas de *matching* un grupo de control a partir de microdatos (concretamente, con la muestra continua de vidas laborales [MCVL]). Así, podíamos comparar a personas participantes en el programa con perfiles muy similares que no lo habían hecho. A partir de ahí y con un análisis de diferencias en diferencias (es decir, medir los cambios en los dos grupos antes y después de participar en el programa), constatamos que seis meses después de acabar el itinerario de formación, los y las participantes tenían una tasa de inserción laboral nueve puntos porcentuales más elevada que los y las no participantes. Es decir, si bien la tasa de inserción en Barcelona es del 40 %, para las personas participantes era del 49 %. Y nueve meses

después de acabar el itinerario, los y las participantes tenían una tasa de inserción laboral doce puntos porcentuales más elevada que los y las no participantes. Quedan aún preguntas por responder, como cuáles son los efectos en el largo plazo o en variables como los salarios o la calidad del trabajo, sin embargo (...) la experimentación y la evaluación permiten apartar la ideología en el diseño de políticas públicas y ver realmente qué es lo que está pasando.

5. ¿Cuál sería el futuro de la evaluación en nuestro país?

Como decíamos al principio, la pandemia de la COVID-19 evidenció que en nuestro país no había una estructura ágil para tomar decisiones rápidas que se adaptaran a las nuevas realidades, lo que nos pone frente al espejo de nuestra poca cultura de datos y evaluación. Pero, al mismo tiempo, la crisis ha llevado también a una importante movilización de recursos económicos, que nos obligan a priorizar la evaluación al definir las diferentes medidas que serán implantadas.

Debemos dotarnos de un sistema de evaluación pública, que englobe

las diferentes administraciones, analizando las políticas planeadas o aplicadas, haciendo, por lo tanto, evaluaciones *ex ante* y *ex post*, así como implementando medidas de impacto de los diferentes programas del Estado. Eso facilitaría una priorización de las diferentes políticas, informando también al y a la contribuyente sobre el impacto de las políticas y programas financiados con dinero público. Se tendrían que poner en marcha mecanismos de experimentación política, potenciando la toma de decisiones basadas en la evidencia empírica y los aprendizajes de la economía del comportamiento. Así, pues, debemos pasar de registrar información para gestionar a registrar información para gestionar, dar seguimiento y evaluar. Por lo tanto, deben definirse acciones en tres momentos clave: i) el diagnóstico y diseño previos (evaluación *ex ante*); ii) la implementación de la actuación para medir resultados y corregir posibles errores de diseño o errores de ejecución (evaluación intermedia); y, iii) una vez implementada completamente la intervención, y tras haber hecho los cambios que puedan darse derivados de las recomendaciones de la evaluación

intermedia, el análisis de su impacto, la obtención de lecciones sobre su eficacia y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos utilizados (evaluación *ex post*).

La puesta en marcha de las acciones previstas en el Plan de recuperación, transformación y resiliencia implica, también, la exigencia de la Comisión Europea de implementar reformas para reforzar la evaluación *ex ante* y *ex post* de políticas públicas. Y aquí se nos presenta un gran reto, la capacidad técnica y administrativa para diseñar, implementar, conseguir y evaluar los objetivos y programas. Si no mejoramos las capacidades para evaluar de nuestras administraciones públicas, perderemos la posibilidad de utilizar buena parte de estos fondos. El diseño de políticas públicas sustentado en la evidencia y los datos es, ahora más que nunca, una condición necesaria para avanzar con firmeza ante los retos a los que ahora mismo nos enfrentamos.

Los recursos son limitados y necesitamos herramientas como las que nos aporta un buen sistema de evaluación para atender adecuadamente las necesidades, revisar a lo largo del tiempo las

prioridades y medir la eficacia y el impacto de las políticas que se implementan. Eso afecta a todas las políticas, programas y también leyes aprobadas por el Estado. Todas estas acciones tienen consecuencias, tanto sociales como económicas. No obstante, a menudo ni se conocen ni se estudian ni se tienen en cuenta (si existen) estas consecuencias o el impacto esperado. Hoy, más que nunca, y ante la llegada de los fondos europeos Next Generation, hay que entender la evaluación no como un control, sino como un instrumento del uso eficiente de dinero público, por ejemplo, como un mecanismo de aprendizaje a pequeña escala de proyectos que, una vez demostrado su impacto sobre el bienestar social, se pueden replicar a gran escala.

Por si quieres saber más...

Argüelles, S. R. M. (2017). "Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas". *Revista española de control externo*, 19(57), 249-252.

Banerjee, A.; Duflo, E. (2012). *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Madrid: Taurus.

Davies, H. T. O.; Nutley, S. M.; Smith, P. C. (2000). *What works? Evidence-*

based policy and practice in public services. Bristol (Inglaterra): Bristol University Press.

Empleo en la industria local
https://ocupacio.diba.cat/sites/ocupacio.diba.cat/files/informe_final_avaluacio_ksnet.pdf

Conversamos sobre...

Nuevos modelos económicos para afrontar la pandemia

Paula Salinas

Paula Salinas, doctora en Economía por la Universidad de Barcelona y máster por la Univeristy College of London. Es socia cofundadora de KSNET y ha trabajado como investigadora posdoctoral en la Universidad Autónoma de Barcelona, en el Instituto de Economía de Barcelona, en la Generalitat de Catalunya y en la Diputación de Barcelona. Ha coordinado proyectos

vinculados con la economía pública, la promoción económica local, el federalismo fiscal y la economía de la educación.

Hace unos años, modelos como la economía social, circular o solidaria, o fórmulas de economía con un rostro “más humano” eran considerados marginales. Hoy en día, a raíz de la estrategia para el cumplimiento de la Agenda 2030 y de la crisis del coronavirus, se encuentran en el centro de discusión académica y de quienes diseñan las políticas públicas. Suponen un cambio de paradigma en las relaciones económicas que, más allá de la promoción económica, pueden generar una mayor cohesión social y respeto por el medio ambiente, los tres elementos clave para un crecimiento sostenible. De nuevo, los fondos europeos representan una oportunidad para poner el énfasis en la transición ecológica y los nuevos modelos productivos.

1. ¿Se están produciendo cambios en las políticas públicas o las actuaciones de empresas y consumidores y consumidoras a raíz de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19?

La crisis sanitaria derivada de la expansión de la COVID-19, junto con las medidas de distanciamiento social impuestas para hacerle frente, han tenido y están teniendo amplias consecuencias sociales y económicas. Para paliar estos efectos, son muchas las medidas que se han aprobado por parte de los diferentes niveles de gobierno del país, así como por parte de la Unión Europea. Estas medidas afectan a los diferentes ámbitos de actuación de la Administración, como el laboral, el fiscal, el educativo o el de la protección social, entre otros, y han ido especialmente dirigidas a suavizar los efectos más inmediatos de la crisis de la COVID-19 sobre las empresas y la población. Una vez superada esta etapa, se está mirando hacia el futuro, con el objetivo de sentar las bases para una buena recuperación.

Como es bien sabido, las Naciones Unidas han desarrollado la Agenda

2030, que establece cuáles son los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que deberían permitir acabar con la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todo el mundo. Las diferentes administraciones públicas, incluyendo los ayuntamientos, ya han ido incorporando estos objetivos a su propia agenda en mayor o menor medida. En este sentido, los Gobiernos locales juegan un papel clave en la consecución de los objetivos marcados por la Agenda 2030, a la vez que se encuentran con toda una serie de retos a los que deben hacer frente: el cambio climático, la digitalización, la pobreza y la desigualdad social, la globalización y la crisis derivada de la COVID-19.

Si se analiza el Plan de recuperación, transformación y resiliencia, así como los planes locales que deben sentar las bases para la recuperación, se observa que sus objetivos —impulso a la transición verde; impulso a la transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo; promoción de la cohesión social y territorial de la Unión; resiliencia sanitaria, económica, social e institucional, y políticas para las próximas

generaciones, la infancia y la juventud— están muy alineados con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

Así, ya no se habla de crecimiento económico *per se*, sino de “desarrollo sostenible”. El desarrollo sostenible se define como el desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Por lo tanto, para lograr este desarrollo sostenible, es necesario armonizar tres elementos básicos, que se encuentran interrelacionados y son todos igualmente esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente.

Las nuevas políticas van dirigidas a construir un nuevo modelo económico y social, que sea sostenible y respetuoso con el medio ambiente, y que tenga como objetivo la reducción de la desigualdad y la pobreza en nuestro país. Así, las nuevas políticas no se diseñan pensando solo en términos económicos, sino que las personas y el medio ambiente se encuentran

en su centro. Este enfoque tiene su origen en la Agenda 2030, que, si bien ya hace tiempo que se tiene presente y guía las actuaciones de los organismos públicos, a raíz de la crisis sanitaria parece que se está haciendo más presente y que se está acelerando su implementación.

La Agenda 2030 ofrece un enfoque completo, que une las consideraciones económicas, sociales y medioambientales, de manera que se refuercen mutuamente. Por lo tanto, se promueve un cambio de paradigma, un cambio de modelo económico, que deje de estar basado en el consumismo excesivo y el crecimiento económico como único objetivo, para basarse en nuevas formas y organizaciones que prioricen el bienestar y la sostenibilidad. La crisis sanitaria ha acelerado este cambio de paradigma económico que representa la Agenda 2030 y, lo más importante, ha generado una gran movilización de recursos financieros para hacerlo posible.

Incluso desde las instituciones europeas se le está dando más relevancia a la Agenda 2030 y a los objetivos que de ella se derivan.

Desde que estalló la crisis sanitaria, se observa que, desde Europa, se han establecido objetivos más ambiciosos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para el 2030, incluidas las emisiones y absorciones, hasta al menos el 55 % con respecto a 1990, con la aprobación del Pacto Verde Europeo en diciembre del 2020. Así, si bien la Agenda 2030 fija los ODS en forma de metas relativamente amplias y poco específicas, desde Europa y desde los diferentes Gobiernos se traducen estas metas en objetivos más específicos.

Por lo tanto, sí que se observa un cambio de paradigma, que se está generando desde arriba, desde las instituciones europeas, y desde abajo. Las empresas también están más comprometidas con el desarrollo sostenible y están incorporando la consideración de su impacto social y ambiental a sus decisiones y, desde la ciudadanía, también destacan diferentes movimientos dirigidos a mejorar la concienciación ambiental y social y a actuar en consecuencia.

2. ¿Cómo puede afectar a estos cambios el hecho de que economías como la china, la

rusa o la de los EE. UU., con un peso económico elevado, no se encuentren alineadas con estos objetivos?

El hecho de que haya economías menos comprometidas no debería condicionar en ningún caso las actuaciones que se desarrollan desde Europa o por parte de los diferentes niveles de gobierno de nuestro país. España es uno de los países comprometidos con la Agenda 2030, motivo por el cual sus actuaciones deberían ir encaminadas al cumplimiento de sus objetivos. Y, de hecho, uno de los propósitos de la UE es ser líder en este proceso de cambio y servir de ejemplo a otras regiones.

Aunque, es cierto que el hecho de que grandes economías a escala mundial no se comprometan a perseguir los objetivos de desarrollo sostenible con sus políticas puede reducir el impacto global que puede tener la implementación de la Agenda 2030 sobre el bienestar social y sobre la sostenibilidad ambiental. Asimismo, se pueden producir diferencias de competitividad económica entre estos países y los países con un mayor compromiso, ya que garantizar el bienestar social y la sostenibilidad

ambiental puede elevar el coste económico de la producción. Pero estas cuestiones no deberían ser un impedimento para perseguir el cambio de paradigma, necesario para garantizar el bienestar de las personas, reducir la dependencia de los combustibles fósiles y otros productos naturales y proteger el medio ambiente.

Finalmente, vale la pena destacar que la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 no depende únicamente de las políticas y decisiones gubernamentales, sino que depende de la actuación de todas las personas y de todas las empresas. Como ciudadanos y ciudadanas (...) podemos informarnos sobre el origen y las condiciones en las que se han producido los productos que consumimos y reducir nuestros residuos. Y como empresas, podemos garantizar que producimos bienes y servicios preservando el bienestar de los trabajadores y las trabajadoras y la protección del medio ambiente, y vigilar que estas condiciones se cumplen a lo largo de toda la cadena de valor del producto, entre otras actuaciones. Por lo tanto, que los Gobiernos de determinados países no estén

comprometidos con los ODS de las Naciones Unidas no significa que no se pueda producir, también, un cambio desde estos países.

3. A veces parece que el discurso de las instituciones no vaya alineado con la realidad, y que estas tengan un bajo poder político. ¿Hay muestras claras sobre el hecho de que se están produciendo estos cambios?

Son numerosas las iniciativas que surgen a escala comunitaria, tanto por parte de la ciudadanía como por parte de las empresas de todo el mundo, que tienen como finalidad la consecución de objetivos relacionados con la sostenibilidad y el bienestar social. En este sentido, cabe destacar también el papel que juegan las ciudades, en muchas de las cuales hay un compromiso claro con la Agenda 2030 y la sostenibilidad ambiental, incluso en ciudades de países menos comprometidos con el clima.

Así, si bien puede parecer que la política nacional de los Estados Unidos va en otro sentido, hay ejemplos de ciudades verdes que

son referencia en el ámbito mundial, tanto por sus políticas de espacios verdes e infraestructuras verdes urbanas como por las políticas de reducción de la contaminación o de aprovechamiento de recursos hídricos y otros recursos naturales, entre otros. Y, en este sentido, las ciudades tienen un gran poder para impactar en estas cuestiones. Se debe tener presente que las ciudades y las áreas metropolitanas son centros neurálgicos del crecimiento económico, ya que contribuyen aproximadamente al 60 % del PIB mundial. Sin embargo, también representan cerca del 70 % de las emisiones de carbono mundiales, más del 75 % del consumo de recursos naturales y el 50 % de la generación de residuos.

Por otra parte, también hay que destacar la reciente aprobación en los Estados Unidos de una reforma fiscal muy progresiva, con la introducción de unos créditos fiscales reembolsables que pueden beneficiar a toda la población, independientemente de si trabaja o no. Por lo tanto, incluso en economías menos comprometidas con la agenda de las Naciones Unidas, se está dando respuesta a las necesidades generadas por la pobreza y la desigualdad, que, por

otra parte, son también frenos al crecimiento económico.

4. De acuerdo con estas tendencias, ¿cuáles son los objetivos que se plantean en el ámbito europeo y, especialmente, en términos de crecimiento económico?

Con el cambio de paradigma se pretende, en cierto modo, dejar de lado el objetivo de crecimiento económico a cualquier precio y pasar hacia el concepto de desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible se define como el desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Este se fundamenta en tres grandes pilares:

- El crecimiento económico, que sigue presente.
- La inclusión social, es decir, con el desarrollo sostenible nadie puede quedarse atrás y todo el mundo debe ser partícipe del desarrollo económico. Por lo tanto, los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad, y la eliminación de cualquier tipo de

discriminación (ya sea por género, origen, etcétera) son objetivos muy relevantes de la Agenda 2030 y que, además, son transversales en el resto de los ODS.

- La protección del medio ambiente. Varios ODS están centrados en la conservación y mejora del medio ambiente, ya sea en términos de contaminación atmosférica, de conservación del agua de ríos y mares (economía azul) o de conservación de los ecosistemas terrestres, promoción de la economía circular o crecimiento urbano, entre otros.

En este sentido, cabe destacar en Europa la aprobación del Pacto Verde Europeo, en diciembre del 2020, que elevó el objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para el 2030, incluidas las emisiones y absorciones, hasta al menos el 55 % con respecto a 1990, cuando este objetivo era antes del 40 %. Asimismo, la Comisión Europea apuesta por una Europa climáticamente neutra de aquí al 2050.

5. ¿En qué consiste la economía del dónut y qué relación tiene con este cambio de paradigma?

La economía del dónut es interesante en el sentido que da forma a los ODS y ejemplifica de manera clara qué es el desarrollo sostenible, tal como se ha definido anteriormente. De acuerdo con este modelo económico, la premisa básica es satisfacer las necesidades del ser humano sin exprimir los recursos limitados del planeta.

Para entenderlo, hay que imaginarse un dónut, como dos círculos concéntricos:

- En el círculo interior se representan las necesidades mínimas que se quieren garantizar a la población. En el caso de una sociedad como la nuestra, estas podrían ser: derecho a la vivienda, servicios públicos de calidad, aire limpio, igualdad, no discriminación... En definitiva, todas las cuestiones que se consideran básicas para el bienestar y que deben quedar garantizadas para toda la población, y que, de alguna manera, vienen ya determinadas por los ODS.
- El círculo de fuera representa el techo que nos permiten nuestros recursos, garantizando siempre que el crecimiento de hoy no

compromete el bienestar de la sociedad de mañana. Estos límites también quedan bien identificados en los ODS.

Así, la zona del medio de los dos círculos (la miga del dónut) es el espacio que tenemos para desarrollar el bienestar de las personas, garantizando la igualdad y la no discriminación, y sin poner en peligro la sostenibilidad del planeta. Todas las personas deberían poder situarse en esta zona.

Ámsterdam ha adoptado este modelo, desarrollando un plan muy ambicioso de economía circular, y un plan para reutilizar los materiales de la construcción. El sector de la construcción es uno de los más contaminantes, tanto en la fase de producción de los materiales como por la cantidad de residuos que genera, por lo que es uno de los sectores prioritarios de actuación.

6. La economía circular tiene un efecto directo en la reducción del consumo y, por lo tanto, en el empleo. ¿Se puede pensar en una economía circular sin un fortalecimiento de las

políticas de redistribución de la renta?

Sí que es cierto que la reducción del consumo puede reducir el empleo en determinados sectores, pero con el cambio de modelo económico también se crearán puestos de trabajo en otros sectores o áreas, como pueden ser el tratamiento de residuos, las energías renovables, los que genere el consumo de proximidad, etcétera. También en una sociedad en la que se garantice el bienestar de las personas se generarán más puestos de trabajo en el sector de servicios sociales, como puestos de trabajo asociados al cuidado y el acompañamiento de las personas mayores o personas con discapacidad. Según cómo se organicen, se diseñen y se financien estos servicios, podremos hablar de políticas de redistribución de la renta o no. Por lo tanto, habría fuerzas contrapuestas que hacen que sea difícil predecir cuál será el efecto en términos de empleo.

En cualquier caso, también es cierto que se está avanzando hacia sistemas del bienestar más redistributivos, con el objetivo de garantizar que ninguna persona queda social y económicamente excluida. Es por eso

por lo que se pone el acento en que las personas deben estar en el centro de todas las políticas, al mismo nivel de importancia que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente.

7. Hay ventajas medioambientales del consumo de proximidad, pero crear empleo aquí puede generar que haya menos empleo en otros países o en el transporte de mercancías. ¿Cómo se puede llegar a un equilibrio sin un sistema de redistribución de la renta?

Es cierto que actualmente muchos países están desarrollando modelos económicos muy dependientes de las exportaciones, tanto en el sector agrícola y alimentario como en otros sectores. Ahora bien, se trata de modelos en los que no se están garantizando unas condiciones laborales dignas, no se está velando por la protección del medio ambiente y, en muchos casos, no se está beneficiando al conjunto de la población. También se trata, en muchos casos, de sectores que promueven un consumismo excesivo, garantizando productos a

precios muy bajos. Por lo tanto, se trata de un modelo que iría en contra del cambio de paradigma del que estamos hablando. Así pues, será necesario elaborar nuevos modelos de desarrollo económico en estas regiones para poder garantizar que no queden excluidas del desarrollo sostenible.

8. ¿Podrías poner ejemplos de tendencias en los sistemas fiscales que promuevan el desarrollo sostenible centrado en las personas?

Los sistemas fiscales, entendidos como políticas tanto de ingreso como de gasto, están tendiendo hacia sistemas más redistributivos. Uno de los debates más relevantes es quizá el de las rentas básicas y, en el caso de España, el del IMV. Este tipo de políticas busca garantizar las necesidades básicas de las personas (el círculo interior del dónut), ya sea a todo el mundo (en el caso de las rentas universales) o a quienes lo necesitan (en el caso de las rentas focalizadas). En España, el IMV tiene aún poco recorrido y un impacto limitado, si bien existe la voluntad política de mejorarlo; y, a escala internacional, estamos

viendo que en diferentes lugares se están llevando a cabo proyectos piloto para analizar qué efectos puede tener la implementación de un ingreso mínimo vital. En este sentido, cabe destacar la experiencia del B-Mincome, en Barcelona.

Y es también destacable el proyecto Child Guarantee, que UNICEF está desarrollando junto con las instituciones europeas en diferentes países, entre ellos España, con el objetivo de garantizar el bienestar infantil y que las necesidades básicas de la infancia quedan todas cubiertas. Cabe destacar que (...) el gasto que se hace en España en prestaciones y beneficios fiscales dirigidos a los niños y niñas y a las familias es muy reducido en comparación con el europeo, lo que implica que su impacto, en términos de reducción de la pobreza infantil, sea también muy limitado.

En cuanto al ingreso, también observamos, por ejemplo, la introducción de créditos fiscales o deducciones fiscales reembolsables que benefician tanto a las personas que tienen rentas para declarar como a las que no declaran, ya sea porque no tienen rentas o porque no llegan al mínimo obligatorio

para declarar. Esta es una cuestión relevante, ya que actualmente hay muchas deducciones que solo benefician a las personas que hacen la declaración de la renta, entre ellas, las deducciones familiares. La introducción de las deducciones fiscales reembolsables en sistemas fiscales de varios países de nuestro entorno es un paso importante para poder hacer llegar los beneficios fiscales a toda la población y evitar que sean regresivos.

9. Para poder financiar este tipo de políticas más redistributivas, una vía sería incrementar la recaudación mediante la eliminación del fraude fiscal y los paraísos fiscales. ¿Hay presión por parte de los Gobiernos en este sentido?

En el ámbito español, se están haciendo avances relevantes para reducir el fraude fiscal. Por ejemplo, hay que destacar lo que se ha adelantado en torno a sistemas de comunicación entre la Agencia Tributaria y la Seguridad Social para poder cruzar información y detectar más fácilmente los casos de fraude fiscal. Asimismo, se está

trabajando para diseñar una reforma fiscal que debe permitir reducir la evasión fiscal, entendida como la reducción de impuestos asociada a la existencia de deducciones y exenciones de determinadas rentas, que hacen que el sistema impositivo deje de ser progresivo. En consecuencia, uno de los objetivos de esta reforma tendría que ser el de evitar el vaciado de bases imponibles e incrementar el volumen de recursos recaudados sin incrementar los tipos impositivos de los diferentes impuestos, que ya son suficientemente elevados.

10. En clave de género, se decía que el teletrabajo permitiría mejorar la conciliación, y resulta que parece que las perjudicadas han sido las mujeres.

Sí, efectivamente. Por citar los datos de un estudio reciente (...), se veía claramente que la mayor parte de las tareas de cuidado han recaído en la mujer y que ha sido la mujer, también, la que mayoritariamente ha reducido su jornada durante la pandemia. Por lo tanto, es una cuestión relevante que debe valorarse, y hay que ver cómo se avanza.

Teniendo en cuenta que es algo que depende de cada sistema familiar, hay que ver cuáles son las fuerzas que mueven estas tendencias y poder diseñar políticas dirigidas a evitar que el teletrabajo sea generador de nuevas desigualdades de género.

Por si quieres saber más...

La Agenda para el Desarrollo Sostenible
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

El Pacto Verde Europeo
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

Conversamos sobre...

Ciencias del comportamiento

Eva Matos

Vicepresidenta en ideas42, donde lidera proyectos para combatir la pobreza, ampliar la inclusión

financiera y mejorar la educación utilizando las ciencias del comportamiento. Ha trabajado, también, como coordinadora de programas globales en Oxfam. Estudió Psicología y Ciencias Políticas en la Universidad George Washington y tiene un máster en Política Social y Desarrollo Internacional por la London School of Economics.

A lo largo de los últimos años, el diseño de políticas públicas se ha revolucionado con la introducción de las llamadas ciencias del comportamiento, que, a partir de hallazgos de la psicología, la economía y la neurociencia, pretenden anticipar mejor las respuestas de la ciudadanía. ¿Cómo podemos aumentar la eficiencia de los programas de empleo si entendemos que algunas personas —por su género, edad u origen— no reaccionarán igual ante los mismos procesos de selección? Los *nudges* (o codazos suaves) son un instrumento de la economía del comportamiento que nos puede permitir, a un

coste muy bajo, mejorar sustancialmente el diseño de las políticas públicas.

1. ¿Qué son las ciencias del comportamiento?

Con *ciencias del comportamiento* nos referimos a la intersección entre la psicología, la neurociencia y la economía del comportamiento, de donde se desprende un conocimiento, que nos ayuda a comprender de qué manera se toman las decisiones y cómo se produce la acción humana. Es el resultado de décadas de investigación desde las ciencias sociales orientada a crear un modelo más realista sobre cómo analizamos a las personas, en contraposición con la perspectiva tradicional de la economía neoclásica. Esta última sugiere que, a la hora de tomar una decisión, las personas consideremos toda la información disponible, valoremos los pros y los contras de cada alternativa, escojamos la mejor y actuemos en consecuencia. Sin embargo, solo falta revisar nuestra propia conducta para saber que ojalá fuera así de sencillo. En cambio, el enfoque conductual nos enseña lo que ya intuimos: las

personas tomamos decisiones a partir de información imperfecta y no siempre escogemos lo mejor para nosotros.

Nuestro comportamiento se ve influido por numerosos factores más allá de los que son estrictamente económicos, como las emociones, la capacidad de procesar la información disponible, la propia voluntad e, incluso, la manera en que se nos presenta la información. En estas circunstancias, se abre una brecha entre nuestras intenciones y la elección de unas acciones que nos pueden conducir a un resultado no deseado. Este conflicto puede tener varias causas, desde percepciones sesgadas (por ejemplo, la idea “la universidad no es para alguien como yo”) hasta los obstáculos y dificultades administrativas (por ejemplo, el horario de cierre de una agencia), pasando por las distracciones, la procrastinación o la escasez crónica (por ejemplo, el hecho de compaginar más de un trabajo). Las ciencias del comportamiento exponen estas brechas como el resultado de la interacción entre la psicología humana —nuestra manera de pensar y decidir, nuestros sesgos— y el contexto.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de contexto? Se trata de un concepto que comprende muchos factores diferentes, como, por ejemplo:

- **El tiempo:** las personas tenemos una tendencia a inclinarnos por las recompensas inmediatas a costa de nuestros objetivos a largo plazo. Por ejemplo, nos resulta mucho más fácil planificar ir al gimnasio al día siguiente que levantarnos e ir una vez llega el momento.
- **Contexto social:** los seres humanos somos animales sociales y, a menudo, tomamos decisiones y actuamos siguiendo a las personas que nos rodean. Por ejemplo, en un entorno donde la mayoría de la gente tira la basura al suelo es mucho más probable que acabemos haciendo lo mismo para no vulnerar la norma social existente.
- **Presentación o enfoque:** la manera en que se presentan las decisiones que tomar (el número de alternativas disponibles, la forma en que se describen o la facilidad para compararlas) también influye sobre nuestro comportamiento. Por ejemplo,

muchos negocios en línea presentan las opciones de suscripción de tres en tres porque las personas tendemos a escoger la opción del medio como garantía de cierto equilibrio (“no es la cara ni la barata”).

- **Contexto físico:** las personas reaccionamos continuamente a nuestro entorno, captando señales que nos ayudan a evaluar el espacio donde nos encontramos y a tomar mejores decisiones. Por ejemplo, los y las estudiantes suelen hacer menos trampas cuando hacen los exámenes en salas mejor iluminadas.
- **Nivel de dificultad:** el nivel de dificultad de un proceso o del lenguaje usado también puede afectar a las decisiones que acabamos tomando. A menudo, los formularios administrativos están diseñados por personas expertas, que asumen que la gente que los completará posee todos los conocimientos y experiencia necesarios. Es lo que se conoce como “la maldición del conocimiento”, y provoca que muchos procesos de solicitud resulten demasiado complicados de cumplimentar.

- **Atención limitada:** las personas disponemos de una cantidad finita de atención. Cuando esta llega a su límite, ya no podemos procesar información que podríamos tratar sin problemas en circunstancias normales. Por ejemplo, el hecho de recibir decenas de correos electrónicos, cartas u otras notificaciones durante la semana puede implicar que no dediquemos la atención requerida a un aviso importante.

Para llevar a cabo la aplicación de las ciencias del comportamiento a un problema social, se hace un estudio riguroso de la influencia que tienen los factores del contexto sobre la conducta humana, con el objetivo de diseñar políticas públicas e intervenciones que los aborden y, así, reducir la brecha entre la intención y la acción.

2. ¿Cómo se han aplicado a las políticas públicas?

Una de las principales herramientas de las ciencias del comportamiento son los *nudges*: intervenciones conductuales sutiles, que utilizan la naturaleza humana para modificar el comportamiento de manera previsible, sin cambiar notablemente

el cálculo de costes y beneficios, ni descartar alternativas. Un requisito para que una intervención sea un *nudge* es que sea barata y fácil de evitar (Thaler y Sunstein, 2009). Eso excluye los instrumentos habituales de las políticas tradicionales, como, por ejemplo, incentivos financieros, prohibiciones o penalizaciones por un comportamiento determinado (por ejemplo, una multa por dejar objetos grandes en la acera).

Durante los últimos años, los *nudges* han adquirido mucha importancia como instrumento de política pública en áreas tan diversas como la salud, la educación o el pago de impuestos. Del mismo modo, han ganado popularidad a raíz de la crisis sanitaria de la COVID-19 por fomentar conductas preventivas como el distanciamiento social o la higiene de manos.

Hay muchas maneras de implementar un *nudge*, así como varios principios de las ciencias del comportamiento que se pueden utilizar. Según el contexto, un principio u otro puede resultar más útil. Algunos ejemplos son los siguientes:

Los **defaults u opciones predeterminadas**. Los *defaults* u opciones determinadas son los

resultados de no tomar ninguna decisión activa sobre un tema. Un ejemplo de ello es el pago mensual de una tarjeta de crédito en que, para cambiar la frecuencia o la cantidad del pago, la persona usuaria debe tomar la decisión activa de cambiarlo manualmente.

La **simplificación**. La simplificación consiste en eliminar barreras —a menudo, triviales— con el objetivo de ayudar a las personas a llevar a cabo su intención de actuar. Los procesos de simplificación pueden reducir la complejidad de un texto o el diseño general de un proceso. Por ejemplo, en el caso de un formulario de inscripción o una notificación oficial, consiste en eliminar el lenguaje burocrático o reducir el número de pasos innecesarios para finalizar un proceso.

Normas sociales. Las normas sociales son reglas o estándares compartidos por un grupo, que guían o limitan el comportamiento y resultan especialmente eficaces cuando las personas no están seguras de qué hacer. Son más influyentes cuanto más próximo o parecido al individuo sea el grupo de referencia que establece las normas sociales. Por ejemplo, un correo electrónico que nos hable

de lo que hace la gente de nuestro barrio será más efectivo que uno que lo haga sobre la gente del municipio. Aplicado al ahorro energético, puede consistir en enviar cartas o correos electrónicos a la clientela informándoles de que su consumo de agua o electricidad está por encima de la media.

Recordatorios. Los recordatorios son mensajes o señales que intentan evitar que quien los recibe olvide llevar a cabo una acción o tomar una decisión. Un ejemplo es un mensaje de texto que recuerde a una persona pedir cita para su revisión anual, o un correo electrónico que avise a un ciudadano o una ciudadana para que planifique el día que piensa ponerse la vacuna contra la gripe.

Framing o enfoque. Las intervenciones de *framing* o enfoque se basan en la evidencia de que las personas pueden responder de manera diferente a descripciones diferentes, pero objetivamente equivalentes, de una misma situación o problema. La manera de comunicar un mismo mensaje puede incentivar o desincentivar una respuesta de la gente. Por ejemplo, es más probable que la ciudadanía lea una carta que informa sobre una multa o sobre la

necesidad de pagar un impuesto si esta está redactada con un lenguaje próximo, en vez de excesivamente burocrático o punitivo.

Estos son tan solo algunos ejemplos de cómo se pueden traducir las ideas de las ciencias del comportamiento al diseño de *nudges* destinados a resolver problemas sociales concretos.

3. ¿Dónde se han aplicado y dónde no se ha hecho?

Los *nudges* ya se han aplicado a varios países (...). En España hay algunas experiencias, pero la adopción de estos instrumentos sigue retrasada en comparación con otros países que tienen más recorrido.

Hace poco publicamos un documento con el Ayuntamiento de Barcelona, donde se incluye una revisión de 99 proyectos que han utilizado *nudges* en varios ámbitos para la mejora de la Administración local en ciudades parecidas a Barcelona. Las categorías que cuentan con más proyectos son las siguientes:

- **La gestión pública:** en este ámbito, hay *nudges* destinados a mejorar el funcionamiento interno de la Administración local mediante la promoción del

acceso digital a los servicios públicos, el incremento de la transparencia de la información y la mejora de la productividad laboral, la gestión del personal o la diversidad del personal. Otro tipo de *nudges* aspiran a mejorar la capacidad de recaudación de la Administración, ya sea mejorando el pago de tasas y otros tributos o promoviendo el pago de multas diversas. Finalmente, hay una serie de *nudges* dirigidos a mejorar los servicios mediante la facilitación de la renovación de licencias o la mejora de la información de defensa de las personas consumidoras en varias áreas.

- **Medio ambiente:** gran parte de las intervenciones en este ámbito están orientadas al consumo y a la eficiencia energética. Algunos de los proyectos aspiran a reducir el consumo innecesario o a reorientarlo hacia el consumo de alimentos provenientes de fuentes renovables.
- **Educación:** en el ámbito de la educación encontramos *nudges* destinados a incrementar la retención educativa previniendo el abandono escolar, así como

intervenciones diseñadas para promover el acceso a becas por parte de estudiantes vulnerables, que quieren cursar principalmente estudios superiores. También hay una serie de *nudges* orientados a mejorar el acceso a la educación y el rendimiento escolar.

- **Sanidad:** muchos de los *nudges* en sanidad buscan promover hábitos saludables, como el deporte y la alimentación saludable. También hay intervenciones dirigidas a mejorar las tasas de vacunación.
- **Antipobreza o el efecto de *non-take up* de las prestaciones:** los *nudges* están diseñados para evitar el efecto *non-take up*, es decir, procuran que todas las personas potencialmente beneficiarias de una ayuda o de un servicio social la soliciten y hagan un uso efectivo de ella, cubriendo todos los posibles obstáculos (como la falta de conocimiento sobre la existencia del programa), que tienden a afectar más a los hogares que tienen los ingresos más bajos.

Este es solo un breve resumen de los *nudges* que se han implementado desde la Administración local de

varios países y en diferentes ámbitos. Se trata de instrumentos capaces de aportar soluciones innovadoras en muchas más áreas.

4. ¿Funcionan los *nudges*?

En resumen, sí. El análisis que hacemos como parte del trabajo para el Ayuntamiento sugiere que los *nudges* son efectivos cuando hay una brecha clara entre la intención y la acción. Hummel y Maedche (2019) hicieron una revisión cuantitativa de intervenciones con *nudges* en la que se analizaron 100 publicaciones académicas y se descubrió que el *nudge* medio tiene un efecto de un 21 %, sujeto a la categoría y al contexto. El estudio más reciente (y quizá más completo) aplicado a los *nudges* en un contexto de Gobierno o Administración pública es el metanálisis de DellaVigna y Linos (2020): por primera vez, se analizan los resultados de cerca de 126 intervenciones implementadas por Behavioral Insights Team North America —una empresa privada que a menudo trabaja con Gobiernos locales— y la Office of Evaluation Sciences —la unidad de *nudges* del Gobierno Federal de los Estados Unidos— haciendo uso de una muestra inmensa, que incluye

más de 23 millones de personas y centenares de *nudges* diferentes. El estudio muestra que el efecto medio de un *nudge* es de unos 1,4 puntos porcentuales, o un 8,1 % más que el grupo de tratamiento.

También hay una serie de análisis en áreas más concretas. Por ejemplo, Antinyan y Asatryan (2019) analizaron los *nudges* en contextos de finanzas públicas, hacienda y recaudación, y descubrieron que el *nudge* medio tiene un efecto de entre 1,5 y 2,5 puntos porcentuales. En resumen, la principal conclusión de la literatura al respecto es que los *nudges*, en general, tienen efectos positivos de una magnitud moderada y sujeta al contexto e instrumento utilizado.

Pero el hecho de que un *nudge* pueda tener un efecto menor no significa que no valga la pena. A menudo, los Gobiernos implementan políticas y programas que afectan a cientos de miles o millones de personas, de modo que un incremento pequeño puede ser muy significativo si se genera a escala. Además, la pregunta que hay que tener en cuenta para el diseño de políticas públicas es si la intervención es rentable en comparación con las alternativas existentes. En este sentido, las

intervenciones con *nudges* son sorprendentemente rentables, sobre todo comparándolas con las alternativas más tradicionales.

La última pregunta que debemos plantearnos hace referencia al tipo de situaciones en las que conviene usar *nudges*. La respuesta es que depende mucho del contexto. Los *nudges* pueden ser una buena alternativa cuando hay una brecha clara entre la intención del individuo y la acción, y cuando el comportamiento observado puede atribuirse a factores como el hábito, el automatismo o alguno de los sesgos cognitivos identificados en la literatura. Como ejemplo, una situación adecuada es cuando un programa que consideramos útil y valioso para los y las participantes tiene una baja tasa de inscripción, que creemos derivada de la falta de claridad del proceso o de la complejidad de la documentación requerida. En cambio, cuando el comportamiento observado es debido a factores más estructurales o que responden a un análisis coste-beneficio evidente, los *nudges* pueden resultar menos rentables (Benartzi et al., 2017). Por ejemplo, cuando el uso de una estación de metro o de autobús es bajo por falta de buenas conexiones o difícil acceso, una intervención

conductual con *nudges* tendrá unos efectos mucho más limitados.

5. ¿Qué implicaciones éticas tiene el uso de *nudges* para motivar el comportamiento de las personas?

Cass Sunstein lo resume de manera impecable: existe el riesgo de que los *nudges* se utilicen para manipular y, por lo tanto, es importante que el Gobierno justifique el uso y considere las implicaciones éticas en su diseño. La pregunta central, pues, es si los *nudges* promueven o socavan el bienestar, la autonomía y la dignidad.

Si partimos del hecho de que los Gobiernos operan en un contexto de recursos limitados, las restricciones a la hora de escoger servicios, programas o productos son inevitables: hay marcos legales, presupuestos y regulaciones que nos limitan. Sin embargo, lo relevante es que, a pesar de encontrarnos en una “arquitectura de elección” inevitable, hay muchas opciones de diseño que permiten cierta flexibilidad y preservan la autonomía. De hecho, por definición, los *nudges* “deben ser fáciles y el coste de evitarlos, bajo”. Por ejemplo, hacer uso de imágenes gráficas sobre las consecuencias

de fumar en los paquetes de tabaco conforma un *nudge* que es fácil de evitar: si realmente quieres consumir tabaco, ni la imagen ni el *nudge* podrán interponerse.

Más allá de preservar la dignidad y la autonomía, los *nudges* se basan en el deber de promover el bienestar social. Siempre que se dirijan a estos tres elementos, hay un derecho, e incluso un deber ético, de utilizar los *nudges* en cuanto que son efectivos para mejorar la vida de las personas. Sin ir más lejos, la simplificación de los formularios o procesos para acceder a beneficios públicos como el del paro puede generar un impacto crítico sobre miles de familias vulnerables durante una pandemia.

Por si quieres saber más...

Thaler, R. H.; Sunstein, C. R. (2021). *Nudge: The final edition*. Penguin.

Thaler, R. H. (2018). "Nudge, not sludge". *Science*, 361(6401), 431-431.

El uso de las ciencias del comportamiento para aumentar los ahorros para el retiro
http://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2017/04/ideas42_MX-Pensiones_Esp-1.pdf

Conversamos sobre...

¿Qué es el capital social y por qué es importante?

Pablo Tucac

Máster en Políticas Públicas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra y máster en Economía Aplicada por la Universidad Torcuato di Tella, en Argentina. Es investigador en Economía en KSNET, donde ha llevado a cabo estudios con el fin de medir el capital social. Ha trabajado también como consultor económico especializando en el mercado de la vivienda, así como de asesor económico en temas de energía para diferentes entidades en Argentina.

Cada vez es más evidente que el desarrollo económico de un territorio no depende tan solo de su capital físico o humano, sino también de su capital social, tan intangible como imprescindible. El capital social es la red de relaciones y la confianza

entre quienes viven en un mismo territorio, trabajan en una organización o forman parte de una sociedad, permitiendo que funcionen de forma efectiva. El capital social varía mucho de un contexto a otro, y entender las causas de estas diferencias es fundamental para poder mejorar el funcionamiento interno de las organizaciones o, incluso, garantizar el éxito de programas de promoción económica.

1. ¿Qué entendemos por *capital social*?

La realidad es que no existe una definición unívoca o universalmente aceptada. De hecho, hay varias maneras de explicar el capital social. No obstante, los enfoques más conocidos son los de Bourdieu, Coleman y Putnam, y el del Banco Mundial.

- **Bourdieu:** el capital social es el conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados con la posesión de una red duradera de relaciones más o

menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo. Según este enfoque, los individuos comparten normas, valores y obligaciones de reciprocidad con sus vínculos, lo que les puede proporcionar acceso a diferentes recursos, como serían un apoyo emocional, informativo o instrumental.

- **Coleman:** el capital social comprende elementos muy variados que “tienen dos características en común: todos consisten en algún aspecto de las estructuras sociales y facilitan ciertas acciones de los actores, sean personas o actores corporativos, dentro de la estructura”. Coleman, pues, establece una definición funcional del capital social, ya que, básicamente, comprende todos aquellos elementos que permiten o facilitan a los diversos agentes (personas o empresas) conseguir sus intereses.
- **Putnam:** el capital social comprende características de la organización social, como la confianza, las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza, que pueden mejorar

la eficiencia de la sociedad, al facilitar acciones coordinadas, y pueden generar externalidades positivas para la comunidad en general. Lo anterior se materializa en mayores niveles de participación social, cooperación comunitaria, compromiso cívico o sentido de pertenencia, el denominado *civic engagement*.

- **Banco Mundial:** en función de su uso, el capital social puede clasificarse en cognitivo o estructural. El capital social cognitivo (subjetivo e intangible) hace referencia a normas, valores, confianza, actitudes y creencias compartidas. El capital social estructural (objetivo) facilita el intercambio de información, la acción colectiva y la toma de decisiones a través de roles establecidos, las redes sociales y otras estructuras sociales complementadas por reglas, procedimientos y antecedentes. Asimismo, el capital social estructural puede clasificarse en *bonding social capital* (relaciones de unión que tienen lugar dentro de un grupo y facilitan la interacción y la acción colectiva dentro de este), *bridging social capital* (vínculos entre personas

o actores de diferentes grupos, pero en términos horizontales) y *linking social capital* (vínculos con personas en posiciones de autoridad, como representantes de instituciones públicas y privadas, esencialmente vertical).

Más allá de que existan varios enfoques, hay algunos elementos comunes. En definitiva, el capital social es, ante todo y por más que pueda sonar redundante, una forma de capital. Y esto implica que se puede invertir en él (se puede “acumular”), se “desgasta” (por lo que hay que mantenerlo, no tanto por el uso como por su “desuso”) y, sobre todo, genera beneficios. La parte de “social” creo que queda más clara. Se trata de centrarse en el aspecto relacional y en todos los elementos asociados (redes sociales, confianza, normas y valores comunes, etcétera), y en tener claro que los beneficios son para todo un grupo social.

Por otra parte, existe una aceptación generalizada de que el capital social es un fenómeno multidimensional. Independientemente del enfoque teórico, todos ellos utilizan más de una dimensión para caracterizar o explicar qué es el capital social.

2. ¿Por qué es importante el capital social? O, en cualquier caso, ¿por qué puede ser relevante para Barcelona Activa?

El capital social, al ser un concepto relativamente amplio o ambiguo, se ha asociado a diversidad de fenómenos, desde resultados electorales hasta donaciones de sangre. Sin embargo, centrémonos en lo que puede ser importante para Barcelona Activa.

En primer lugar, nos conviene hablar del capital social en diferentes ámbitos. En función del ámbito en el que estemos trabajando, el capital social tendrá una importancia práctica diferente. En este sentido, vale la pena diferenciar entre un ámbito macro y un ámbito micro. En el ámbito macro, pensemos en un país o una región y, en el micro, pensémoslo como un ámbito individual.

En el ámbito macro, existen varios estudios que asocian el capital social al desarrollo económico. La idea de fondo es que redes más sólidas, (...) es decir, mayor capital social, promueven de manera más efectiva procesos de desarrollo económico.

En economía se suele hablar de los costes de transacción que, en términos generales, son todos los costes necesarios para llevar a cabo un intercambio. Cuando hay un mayor capital social, se reducen estos costes y es más fácil llevar a cabo intercambios. Pero ¿cómo se reducen estos costes de transacción? Por ejemplo, la participación de las personas en las redes sociales aumenta la disponibilidad de información, aumenta la confianza mutua —lo que facilita adoptar decisiones y aplicar acciones colectivas— o, incluso, reduce los comportamientos oportunistas (las presiones sociales y el miedo a las exclusiones pueden influir en los comportamientos).

De hecho, las normas compartidas y los patrones de comportamiento que las personas de un mismo entorno desarrollan con el tiempo son formas de capital social con las que se pueden elaborar convenios institucionales para resolver dilemas relacionados con el uso de recursos comunes: pensemos en plazas, solares o la propia azotea de un edificio. De nuevo, si existe un mayor capital social, seguramente será mucho más fácil llegar a acuerdos sobre cómo usar estos recursos. Esta

idea le valió a Elinor Ostrom el Premio Nobel de Economía 2009, el primero en esta categoría a una mujer.

En el ámbito micro, un mayor capital social se ha asociado a una mayor movilidad social, resultados educativos o laborales. En términos del mercado laboral, teóricamente, un mayor capital social individual aumenta la probabilidad de encontrar trabajo y, con él, los ingresos de la familia. El capital social puede, incluso, compensar otras características. Un estudio analizó la inmigración italiana y española en Argentina hasta el siglo XIX. A pesar de tener un mayor grado de alfabetización, hablar el mismo idioma que los nativos y nativas y ser más agrícolas (lo que representa una ventaja competitiva en Argentina), los y las inmigrantes españolas ganaban entre el 7 % y el 10 % menos que sus homónimos italianos. ¿Qué pasó? Los italianos desarrollaron redes más potentes y usaron los contactos étnicos de manera más exitosa para conseguir empleos mejor remunerados.

No obstante, hay estudios que llegan a otras conclusiones. Por ejemplo, un estudio sobre inmigrantes mexicanos concluye que las redes sociales

tienen efectos positivos sobre sus salarios por hora, pero no aumentan su empleabilidad, ya que la red actúa como seguro de desempleo.

Hay, incluso, estudios que llegan a la conclusión opuesta: la red facilita el acceso al empleo, pero genera salarios menores. La idea que se desprende es que los contactos sociales ayudan a encontrar trabajo, pero no necesariamente en los empleos en los que las personas trabajadoras son más productivas. Por lo tanto, los contactos sociales pueden generar un desajuste entre las opciones ocupacionales de los trabajadores y las trabajadoras y su ventaja productiva.

3. ¿Tienen las organizaciones capital social?

Antes hemos hablado de los ámbitos macro y micro, pero algunos autores incorporan un tercer ámbito intermedio: el meso, que hace referencia precisamente al terreno de las organizaciones.

Un primer punto que cabe aclarar es que el capital social en el terreno organizacional no es la suma de las partes. El capital social organizacional es un atributo de

una organización en su conjunto, no es propiedad de los individuos que componen la organización.

Ahora bien, ¿por qué puede ser relevante analizar el capital social en este ámbito? En el terreno empresarial existe la hipótesis de que un mayor capital social organizacional conduce a una mayor rentabilidad, a consecuencia de una mayor productividad. Si lo extrapolamos al sector público o social, la hipótesis es similar: un mayor capital social permitiría obtener mejores resultados (más o mejores servicios, calidad de atención, etcétera).

Los argumentos son los siguientes:

- La existencia de redes en la organización reduce el tiempo para que la información fluya, promueve la interacción entre las personas o unidades y, con ello, la transferencia de conocimiento y el aprendizaje organizacional.
- La confianza entre los y las miembros de una organización permite generar más cooperación e incrementar el cumplimiento de los grupos de trabajo.
- Cuando los y las miembros de una

organización comparten objetivos colectivos probablemente se dan menos comportamientos oportunistas entre ellos y ellas, y menos necesidad de monitorear comportamientos.

En general, el acceso a la información, al conocimiento y a la asistencia y colaboración permite a las personas miembros de una organización trabajar de forma más eficaz y eficiente.

Aquí hay una buena y una mala noticia. La mala es que no hay evidencia concluyente que dé apoyo a esta hipótesis, ya que los estudios han encontrado resultados mixtos. La buena es que hay un interés creciente y van surgiendo más estudios que intentan analizar el capital social organizacional.

4. ¿Es posible medir el capital social?

Si tenemos en cuenta que no tenemos una definición clara o es un poco ambigua —y quienes consiguen establecer la definición sostienen que se trata de un elemento multidimensional—, ya nos podemos imaginar que medirlo es una tarea compleja.

A pesar de ello, (...) se han desarrollado algunas metodologías para intentar cuantificar el capital social, y todas ellas presentan una serie de elementos comunes.

- **Indicador multidimensional:** a partir de la aceptación generalizada de que el capital social es un fenómeno multidimensional, los diferentes intentos de medirlo se caracterizan por identificar varios ámbitos o planos de análisis. Por ejemplo, la Social Capital Initiative del Banco Mundial ha desarrollado una metodología que distingue varias dimensiones: grupos y redes; confianza y solidaridad; acción colectiva y cooperación; información y comunicación; cohesión social e inclusión, y empoderamiento y acción política.
- **Múltiples variables *proxies*:** el hecho de que el capital social esté formado por elementos intrínsecamente abstractos imposibilita captarlos directamente y obliga a recurrir a múltiples indicadores indirectos o *proxies*. Además, al tener que medir varias dimensiones, la mayor parte de los estudios

utilizan numerosas variables.

- **Fuente de datos:** los abordajes empíricos se basan principalmente en la realización de encuestas *ad hoc*. No obstante, también existen cuestionarios estándares. Por ejemplo, la misma metodología mencionada antes del Banco Mundial provee un cuestionario, el SC-IQ, con 27 preguntas que cualquiera puede replicar.

En la práctica, se llevan a cabo encuestas a las personas. Los cuestionarios suelen agrupar varias preguntas en varias dimensiones. La cantidad de preguntas y dimensiones variarán de acuerdo con el objetivo del análisis y el grado de profundidad que se desea conseguir. Por otra parte, la mayoría de las preguntas se basan en escalas (del tipo “muy de acuerdo” o “muy en desacuerdo”, por ejemplo).

Una vez se recoge toda la información, se procesa y los datos se suelen sintetizar en una medida global o índice. No obstante, también es habitual establecer medidas que agrupen toda la información de una misma dimensión en forma de subíndice.

A partir de ahí se abren varias posibilidades de análisis. La primera, más usual, es establecer relaciones entre el capital social y otras variables. Otra posibilidad es analizar el capital social de acuerdo con las características de las personas o comparar entre grupos.

5. ¿Qué ejemplos prácticos hay en la medida del capital social?

Creo que las experiencias más interesantes se dan en el ámbito organizacional, donde existen varios ejemplos de aplicación práctica. La medición del capital se ha llevado a cabo en empresas o, incluso, sectores económicos, pero también en entidades del ámbito educativo y de la salud. También existen estudios llevados hacia la Administración pública como, por ejemplo, al Departamento de Innovación de la Diputación de Guipúzcoa.

No obstante, me gustaría comentaros un estudio que hemos llevado a cabo desde KSNET, en colaboración con GESOP, con el que hemos analizado el capital social del colectivo médico en España. Dados los potenciales efectos positivos que la literatura otorga al hecho de acumular capital

social, Mutual Médica, entidad que agrupa a profesionales de la medicina, nos planteó la necesidad de medir el capital social del colectivo de médicos y médicas.

Ahora bien, si solo recogíamos información del personal de medicina podíamos analizar las diferencias internas (por ejemplo, por género, edad, ubicación, etcétera), pero no teníamos ninguna referencia para poder analizarlo externamente. Entonces, incorporamos un colectivo relativamente próximo: el personal de enfermería. Así, tendríamos una medida de capital social que nos permitiría no solo ver las diferencias internas, sino también la posición relativa con respecto a otro colectivo.

¿Qué hemos hecho?

- 1.** En la primera fase se ha hecho una revisión sistemática de la literatura sobre capital social, haciendo especial énfasis en la bibliografía referida a la medida empírica del capital social con respecto a grupos u organizaciones.
- 2.** La segunda fase ha consistido en el diseño del cuestionario para la recogida de los datos necesarios mediante encuesta. A

la hora de diseñar el cuestionario, se ha seguido la estructura de dimensiones, variables e indicadores definidos en la primera fase. El cuestionario se ha estructurado en cinco grandes dimensiones más una sexta que recogía las variables de segmentación (datos censales).

3. La tercera fase de la investigación ha consistido en la recogida de los datos mediante una encuesta por internet. Obtuvimos más de 1.000 respuestas.
4. La cuarta y última fase comprende el análisis de los resultados. Aquí se llevó a cabo un análisis descriptivo y la estimación del capital social de los dos colectivos.

¿Qué hemos encontrado?

- En general, no se observan diferencias en los niveles medios de capital social entre el colectivo médico y el de enfermería.
- Se observan algunas diferencias en algunas dimensiones: los médicos y las médicas presentan niveles medios superiores en los índices de CONFIANZA Y SOLIDARIDAD y en INFORMACIÓN

Y COMUNICACIÓN. En cambio, los enfermeros y las enfermeras presentan niveles medios superiores en el índice de COHESIÓN SOCIAL Y VALORES.

- También se perciben diferencias entre ambos colectivos según algunas variables sociodemográficas.
- Se observan algunas diferencias dentro del colectivo médico según algunas variables sociodemográficas:
 - Por edad, quienes tienen menos de 54 años presentan un nivel medio de capital social menor que los de más de 55 años.
 - Los médicos exhiben un nivel medio de capital social superior al de las médicas.
 - El capital social de los médicos y médicas adopta una forma de "U" en cuanto a la experiencia.

Por si quieres saber más...

Echeberría, M. A.; Irastorza, X. B.; Agirre, A. L.; Mujika, O. A.; Alberdi, A. M.; Arrondo, A. P. (2005). "Medición del capital social en las redes institucionales del 'Departamento

para la innovación y la sociedad del conocimiento' de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Una propuesta metodológica". *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 59, 246-259.

Ostrom, E.; Ahn, T. K. (2003). "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, n.º 1.

Putnam, R. D. (1993). "The prosperous community: Social capital and public life". *The American Prospect*, 13, 35-42.

Conversamos sobre...

¿Más datos, más información?
El impacto de la revolución *big data* en las políticas públicas
Kiko Llaneras

Ingeniero y doctor en Automática e Informática Industrial por la Universidad Politécnica de Valencia. Entusiasta de la visualización, es analista de datos en el diario El País, donde se ha convertido en un referente por su tratamiento didáctico de la información, desde la pandemia de la COVID-19 hasta las elecciones. Es también editor de Politikon.

En pocos años, hemos pasado de una cultura de opacidad de las administraciones públicas a una exigencia extrema de transparencia que, junto con la revolución tecnológica, pone al alcance de la ciudadanía, de los investigadores y las investigadoras y de la propia Administración un gran número de datos, de los que no siempre sacamos el máximo provecho. ¿Cómo podemos usar esta información para mejorar el diagnóstico de los problemas sociales y para diseñar políticas con más impacto? ¿Qué herramientas

tecnológicas son las más adecuadas para navegar en este océano de datos? ¿Cómo deben coordinarse las diferentes administraciones para sacar el máximo provecho y, al mismo tiempo, respetar la privacidad de la ciudadanía?

1. Durante la pandemia, los datos circularon por todas partes. Los gráficos con la evolución del virus se podían ver en las redes sociales, en la prensa y en la televisión. ¿Y por qué pasó?

Lo que pasó es que hubo una demanda brutal de información cuantitativa. La ciudadanía quería ver la evolución del virus, saber si los contagios aumentaban en su ciudad y conocer el estado de sus hospitales. La gente quería ver los datos. En el tiempo que llevo en *El País*, nunca había visto que una información captara tanto interés como los datos de la pandemia.

¿Por qué fue así? Hay dos motivos, en mi opinión. El primero es que la naturaleza de una epidemia

es una función matemática: su característica más importante es entender que son fenómenos exponenciales. Explicarlo era el mensaje clave de febrero a marzo del 2020. Entonces, los casos ya subían. Eran 10 casos importados, después 20, más tarde 40 casos locales, 80, 200, 400... Pero eso no parecía tan inquietante en países con millones de habitantes. Lo que estábamos viendo era cómo se levantaba una curva exponencial, lentamente, que después parece una explosión. Entender estas matemáticas era fundamental. Y ver las curvas también era muy útil, porque te decían lo esencial en cada momento. ¿A qué velocidad se está expandiendo el virus? Eso explica una parte de la atención que tuvieron los datos.

Pero hay otro motivo. El interés por los datos durante la pandemia es, también, una señal de un cambio que viene detrás: la gente quiere informarse con datos. Eso es un hecho que ya llevábamos viendo antes de la pandemia. En el año anterior, por ejemplo, hubo dos elecciones generales en España, y sus datos —lo que decían las encuestas primero y después, el reparto de voto prácticamente

calle por calle— fueron piezas de información muy solicitadas.

En la última década, los grandes medios globales están cubriendo más temas complejos, y no es así por capricho: lo que empuja estas informaciones es que los lectores y las lectoras quieren leerlas.

2. ¿Por qué la gente busca los datos?

Por un lado, creo que es una cuestión generacional. Hace 40 años había menos gente con formación en números, pero han subido los estudios de Económicas, Ingeniería o Ciencias Sociales con carga matemática. La gente de menos de 25 años vive en un mundo con más cifras, desde las webs de reservas de vuelos, que tienen descuentos y muchas opciones, hasta los videojuegos, que tienen reglas, a veces, muy complicadas.

Al mismo tiempo, el trabajo, en general, se ha hecho un poco más cuantitativo. Es así en muchos lugares de casi cualquier industria, desde la gente que trabaja en ventas hasta la gente que está en administración. Todo ello ha empujado a las personas a manejar

mejor los datos, porque es algo que han necesitado en el trabajo. ¿Cuánta gente utiliza actualmente hojas de cálculo aunque nunca las haya estudiado?

También influyen los cambios que trajo internet en la manera de comunicar. La comunicación se ha hecho más horizontal: la gente quiere informaciones de iguales, no quiere medios o instituciones que los “iluminen” desde arriba, sino que los convencen. Queremos tener nuestro propio criterio. Los lectores y las lectoras valoran que se les presenten las evidencias que sostienen una opinión, una recomendación o una orden. Y estas evidencias, a menudo, son datos. Si en una columna explico que el virus está creciendo peligrosamente, la gente querrá ver en qué datos me baso y decidir si resultan convincentes o no. Esta exigencia es igual o superior con la Administración. El deseo de transparencia viene de ahí: la ciudadanía quiere conocer lo que hacen las administraciones.

3. Pensando en la Administración, ¿cómo puede sacar provecho de todos los

datos masivos que estarán disponibles?

Lo primero es entender que no es algo nuevo. A menudo digo que no hay civilización sin contabilidad. Es una exageración, pero no tanto: creo que nuestras sociedades se vuelven mejores cuando deciden que registrarán lo que pase, con números y trabajadoras y trabajadoras públicas, en lugar de permitir que la verdad se decida por tradiciones, dogmas o cualquier cosa que diga el poder. Fue una decisión revolucionaria. Los primeros censos parecían una locura: íbamos a asumir la gran tarea de enumerar a todas las personas vivas, con el único propósito de tratar de entender la sociedad y sus tendencias. Ahora sabemos que son necesarios. Otro ejemplo son los registros civiles, que no es nada espectacular: un cuerpo de personas servidoras públicas, que toman nota de un acontecimiento triste, como una defunción. Hay papeles, firmas, conjunto de datos, verificaciones. Podemos preguntarnos que para qué tanto revuelo. Hasta que nos golpea una pandemia y, de repente, se hace evidente. Gracias a estos archivos sabremos cuántas muertes provocó la crisis. Y este registro... permanecerá.

El reto ahora es multiplicar todo eso. Las posibilidades son enormes. Este otoño, por ejemplo, entró en erupción un volcán en La Palma. Pues bien, cada noche le pasaba por encima un satélite que enviaba fotografías que servían para seguir la evolución de la colada de lava y ver si atrapaba casas.

4. ¿Qué cosas puede hacer la Administración?

Hay mucho potencial, por ejemplo, en el cruce de bases de datos entre diferentes organismos de la Administración. Se pueden hacer cosas de gran envergadura, grandes investigaciones, pero también cosas pequeñas que ayuden a millones de personas. Empiezo por una de estas.

En España, como en muchos otros países, solicitar ayudas —una ayuda para el alquiler o una renta mínima— exige, con frecuencia, rellenar tres formularios, buscar documentación y hacer múltiples visitas y llamadas en diferentes ventanillas. La ironía es que la información que nos pide la administración (copias del DNI, la renta...) ¡a menudo las produce la propia Administración! Pero el coste de encontrarla recae en la ciudadanía. Si no estuviésemos

acostumbrados al hecho de que fuera así, nos parecería absurdo... porque es absurdo.

¿Qué se puede hacer? Se pueden conectar los diferentes sistemas administrativos para que este trabajo lo resuelvan las burocracias y hacer la vida más fácil a todo el mundo. O mejor, facilitársela sobre todo a algunas personas. Agilizar estos trámites puede reducir desigualdades y hacer más eficientes muchos programas. ¿Quién tiene más problemas para rellenar papeles y hacer gestiones? A menudo, las personas a quienes quieres ayudar, las personas con menos ingresos, menos tiempo y menos formación.

Esta idea se puede llevar aún más lejos. Si queremos conceder una ayuda a gente joven que vive de alquiler o a personas de renta baja con hijos e hijas, ¿no podemos encontrar a estas personas en el sistema y contactar con ellas directamente, en lugar de esperar a que vengan a buscarnos? Los datos de la Administración también pueden usarse para eso.

Y eso pensando en pequeño. Pensando a lo grande, las posibilidades se multiplican. Basta

con recordar que los Estados guardan cada vez más información. El censo sabe con quién vives, en el Departamento de Salud saben si vas al médico, la Seguridad Social conoce tu vida laboral y Hacienda sabe cuánto dinero ingresas y cuántos hijos o cuántas hijas tienes. Con el tiempo, estos sistemas tendrán un historial de tu vida mejor que Facebook o cualquier red social. Son detalles que se recogen por diferentes motivos, pero ¿no podrían explotarse para mejorar nuestras vidas? Las empresas deben combatir la desigualdad, y no investigar el valor añadido de las escuelas ni preocuparse por la contaminación de un barrio o por el tráfico. Pero los Gobiernos pueden usar los datos que custodian para enfrentarse a estos problemas.

Hace años que hablamos de los datos como riqueza, pero siempre pensando en las empresas que los explotan. Desde la Administración, hay que pensar, también, en los usos virtuosos de toda esta información que custodiaban y que pueden mejorar la vida de las personas.

5. Los datos resultan convincentes. A veces les concedemos el poder

de decidir la verdad, casi mágicamente. ¿No hay peligros al malinterpretar datos? Las personas confundimos correlación con causalidad, por ejemplo.

Sin duda. Hoy en día los datos ya no son escasos. Tenerlos no marcará la diferencia en lo que hagas. La excelencia viene de saber usarlos bien. Son habilidades de un o una analista o de un científico o una científica de datos.

Se debe saber juzgar la fiabilidad de una fuente o de la calidad de los datos. ¿Cómo se obtienen? Si es un registro, ¿qué sesgo tiene? Si es una encuesta, ¿cuán potente es su muestra?

Se debe entender la métrica que estás mirando: ¿qué captura exactamente? Servirá para responder unas preguntas, pero no otras.

Estos días, por ejemplo, supongamos que nos encontramos con que un tercio de las hospitalizaciones en un hospital son de personas vacunadas. ¿Significa eso que las vacunas no funcionan? Por descontado que no. Primero se tiene que pensar que quizás solo se trata de un hospital,

que es una muestra pequeña, y que puede dar resultados extraños por casualidad. Y después, hay que pensar en las frecuencias base: si el 90 % de la gente está vacunada, y todavía las vacunas funcionan bien, es previsible que en los hospitales haya bastante gente vacunada, porque son la mayoría de la gente. Además, a medida que va pasando el tiempo, cada vez hay menos gente sin vacunar que no ha pasado la enfermedad, por lo que este grupo —las personas no vacunadas— está cada vez más protegido.

Y, por descontado, hay que saber que atribuir causas es un problema extremadamente complicado. No vale cruzar dos variables y encontrar una correlación para concluir que A causa B. Se pone siempre el ejemplo de la venta de los helados y los homicidios, que se ha observado que ocurren a la vez: cuando se venden más helados se producen más muertes violentas. Pero ¿significa eso que los helados causan más homicidios? No, está claro que no. Lo que pasa es que el verano es causa de las dos cosas, aumentan la venta de helados y los homicidios.

Los números son útiles para descubrir la realidad de las cosas.

Pero aun con números, destapar esta realidad sigue siendo muy difícil. No hay atajos en este tema. Es un hecho que debe tenerse claro. ¿Se puede mentir con estadísticas? Sí, por descontado, pero que nadie tenga dudas: es más fácil mentir sin ellas.

6. Además, las personas tenemos sesgos cognitivos. No somos máquinas racionales de procesar información. ¿Nos pasa eso también cuando manejamos números? Por ejemplo, sufrimos de un efecto ancla: el primer número que escuchamos nos condiciona.

Sí. En este sentido, me gusta utilizar el modelo de Daniel Kahneman, el psicólogo israelí que ganó el Nobel por estudiar estas cosas con Amos Tversky. Nuestro cerebro tiene dos maneras de pensar: pensar rápido y pensar lento. El segundo método es el de papel y lápiz, por decirlo de alguna manera. Es como pensamos cuando nos concentramos y ponemos toda nuestra atención en un asunto. El primero, pensar deprisa, es lo que hace nuestra intuición. Funciona bien en general,

pero comete errores sistemáticos (sesgos) en ciertas condiciones.

El efecto ancla es un ejemplo de ello. Si una negociación empieza cerca del número 220, de lo que sea, es más fácil que acabe cerca de 220 que si la empezamos hablando cerca de 73.

Las personas sobrevaloramos la importancia de cualquier cosa que tengamos en la cabeza. El experimento clásico se hizo con estudiantes. Reclutaron a un grupo para hacerles dos preguntas en este orden: primero les preguntaron “¿cuán feliz eres con tu vida en general?”, y después “¿cuántas citas tuviste en el último mes?”. El resultado fue que no había ninguna relación y que las personas con citas eran tan felices como las personas sin citas. Después buscaron un grupo diferente y se hicieron las dos preguntas en el orden inverso: primero se les preguntó por las citas y, después, si eran personas felices. Y eso cambió las conclusiones: de repente, quienes habían tenido citas decían que eran más felices con sus vidas.

Otro sesgo es la confirmación, que me parece muy importante. Es algo que pasa con los datos y en general:

cuando escuchamos un dato o un argumento que nos da la razón, que coincide con nuestros prejuicios, nos resulta más convincente. En cambio, si dicho dato va en contra de nuestras opiniones, le buscaremos los tres pies al gato y encontraremos en seguida alguna manera de pensar que podemos descartarlo.

Tener datos no impide que actuemos sobre estos sesgos, pero creo que nos lo pone un poco más difícil. Para desestimar un dato que no nos gusta, quizás nos vemos obligados a encontrar otro, por ejemplo.

7. ¿Harán falta especialistas para sacar provecho a los datos? ¿Qué habilidades se deben tener?

Es útil manejar tres lenguajes: matemáticas, programación y comunicación.

Por un lado, te ayuda más saber matemáticas. Manejar números con cierta comodidad, poder hacer cálculos improvisados, saber distinguir correlación de causalidad, etc.

Por el otro, te ayuda saber programar. No tienes que ser un

gran programador o una gran programadora (...), pero para gestionar estos equipos o participar de ellos ayuda entender su lenguaje. En definitiva, que no te parezca magia pensar con la estructura de información de una base de datos o entender cómo se cruzan los unos con los otros.

Por último, será útil tener experiencia comunicando datos: manejar algún *software* de gráficos, conocer principios de visualización y, sobre todo, saber escribir simple y claro. Estas habilidades siempre fueron importantes, pero ahora lo son más, porque la información ha dejado de ser escasa y ahora lo escaso es la atención.

Por si quieres saber más...

Algunos ejemplos de comunicación de éxito desde la Administración utilizando datos:

- Los esfuerzos de la ONS británica por comunicar información estadística, que son brillantes. Un ejemplo de ello es su [web](#). Otro ejemplo es esta [información visual con mapas](#).
- Los trabajos con datos administrativos del equipo del

economista Raj Chetty, de la Universidad de Harvard, que son espectaculares. Se pueden consultar en [Opportunity Insights](#).

- Un ejemplo más modesto en el que participé, con datos de Hacienda sobre las rentas de padres y madres e hijos e hijas separados 20 años en el tiempo: este [Atlas de Oportunidad](#).
- Un libro para aprender visualización, *The Truthful Arts*, de Alberto Cairo. Un manual para aprender a programar con R, [R para Ciencia de Datos](#). Y un *software* sencillo para hacer mejores gráficos, [Datawrapper](#).

Conversations with knowledge

Conversations with knowledge

Evidence and new sources of data for the well-being of citizens

Presentation

Barcelona Activa is a success story. Three decades ago, Barcelona City Council set up a pioneering agency in Europe, tasked with ensuring economic growth and improving the quality of life of its residents, by promoting entrepreneurship and employment.

It is a cutting-edge institution, working side-by-side with the socio-economic network of the strategic sectors to make Barcelona an open, sustainable and diverse city. A city that looks to the future and thinking of people from a perspective of economic, social and environmental progress, placing the focus on improving the quality of life of all people.

In 1988 we set up the State's first business incubator, which housed five companies. Now we have a network of five incubator and innovation areas, which have allowed us to house more than 200 start-ups. Since our beginnings, we have helped create an average of three companies a day. To date, we have created more than 22,000. We know that entrepreneurship is not easy,

which is why we provide a benchmark model to everyone, which transforms an idea into reality.

Today, we are a key driver of economic activity, equal opportunities and social progress. We have left behind the complicated times when employment and the economy suffered a bitterly, but thanks to the efforts, professionalism and dedication to the service, they have been able to face this agilely and with a clear strategy. During the pandemic, we have been able to help more than 55,000 people through the services in employment training, entrepreneurship and support to the business network, and we have made a decisive commitment to digital talent by training nearly 18,500 people in digital skills.

We must continue projecting ourselves towards the city and towards the world, to face an advance against the global challenges that are yet to come. We need to once again be the beacon for reflection and innovation in order to promote new public policies, which allow us to become the motors for socio-economic revitalisation in order to continue accompanying the economic network of the city to grow, innovate and rise up.

In addition to the expertise, professional leadership and the capacity to influence, we will provide a new outlook, committed to the development challenges of the new economic agenda of Barcelona concerning quality employment, promoting entrepreneurship, business competitiveness and economic development. Our ongoing commitment is to continue working and providing solutions to the citizens of Barcelona, without leaving anyone behind.

Fèlix Ortega

Managing Director of Barcelona Activa

Introduction

The availability of evidence and new sources of data to respond to the questions about the well-being of society is transforming the way in which public decision-makers, government agencies and financing bodies design and implement public policies.

To reinforce this virtuous cycle for generating evidence and

implementing lessons learned through the policies, there needs to be a strong culture of evaluation among the responsible government agencies. It is through this culture that evaluation procedures and practices and the analysis of public policies will be established, which will allow the development of new methodologies, conceptual approximations and guided hypotheses to improve them. And also improve the lives of all beneficiaries.

The first step forward in this direction will be to raise awareness concerning the importance of these aspects in public management. In this regard, this proposal presents a virtual cycle with the introduction of five topics, focused on practical cases that awaken the general interest and reflect on the importance of evaluation, data and evidence in all areas of public policies. The cycle has highlighted possible topics of interest for the employees of Barcelona Activa, an agency that is a cornerstone in quality innovation, learning and employment in the city of Barcelona.

The format of the training processes of Barcelona Activa has been

innovative: chats with an expert in each session, with the opportunity to interact with them and the attendees.

In order to develop the “Conversations with knowledge” project, Barcelona Activa has had the assistance of KSNET, a company specialising in knowledge transfer, which has implemented a dissemination and participation methodology of an informative nature, taking into account the characteristics of the audience and the professional context, rather than the academic, and has provided first class experts in each topic.

Considering the success of the sessions, we have decided to jointly publish this document to continue contributing to the dissemination of knowledge concerning the application of the science in the management of public policies.

Pep Marquès

Corporate Director of Organisational Development and Digital Transformation at Barcelona Activa

Let's talk about...

Why is it necessary to evaluate public policies?

Elena Costas Pérez

PhD in Economics and a Master's from the University College of London (UCL). She is a partner at Knowledge Sharing Network (KSNET), a company specialising in knowledge transfer to improve programmes and policies, which have both a social and economic impact. She has worked as a researcher at the Office of Evaluation and Oversight (OVE) of the Inter-American Development Bank (IDB) and as a policy analyst for the Global Partnership for Effective Development Co-operation, the OECD and the United Nations. She writes for the ARA newspaper and is an editor for Politikon.

During times of crisis, it is more important than ever to know the real impact

of each euro spent in the public sector. Why should project X be funded, for example, the Universal Basic Income, rather than project Y? Where is public money best spent? In order to know this, all administrations would have to implement a culture of evaluation that is similar to that found in some of our neighbouring countries. This is not just a social obligation, it is also a legal duty due to the receipt of funds from the European Union, which obliges us to use sophisticated methods to discover the effect that all these financed programmes will have.

1. Why is it important to carry out these evaluations?

Before discussing why it is important to carry out these evaluations, we must highlight the importance of making use of evidence when designing public policies, in other words, the available data and the

information. The COVID-19 pandemic has helped us understand the importance of having good diagnostic systems in place in order to propose public policy measures. It has also served to highlight the lack of culture in the use of evidence and evaluation in our country. This lack of credible data makes it very difficult to make decisions when time is of the essence.

A very good example of this dates back to 1854, when more than 600 people died of cholera within a few days in London, particularly in the Soho area. According to popular belief, cholera was transmitted through miasma. A doctor by the name of John Snow lived there at the time. Putting his professional reputation on the line, Snow decided to begin collecting data. By marking where the infections were occurring on a map of London, as well as other information from the sick (e.g., where they drew the water they drank), he was able to identify the water pump on Broad Street as the source of the contagion. The closure of this water pump significantly reduced the number of infections, and thus formed the basis for modern epidemiology. This in turn allows us to talk about evidence-based

policies. When a public decision (the closure of the water pump) is made based on data and information (the cholera map) and not on the basis of beliefs or ideology (the miasma).

When we talk about evidence-based policies, we start with the assumption that it is not possible to design effective and efficient policies without experience and research. Before designing a policy or a programme, quite often we do not know whether it will work. In the best case scenario, we have what theory, or common sense itself, tells us, but quite often these do not work out as we would like them to. This is why evidence, and the evaluation of policies as a generator of this evidence, can provide us with the basis for designing and implementing policies that really do have an impact.

2. So, if it is so important, why don't our public administrations give it the importance they should?

At present, many of our public administrations do not evaluate, or measure, a large part of their policies or programmes. We still have a long way to go, and despite

the advances, we are still in the early stages with regard to measuring and evaluating programmes and policies that are applied at different levels of government.

Evaluating, and doing it well, is technically difficult, and requires human and technical resources. How do we know if a programme is really working? What helps increase social well-being or helps an unemployed person find work? Can we not simply implement this policy and observe what happens to its participants, to see whether they are happier or find jobs?

It is not simply a case of monitoring and keeping records of satisfaction. If the results improve after implementing a policy, this does not mean that the policy has worked. This is where we need to distinguish between correlation and causation. As I tell my students, (...) if we plot the sale of ice creams and fires on our chart, the correlation between the two is almost perfect, but this does not mean that if we close the ice cream shops we would no longer have fires. Behind these two factors there is a single variable, the heat, which explains the behaviour of the fires and the sale of ice cream.

The same thing happens when, on observing the results of an active employment policy, we do not include the economic cycle (would more people have been hired anyway due to it being a period of growth?) or characteristics of the people participating in this programme (if they have active profiles, wouldn't they have found work anyway?).

A similar example, and one I have had first-hand experience of, is anti-corruption policies. Quite often, the star measure in the fight against corruption and fraud is to propose the creation of an agency to fight against this ailment. The problem is that, except for a few cases, these institutions can introduce a new agent susceptible to being captured by corrupt politicians, policies and governance. And not only that, it is an agent that is easily captured, unlike the media or the citizens themselves, as it is organised and centralised. It is not a coincidence that many corrupt countries around the world do not have anti-corruption agencies, but neither is it an impediment, because every anti-corruption law that is presented establishes the creation of a new agency.

And we could say the same about many social programmes. These are

implemented without any prior trial or pilot test, and in the vast majority of cases there is no provision for a subsequent evaluation of who has been impacted. Evidence-based policies seek to measure whether something works or not, through the gathering of data, analysis and research as a guideline for the entire public policy cycle.

3. When we refer to the evaluation of public policies, what do we mean exactly? What would a good evaluation be based on?

A good evaluation is a comprehensive evaluation, which covers all phases of the design and implementation of the public policy. This comprehensive planning must begin with the prior (in other words, *ex-ante*) diagnosis and evaluation, identifying the problem to be tackled and the different solution options. The implementation of the project or programme must be monitored, through the performance of intermediary evaluations, which measure the results and correct any possible defects. While the project is underway, it is also necessary to identify whether the objectives set out are being achieved and under

what conditions. Lastly, it is essential to evaluate the impact achieved, and also to obtain the lessons learned about its efficiency and to be able to account for the use of the resources used (*ex-post*).

As we were saying, the follow-up reports with administrative records, anecdotal observation, the gathering of complaints or satisfaction surveys do not allow us to truly know which effects are caused by the policy or the programme and which ones are due to factors that would have occurred anyway. Correctly assessing the impact requires isolating the effects of the programme from other factors, which could affect the situation the intervention is intended to act on. Therefore, it is necessary to be able to attribute a direct causation between the programme that is being evaluated and the problem generated. It is necessary to carry out evaluations on causal impact, in other words, estimates of the difference between the results in areas affected by a project or policy and the results in the areas not included in the project.

Impact evaluations are becoming an increasingly more common practice in the private sector and are also

becoming more so in the public sector. Companies and governments must establish monitoring systems to gauge the results of their projects or policies. However, there are still difficulties in identifying the general impact of these projects. The difficulty in clearly attributing the causal effect to the project or the policy requires the use of relatively complex evaluation methodologies.

Those of us who work in evaluation have seen the recognition of a rigorous way of measuring the effects and impacts of public policies in the last two editions of the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel (commonly known as the Nobel Prize in Economics). Last year, Abhijit Banerjee, Esther Duflo and Michael Kremer for using an experimental approach to reduce global poverty. This prize validated a methodology for testing public policy, which allows us to identify the real effect of many of the programmes that our administrations implement. Although there are many ways of assessing an intervention, the most rigorous methods and the ones considered to be the gold standard within the specialised literature, are the randomised

controlled trials RCT. Just as with clinical trials, the key aspect of the experimental approach in social sciences comprises selecting a group of very similar people and randomly giving some of the participants a treatment. This could be a new drug or the participation in a training programme. The other group (the comparison or control group) is used to control the effects of the treatment; the individuals in this group are “not treated”. These receive a placebo or do not participate in the programme. The aim is to establish a “treatment group” and a “control group”.

The random allocation between the two groups ensures that both the treatment group and the control group are similar in number. Therefore, due to being statistically identical, if we have groups that are sufficiently large and considering that there is just one single change between the subject of one group and another, the experiment not only allows us to measure the effect of the stimulus (the participation in the programme), but also allows us to establish, up to a certain point, its causation. Any change in behaviour identified will be solely down to the differential factor between

the two groups, in other words, the participation in the training programme.

But, we are not often able to carry out these experiments. This is when we are able to use quasi-experimental techniques, also known as natural experiments. The Nobel Prize for 2021 awarded to David Card, Joshua Angrist and Guido Imbens, was precisely for this type of research. The aim is to use some type of variation (geographic, temporal or individual) to verify our hypothesis of causality. Depending on the data that we have available, we are able to use techniques such as difference in differences (DiD), where we calculate the effect of the treatment by comparing the changes in behaviour in the group affected by the public policy or programme with the one which is not. In addition, it is also possible to benefit from some type of discontinuity in the allocation of a measure or policy. What we want to see is whether the fact (supposedly random) of falling on one side or another of the measure, for those people who are just on the threshold (and who are therefore very similar), changes their behaviour in any way. There are other methods for assessing public policies

in a quasi-experimental manner, such as propensity score matching (PSM) or qualitative methods. In this case, it is harder to establish the causality between the programme or the policy and the possible changes in behaviour observed, but they do offer greater information on the mechanisms that could be behind these changes and could allow for a greater representativeness of the environment and the experimental methods.

4. We have said that Spain conducts very few evaluations, but are there any worthwhile examples?

We at KSNET are helping Barcelona Provincial Council to assess the impact of the Local Industry Employment Programme (POIL for its acronym in Catalan) on its participants. The Provincial Council consider it to be a good programme, but they wanted to have sophisticated techniques in order to truly measure its impact. We were seeking to verify whether participating in the programme resulted in better prospects of becoming employed in the industrial sector or not. To do so, we generated a control group using matching

techniques based on microdata (specifically the *Continuous Sample of Employment Histories* (MCVL, its acronym in Catalan)). This way, we could compare people participating in the programme with people with very similar profiles who were not. Using this as a basis and with a difference-in-differences analysis (i.e., measuring the changes in the two groups before and after participating in the programme), we can confirm that in the six months after finishing the training programme the participants had a job placement rate which was 9% higher than the non-participants. In other words, the job placement rate in Barcelona was 40%, whereas for participants it was 49%. And nine months after finishing the programme, the participants had a job placement rate 12% higher than the non-participants. There are still questions to be answered, such as what are the effects in the long term or on variables such as salaries or job quality, but (...) the experimentation and evaluation allow the ideology to be removed from the design of public policies and allow what is really happening to be seen.

5. What will be the future for evaluation in our country?

As we were saying at the beginning, the COVID-19 Pandemic showed that our country did not have an agile structure for making quick decisions that adapts to new realities. This reflects how little culture we have in data and evaluation. At the same time, the crisis has also meant a significant mobilisation of economic resources, which obliges us to prioritise evaluation when defining the different measures to be implemented.

It is necessary to establish a public evaluation system, which encompasses the different administrations, analysing the planned or applied policies, thus performing *ex-ante* and *ex-post* evaluations, as well as the impact measures of the different State programmes. This would facilitate a prioritisation of the different policies, also informing the taxpayer of the impact of the policies and programmes funded using public money. Policy experimentation mechanisms should be put into place, to reinforce decision-making based on empirical evidence and the lessons learned from behavioural economics. It is necessary to move on from recording information to be processed to recording information

to be processed, monitored and evaluated. For this reason, it is necessary to define actions in three key stages: i) preliminary diagnosis and design (*ex-ante* evaluation); ii) implementation of the action to measure results and correct any possible design faults or execution errors (intermediate evaluation) iii) once the intervention has been fully implemented, and after all the possible changes that might derive from the recommendations of the intermediate evaluation have been made, this will be the time to analyse its impact, extract the lessons learned regarding its efficiency and provide an account of how the resources were used (*ex-post* evaluation).

The implementation of the actions set out in the Recovery, Transformation and Resilience Plan also requires the European Commission to implement reforms to reinforce the *ex-ante* and *ex-post* evaluation of public policies. This is where we face an enormous challenge, the technical and administrative capacity to design, implement, achieve and evaluate the objectives and programmes. If we do not improve the evaluation capacity of our public administrations, we will

miss the opportunity to make use of a good part of these funds. The design of public policies based on evidence and data is, now more than ever, a necessary condition to firmly advance given the challenges that we now face.

The resources are limited and we need tools such as those that would be provided by a good evaluation system in order to adequately attend to needs, review the long-term priorities and measure the effectiveness and impact of the policies that are implemented. This affects all policies, programmes and also the laws approved by the State. All these actions have both social and economic consequences. However, these are often not known and not studied, and neither are these consequences or expected impacts (should they exist) taken into account. Today more than ever, and with the arrival of the European “Next Generation” funds, it is necessary to understand evaluation not as a control, but rather as an instrument for the efficient use of public money, for example, as a learning mechanism on a small scale for projects which, once their impact on social well-being has been demonstrated, can be replicated on a large scale.

If you would like to know more...

Argüelles, S. R. M. (2017). *Evaluation of public policies. Quantitative techniques. Revista española de control externo*, 19(57), 249-252.

Banerjee, A., & Duflo, E. (2012). *Rethinking poverty: A radical u-turn in the fight against global inequality*. Taurus.

Davies, H. T. O., Nutley, S. M. & Smith, P. C. (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol University Press.

Employment in Local Industry
https://ocupacio.diba.cat/sites/ocupacio.diba.cat/files/informe_final_avaluacio_ksnet.pdf

Let's talk about...

New economic models for tackling the pandemic

Paula Salinas

Paula Salinas, PhD in Economics from the University of Barcelona and a Master's from the University College of London. She is a co-founding partner of KSNET, and has worked as a post-doctorate researcher at the Autonomous University of Barcelona, the Barcelona Institute of Economics, the Generalitat de Catalunya and Barcelona Provincial Council. She has coordinated projects linked to public economics, promoting the local economy, fiscal federalism and the economics of education.

A few years ago, models such as the social, circular and solidarity economy or economic formulas with a more “human face” were considered marginal. Today, due to the strategy to comply with the 2030 Agenda and the coronavirus crisis, they are now the focal point of academic discourse and those that design public policies. They represent a paradigm shift in economic relations which, in addition to promoting the economy, may generate greater social cohesion and

respect for the environment, the three key elements for sustainable growth. Once again, the European funds represent an opportunity to place the emphasis on the ecological transition and new production models.

1. Is the COVID-19 health crisis causing changes in public policy or the actions of companies and consumers?

The health crisis deriving from the spread of COVID-19, along with the social distancing measures imposed in order to tackle it, have had or are having wide ranging social and economic consequences. In order to mitigate these effects, many measures have been approved at different levels of government around the country, as well as by the European Union. These measures affect the different areas of action of the administration, such as employment, taxation, education, social protection, and others, and have been particularly aimed at easing the more immediate effects of the COVID-19 crisis on companies and the population. Once this phase

has been overcome, they are looking towards the future, to establish the basis for a good recovery.

It is common knowledge that the United Nations has developed the 2030 Agenda, which establishes the Sustainable Development Goals (SDGs), which are aimed at ending poverty, protecting the planet and ensuring prosperity for all. The different public administrations, including councils, have been incorporating these goals into their own agendas to a greater or lesser degree. In this regard, local governments play a key role in achieving the goals set out by the 2030 Agenda, despite finding themselves with a whole range of challenges which need to be tackled: climate change, digitalisation, poverty and social inequality, globalisation and the COVID-19 crisis.

If the recovery, transformation and resilience plan, as well as the local plans that must establish the basis for the recovery are analysed, it can be observed how the goals (towards the green transition; towards the digital transformation; smart, sustainable and inclusive growth; promotion of the social and territorial cohesion of the

Union; health, economic, social and institutional resilience, and policies for future generations, children and young people), are clearly in line with the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs).

Therefore, economic growth, per se, is no longer discussed, but rather “sustainable development”. Sustainable development is defined as development capable of satisfying the needs of the present, without compromising the ability of future generations to satisfy their own needs. Therefore, in order to address this sustainable development, it is necessary to bring the three basic elements into harmony which are interrelated and equally essential for the well-being of people and society: economic growth, social inclusion and protecting the environment.

The new policies are aimed at building a new economic and social model, which is sustainable and respects the environment, and aims to reduce inequality and poverty in our country. Therefore, the new policies designed not only considering economic aspects, but also the people and the environment around which they are based. This approach is based on the 2030

Agenda which, despite being present and guiding the actions of the public bodies for some time, appears to have become even more present due to the health crisis and its implementation is accelerating.

The 2030 Agenda offers a complete approach, which combines the economic, social and environmental considerations in a mutually reinforcing manner. Therefore, a paradigm shift is encouraged, a shift towards an economic model which is no longer based on excessive consumption and with economic growth as its sole objective, one based on new ways and organisations that prioritise well-being and sustainability. The health crisis has accelerated this change in the economic paradigm represented by the 2030 Agenda, and most importantly, has generated a great mobilisation of financial resources to make it possible.

Even the European institutions are giving the 2030 Agenda greater significance, and also the goals that it represents. Since the outbreak of the health crisis, it can be observed how more ambitious goals have been established in Europe to reduce greenhouse gas emissions

by 2030, including emissions and absorptions, by up to at least 55% compared to 1990 with the approval of the European Green Deal in December 2020. Although the 2030 Agenda establishes the SDGs in the form of relatively broad and non-specific goals, Europe and the different governments will translate these goals into more specific objectives.

Therefore, a paradigm shift can be seen, which is being generated from above, by the European institutions downwards. Companies are also more committed to sustainable development and are considering their social and environmental impact in their decisions and, with regard to citizens, there are different movements aimed at improving environmental and social awareness and acting accordingly.

2. How could the fact that the Chinese, Russian or US economies, with their high economic weight, are not aligned with these objectives, affect these changes?

The fact that there are economies that are less committed should under

no circumstances condition the actions implemented by Europe or by the different levels of government within our country. Spain is one of the countries committed to the 2030 Agenda, therefore, its actions should be aimed at fulfilling its objectives. In fact, one of the proposals of the EU is to become a leader in this process for change and to act as an example for other regions.

It is true however that the fact that large economies on a global scale are not committed to pursuing the Sustainable Development Goals with their policies could reduce the global impact that the implementation of the 2030 Agenda may have on social well-being and environmental sustainability. Similarly, there may be differences in terms of economic competitiveness between these countries and countries with a greater commitment, given that guaranteeing social well-being and environmental sustainability could cause an increase in production costs. However, these issues should not hinder the pursuit of a shift in paradigm, which is necessary to ensure the well-being of people, reduce dependence on fossil fuels and other natural products and to protect the environment.

Lastly, it is worth highlighting that achieving the goals of the 2030 Agenda does not only depend on the policies and decisions of the governments, but also on the actions of all people and all companies. As citizens (...) we can find out more about the origin and conditions under which the products that we consume are produced and reduce our waste. And as companies, we can ensure that we produce goods and services that preserve the well-being of workers and protect the environment, and check that these conditions are complied with throughout the entire value chain of the product, as well as other actions. Therefore, the fact that the governments of certain countries are not committed to the United Nations' SDG's does not mean that a change cannot occur in these countries.

3. Sometimes, it appears that the discourse of the institutions is not in line with reality, and that they have a lower political power. Are there clear examples that these changes are occurring?

There are multiple initiatives implemented at community level,

both by citizens and by companies around the world, which aim to achieve the objectives relating to sustainability and social well-being. In this regard, the role played by cities should also be noted, many of these have a clear commitment to the 2030 Agenda and environmental sustainability, even in countries that are less committed to the climate.

Although it would appear that the national policy of the United States is heading in another direction, there are examples of green cities that have become benchmarks on a global scale, due to their policies for green areas and urban green infrastructures, as well as the policies to reduce pollution and make a better use of water resources and other natural resources. In this regard, cities have a lot amount of influence and can have a major impact on these issues. It should be borne in mind that the cities and metropolitan areas are nerve centres for economic growth, contributing approximately 60% to the global GDP. They also represent around 70% of global carbon emissions, more than 75% of the consumption of natural resources and 50% of waste generation.

Furthermore, it is also worth noting the recent approval by the United

States of a very progressive tax reform, with the introduction of reimbursable tax credits, which could benefit the entire population, regardless of whether they work or not. Therefore, even economies less committed to the agenda of the United Nations are responding to the needs generated by poverty and inequality, which also hold up economic growth.

4. In line with these trends, what are the goals proposed within Europe and, particularly in terms of economic growth?

With the paradigm shift, to a certain extent, the aim is to leave the objective of economic growth at any price behind and move towards a concept of sustainable development. Sustainable development is defined as development capable of satisfying the needs of the present, without compromising the ability of future generations to satisfy their own needs. This is based on three main pillars:

- Economic growth, which remains unchanged.
- Social inclusion, which means sustainable development

where nobody is left behind and everyone must be a participant in the economic development. The goal is to reduce poverty and inequality, and the elimination of any form of discrimination (due to gender, origin, etc.) which are very significant goals of the 2030 Agenda and which are also applicable to the other SDGs.

- Environmental protection. Several SDGs are focused on conserving and improving the environment, either in terms of atmospheric pollution, the conservation of river and sea water (Blue Economy) or the conservation of land ecosystems; promoting the circular economy; or urban growth, to name a few.

The approval of the European Green Deal in December 2020 is of particular interest as it raised the target for the reduction of greenhouse gas emissions for 2030, including emissions and absorptions, to at least 55% compared to 1990, when this goal was previously 40%. The aim of the European Commission is for Europe to become climate neutral by 2050.

5. What is the doughnut economy and what is its

relationship with this paradigm shift?

The doughnut economy is interesting, in the sense that it shapes the SDGs and clearly exemplifies sustainable development, as previously defined. In accordance with this economic model, the basic premise is to satisfy the needs of mankind without draining the planet's limited resources.

To understand it, one must imagine a doughnut, in the form of two concentric circles:

- The inner circle represents the minimum needs to be guaranteed for the population. In the case of a society like ours, these could be: the right to housing, quality public services clean air, equality, no discrimination, etc. Ultimately, all these questions being considered are basic for well-being and must be guaranteed for the whole population and these, in one form or another, are already determined by the SDGs.
- The outer circle represents the threshold permitted by our resources, always ensuring that today's growth does not

compromise the well-being of tomorrow's society. These limits are also well identified in the SDGs.

The area in the middle of the two circles (the doughnut's middle) is the space we have to develop the well-being of people, guaranteeing equality and non-discrimination and without putting the planet's sustainability in danger. It should be possible to place everybody within this area.

Amsterdam has adopted this model, developing a very ambitious plan based around the circular economy, and a plan for reusing construction materials. The construction sector is one of the most polluting, both during the production phase of its materials and the amount of waste generated, therefore it is one of the priority sectors.

6. The circular economy has a direct effect on the reduction of consumption and, therefore, on employment. Is it possible to think of a circular economy without reinforcing the policies for redistributing income?

Yes, it is true that a reduction in consumption could cause job losses in certain sectors, but with the change in economic model this will also create jobs in other sectors or areas, such as waste treatment, renewable energies, those that generate locally sourced consumption, etc. Furthermore, in a society which guarantees the well-being of people, more jobs will be generated in the social services sector, such as jobs associated with caring for and assisting the elderly and people with disabilities. Depending on how these services are organised, designed and financed, we will be able to discuss the policies for redistributing income or not. As a result, there are opposing forces that make it difficult to predict what the effect will be in terms of jobs.

In any event, it is also certain that progress is being made towards more redistributive welfare systems in order to ensure that nobody is socially or economically excluded. It is with this in mind that the emphasis is on people being placed at the centre of all policies, with the same level of importance as economic growth and protecting the environment.

7. There are environmental benefits to locally sourced consumption, but creating jobs here may result in there being fewer jobs in other countries or in the transport of goods. How is it possible to find a balance without an income redistribution system?

It is true that many countries are currently developing economic models that are highly dependent on exports, such as the agricultural and food sector as well as other sectors. These are models in which decent working conditions are not guaranteed, there is no guarantee of protecting the environment and in many cases, they do not benefit the entire population. There are also many cases of sectors that promote excessive consumption, guaranteeing products at very low prices. This is therefore a model that goes against the paradigm shift that we are discussing. It will therefore be necessary to develop new economic development models in these regions to ensure that they are not excluded from sustainable development.

8. Could you give some examples of trends in the

fiscal systems promoting sustainable development which are focused on people?

The fiscal systems, understood as policies for both revenue and expenditure, are leaning towards more redistributive systems. One of the most significant debates could be that of basic income and, in the case of Spain, the IMV (universal basic income). These types of policies seek to ensure the basic needs of people (the inner circle of the doughnut), whether this is everyone (in the case of universal income) or those that need it (in the case of targeted incomes). In Spain, it has made little progress and has had a limited impact, although there is the political will to improve it and, at an international level, we are seeing how different places are implementing pilot projects to analyse the effects that implementing a universal basic income could have. In this regard, it is worth mentioning the experience of B-Mincome, in Barcelona.

It is also worth mentioning the Child Guarantee project, that UNICEF is developing together with the European institutions in different countries, including Spain, to ensure the well-being of children and that

the basic needs of children are being met. It is worth noting that (...) Spain's expenditure in benefits and tax breaks for children and families is very low compared to the rest of Europe, which also means that its impact on reducing child poverty are also very limited.

On the income side, we also observe the introduction of tax breaks or reimbursable tax credits, that benefit both people who have declarable income and those who do not, either because they do not have income or they do not reach the obligatory minimum to file tax returns. This is a relevant issue, given that there are currently many credits that only benefit people who have submitted a tax return, among them being family credits. The introduction of reimbursable tax credits in a number of our neighbouring countries is an important step in order to be able to ensure that tax breaks are accessible to the entire population and to prevent them from becoming regressive.

9. In order to be able to finance this type of more redistributive policy, one way would be to increase tax revenue by eliminating

tax fraud and tax havens. Is there any pressure from the government in this regard?

There has been significant progress in Spain to reduce tax fraud. For example, it is worth noting the progress made regarding the communication systems between the Tax Agency and the Social Security to be able to cross reference information and more easily detect cases of tax fraud. Similarly, work is being carried out to design a tax reform that will reduce tax evasion, understood as the reduction of tax associated with the existence of credits and exemptions of certain income, which will make the tax system stop being progressive. As a result, one of the objectives of this reform would be to prevent the concealment of taxable income and increase the volume of resources captured without increasing the tax rate of the different taxes, which are already quite high.

10. Turning to gender, it was said that teleworking would permit a better work-life balance, and it seems that women have been the ones to lose out.

Yes, that is right. To cite some data from a recent study (...) it was clearly seen how the majority of the tasks fell to women and in the majority of cases it has been the woman who has reduced her working hours during the pandemic. It is therefore a relevant question that is worth evaluating and seeing how it progresses. Bearing in mind that it is something that depends on each family system, it is worth investigating which forces are influencing these tendencies and being able to design policies aimed at preventing teleworking from becoming a generator of new gender inequalities.

If you would like to know more...

Agenda for Sustainable Development
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

The European Green Deal
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

Let's talk about...

Behavioural sciences

Eva Matos

Vice-president of ideas42, which leads projects to combat poverty, to increase financial inclusion and to improve education using behavioural sciences. She has also worked as a global programme coordinator for Oxfam. She studied psychology and Political Science at the George Boston University, and has a Masters' in Social Policy and International Development from the London School of Economics.

Over the last few years, the design of public policies has been revolutionised by the introduction of the so-called behavioural sciences which, based on the findings in psychology, economics and neuroscience, aim to better anticipate citizens' responses. How can we increase the efficiency of job programmes if we know that some people

(because of their gender, age or origin) do not react in the same way during the same selection processes? Nudges are an instrument belonging to behavioural economics, which allow us to, at a very low cost, substantially improve the design of public policies.

1. What are the behavioural sciences?

By behavioural sciences we refer to where psychology, neuroscience and behavioural economics meet, providing knowledge that helps us to understand how decisions are made and how human action is produced. It is the result of decades of research within the social sciences into creating a more realistic model of how we analyse people, in contrast to the traditional perspective of the neoclassical economy. The latter suggests that when making a decision, people consider all the information available, evaluating the pros and cons of each alternative, choosing the best course of action and acting accordingly. We only need to look at our own behaviour to see if only it were that simple. Whereas

the behavioural approach teaches us what we already know intuitively: People make decisions based on imperfect information and do not always choose what is best for them.

Our behaviour is influenced by numerous factors beyond the strictly economic, such as emotions, the ability to process the information available, one's own desire and, even the way in which the information is presented to us. Under these circumstances, a gap opens between our intentions and the choice of actions which could lead to an unwanted result. This conflict might be due to several reasons, ranging from biased perceptions (e.g., the idea that 'University is not for people like me') and administrative obstacles and difficulties (e.g., the opening hours of an agency), distractions, procrastination or a lack of time (e.g., combining more than one job). Behavioural sciences expose these gaps as a result of the interaction between human psychology (our way of thinking and deciding, our biases) and the context.

What do we mean when we say context? This is a concept that combines many different factors, such as:

- **Time** – People have a tendency to lean towards immediate benefits at the expense of long-term objectives. For example, it is easier for us to arrange to go to the gym tomorrow rather than get up and go when it is time.
- **Social context** – Humans are social animals and often make decisions and act depending on the people surrounding them. For example, in a setting where the majority of people drop litter on the ground it is much more likely that we will end up doing the same so as not to break an existing social norm.
- **Presentation or approach** – The manner in which the decisions to be made are presented (the number of alternatives available, the way which they are described or how easy it is to compare them) also has an influence on our behaviour. For example, many online businesses present subscription options in threes because people tend to choose the middle option in order to ensure a certain balance ('it is neither the expensive one nor the cheap one').
- **Physical context** – As people we continuously react to our environment, capturing signals that help us to evaluate where we are and to make better decisions. For example, students generally cheat less when exams are taken in well-lit rooms.
- **Difficulty level** – The difficulty level of a process or language employed can also affect the decision that we finally make. Administrative forms are often designed by experts, who assume that the people filling them in have all the necessary knowledge and experience. This is known as the "curse of knowledge" and causes many application processes to be too complicated to complete.
- **Attention span** – People have finite attention spans. When the limit is reached, we can no longer process information that we could normally deal with without any trouble under normal circumstances. For example, if we receive dozens of emails, letters or other notifications during the week, it may mean that we do not dedicate the required attention to an important notice.

To apply behavioural science to a social problem, an in-depth study is carried out of the influence that the context factors have on human behaviour, with the aim of designing public policies and interventions that address them and thus reduce the gap between intention and action.

2. How have these been applied to public policies?

Nudges are one of the main tools of behavioural sciences: these are subtle behavioural interventions which use human nature to change the behaviour in a predictable manner, without noticeably changing the calculation of costs and benefits, or discarding alternatives. One requirement for intervention to be considered a nudge is that it should be cheap and easy to avoid (Thaler and Sunstein, 2009). This excludes the normal instruments of traditional policies, such as financial incentives, prohibitions or penalties for a specific behaviour (e.g., a fine for leaving large objects on the curbside).

In recent years, nudges have acquired a great deal of importance as a public policy instrument in areas such as health, education and the payment of taxes. Likewise, they have gained

popularity as a result of the COVID-19 health crisis to encourage preventive behaviours such as social distancing and hand hygiene.

There are many ways to implement a nudge, and also a variety of behavioural science principles that may be of use. Depending on the context, one principle or another may be more useful. Some examples are:

Defaults. Defaults are the results of not making any active decision on a topic. An example would be the monthly payment of a credit card in which the user must make an active decision to manually change the frequency or amount of the payment.

Simplification. Simplification comprises removing barriers, which are often trivial, with the aim of helping people to take action. Simplification processes could reduce the complexity of the text or the general design of the process. For example, in the case of an application form or an official notification, this would involve removing all the bureaucratic language or reducing the number of unnecessary steps to complete the process.

Social norms. Social norms are rules or standards shared by a group,

which guide or restrict behaviour and these are particularly efficient when the people are not sure what to do. The closer or more similar the reference group establishing the social norms is to the individual, the more influential they are. For example, an email that talks about what people in our neighbourhood are doing will be more effective than one about what people in the town are doing. An energy saving application may involve sending letters or emails to customers informing them that their water or electricity consumption is above average.

Reminders. Reminders are messages or signals that attempt to avoid the recipient forgetting to carry out an action or make a decision. An example would be a text message reminding the person to arrange an appointment for their annual review, or an email advising a citizen to arrange an appointment for their flu vaccination.

Framing. Framing interventions are based on evidence that people respond differently to different descriptions of the same situation or problem, despite being objectively the same. The way in which a message is communicated may encourage or

discourage a response by people. For example, it is more likely that citizens will read a letter informing them about a fine or the need to pay a tax if it is written in simple language, rather than in an excessively bureaucratic or punitive style.

These are only a few examples of how the ideas of behavioural science can be transferred into the design of nudges aimed at resolving specific social problems.

3. Where have they been applied and where not?

Nudges have already been applied in different countries (...). In Spain there are already some instances, but the adoption of these instruments is still lagging compared to other countries with a longer track record.

A short time ago, we published a document with Barcelona City Council, which included a review of 99 projects that have used nudges in a variety of areas to improve local governments in cities similar to Barcelona. The categories with the highest number of projects are:

- **Public management** – In this area, there are nudges aimed

at improving the internal functioning of local government through promoting digital access to public services, increasing information transparency and improving employment productivity, personnel management and personnel diversity. Other types of nudges aim to improve the revenue of the administration, either by improving the payment of taxes or encouraging the payment of different fines. Lastly, there is a series of nudges aimed at improving services by facilitating the renewal of licences or improving consumer information in different areas.

- **Environment** – The majority of the interventions in this area are aimed at energy consumption and efficiency. Some of the projects aim to reduce unnecessary consumption and promote the consumption of food from renewable sources.
- **Education** – We find nudges in the area of education aimed at increasing student retention to prevent school dropouts, as well as interventions designed to promote access to grants for

vulnerable students, who wish to enrol on higher education courses. There is also a series of nudges aimed at improving access to education and school performance.

- **Healthcare** – Many of the nudges in healthcare seek to promote healthy habits, such as sport and healthy food. There are also interventions aimed at improving vaccination rates.
- **Anti-poverty or the effect of the non-take up of benefits** – These nudges are designed to prevent the non-take up effect, in other words, to ensure that all people who are potential beneficiaries of a benefit or social service apply for it and make use of it, covering all possible obstacles such as the lack of knowledge regarding the existence of the programme, which tends to mostly affect homes with lower incomes.

This is only a short summary of the nudges that have been implemented in local government in different countries and different areas. These are instruments capable of providing innovative solutions in many more areas.

4. Do nudges work?

In short, yes. The analysis that we carried out as part of the task for the city council suggests that nudges are effective when there is a clear gap between the intention and action. Hummel and Maedche (2019) carried out a quantitative review of the interventions with nudges in which they analyse 100 academic publications and discover that the average nudge has an effect of 21% subject to the category and context. The most recent study (and possibly the most complete) applied to nudges in a government or public administration setting is the meta-analysis by DellaVigna and Linos (2020): for the first time, the results of nearly 126 interventions implemented by the Behavioral Insights Team North America – a private company that often works with local governments – and the Office of Evaluation Sciences – the budgets unit of the Federal Governments of the United States – were analysed, making use of an immense sample, which included more than 23 million people and hundreds of different nudges. The study shows that the average effect of a nudge is around 1.4%, or 8.1% more than the treatment group.

There is also a series of analyses in more specific areas. For example, Antinyan and Asatryan (2019) analyse the nudges in the areas of public finance, treasury and revenue and discovered that the average nudge had an effect of between 1.5 and 2.5 percentage points. In short, the main conclusion from the literature is that nudges generally have positive effects of a moderate magnitude, depending on the context and the instrument used.

Likewise, the fact that a nudge may have a lower effect does not mean that it is not worthwhile. Governments often implement policies and programmes that affect hundreds of thousands or millions of people, so a small increase may be significant if produced on a large scale. Furthermore, the question to be considered when designing public policies is whether the intervention is worthwhile compared to the existing alternatives. In this regard, interventions with nudges are surprisingly profitable, especially compared to more traditional alternatives.

The last question that we should ask ourselves concerns the types of situations where it is appropriate

to use nudges. The answer is that this really depends on the context. Nudges may be a good alternative when there is a clear gap between the individual's intention and the action, and when the behaviour observed may be attributed to factors such as habit, automatism or any of the cognitive biases identified in the literature. By way of example, a relevant situation would be when a programme that we consider useful and valuable for the participants has a low enrolment rate, which we believe derives from the lack of clarity regarding the process or the complexity of the documentation required. However, when the behaviour observed is due to more structural factors or responds to an evident cost benefit analysis, the nudges may be less profitable (Benartzi et al., 2017). For example, when the use of a Metro station or bus stop is low due to a lack of connections or difficult access, a behavioural intervention with nudges would have much more limited effects.

5. What are the ethical implications in using nudges to motivate people's behaviour?

Cass Sunstein summarises this in an impeccable manner: there is a risk that nudges are used to manipulate and, therefore, it is important that the government justifies their use and considers the ethical implications in their design. The leading question, therefore, is whether nudges promote or undermine well-being, autonomy or dignity.

Considering that governments operate within a context of limited resources, restrictions when choosing services, programmes or products are inevitable: they are limited by legal frameworks, budgets and regulations. Likewise, it is significant that despite finding ourselves within an architecture of inevitable choice, there are many design options that allow a certain amount of flexibility and which preserve independence. In fact, nudges by definition 'must be simple and the cost of avoiding them must be low'. For example, making the use of graphical images on the consequences of smoking on cigarette boxes a nudge that is easy to avoid: if you really want to consume tobacco, neither the image or the nudge will be an impediment.

Beyond preserving dignity and independence, nudges are based on

the duty to promote social well-being. Provided that they are aimed at these three elements, there is a right and even an ethical duty to use nudges as they are effective in improving people's lives. Without looking too far, the simplification of the forms or processes to access public benefits such as unemployment benefit may have a critical impact on thousands of vulnerable families during a pandemic.

If you would like to know more...

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2021). *Nudge: The final edition*. Penguin.

Thaler, R. H. (2018). *Nudge, not sludge*

The use of behavioural science to increase retirement savings
http://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2017/04/ideas42_MX-Pensiones_Esp-1.pdf

Let's talk about...

What is social capital and why is it important?

Pablo Tucac

Master's in Public and Social Policies from Pompeu Fabra University and Master's in Applied Economics from the Torcuato Di Tella University, Argentina. Researcher in Economics at KSNET, where he has carried out studies to measure social capital. He has also worked as an economic consultant specialising in the housing market, as well as an economic adviser for energy matters for different entities in Argentina.

It is becoming increasingly evident that the development of a territory does not depend only on its physical or human capital, but also on its social capital, as intangible as it is essential. Social capital is the network of relationships and trust between those that live in the same territory, work within an organisation or form part of a company, allowing them to function effectively. Social capital varies greatly from one context to another and understanding the reasons for these differences is essential in order to improve the internal functioning of organisations

or even to ensure the success of economic promotion programmes.

1. What do we understand by "social capital"?

The reality is that there is not a single or universally accepted definition. In fact, there are several ways to explain social capital. The most well-known approaches are those of Bourdieu, Coleman, Putnam and the World Bank.

- **Bourdieu:** social capital is the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance or recognition. In this approach, the individuals share reciprocal rules, values and obligations with their links, which may provide them access to different resources, such as emotional, informational or instrumental support.
- **Coleman:** social capital comprises a variety of elements that "have two elements in common: they all consist of some aspect of social

structure, and they facilitate certain actions of actors, whether these are people or corporate actors, within the structure". In other words, Coleman establishes a functional definition for social capital, which basically comprises all those elements that allow or facilitate the diverse agents (people or businesses) to achieve their interests.

- **Putnam:** social capital comprises features of social organisation such as trust, social networks, and norms of reciprocity and trust, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions and may generate positive externalities for the community as a whole. The above takes the form of greater levels of social participation, community cooperation, civic commitment or a sense of belonging, also known as *civic engagement*.
- **World Bank:** depending on its use, social capital can be classified as cognitive or structural. Cognitive social capital (subjective and intangible) refers to norms, values, trust, attitudes and shared beliefs. Structural social capital (objective) facilitates

the exchange of information, collective action and decision-making through established rules, social networks and other social structures supplemented by rules, procedures and precedents. Therefore, structural social capital can be classified as *bonding social capital* (ties which take place within a group and which facilitate interaction and collective action within the group), *bridging social capital* (ties between people or actors from different groups, but in horizontal terms) or *linking social capital* (mainly vertical ties between people in positions of authority, such as the representatives of public and private institutions).

Although there are different approaches, there are common elements. Ultimately, social capital is, first and foremost, and even though it may sound redundant, a form of capital. This means that it can be invested in (it can be “accumulated”), it is “spent” (with regard to maintaining it, not so much for its use but rather its “lack of use”) and, most importantly, it generates benefits. I believe the “social” parts is more obvious. It is about placing the focus on the relational aspect and on

all the associated elements (social networks, trust, norms and shared values, etc.), as well as the benefits which are for an entire social group.

Furthermore, there is a general acceptance that social capital is a multi-dimensional phenomena. Irrespective of the theoretical approach, they all use more than one dimension to characterise or explain what social capital is.

2. Why is social capital important? Or at least, why is it important for Barcelona Activa?

Social capital, as a relatively broad or ambiguous concept, has been associated with a multitude of phenomena, from electoral results to blood donations. Subsequently, we will focus on what we believe may be important for Barcelona Activa.

Firstly, we should discuss social capital on different levels. Depending on the level at which we are working, social capital will have a different practical importance. It is therefore worthwhile to differentiate between a macro and micro level. At a macro level, we think of a country or a region, and a

micro level is considered to be at an individual level.

At macro level there are a variety of studies that associate social capital with economic development. The underlying idea is that more solid networks, (...) in other words, greater social capital, more effectively promote economic development processes.

In economics, we often talk of transaction costs which, in general terms, refer to all those costs that are necessary in order to perform an exchange. The greater the social capital, the lower these costs and the easier it is to perform exchanges. So, how can these transaction costs be reduced? For example, the participation of people in social networks increases the availability of information, increases mutual trust which facilitates decision-making and applying group actions, and even reduces opportunistic behaviour (social pressures and the fear of exclusion may influence behaviour).

In fact, the shared norms and behaviour patterns that people in the same environment develop over time are forms of social capital through which it is possible to construct

institutional arrangements to resolve dilemmas associated with the use of common resources: such as parking spaces, plots or even the roof of a building. Once again, if there is a greater social capital, then it will certainly be easier to reach agreements on how to use these resources. This idea was enough for Elinor Ostrom to become the first woman to receive the Nobel Prize in Economics in 2009.

At a micro level, a greater social capital has been associated with greater social mobility, educational or employment results. With regard to the labour market, in theory, a greater individual share capital increases the likelihood of finding work and, with it, increasing family income. Social capital can even offset other characteristics. A study analysed Italian and Spanish immigration to Argentina at the end of the 19th century. Despite having a higher level of literacy, speaking the same language as the natives and having more agricultural background (which represented a competitive advantage in Argentina), Spanish immigrants earned between 7% and 10% less than their Italian counterparts. What happened? The Italians developed more powerful networks and used

ethnic contacts in a more successful manner in order to achieve better paid positions.

However, there are studies that reach other conclusions. For example, a study on Mexican immigrants found that the social networks had a positive effect on their hourly wages, but did not increase their employability, as the network acted as an insurance against unemployment.

There have even been studies that reach the opposite conclusion, that the network facilitates access to jobs, but generates lower salaries. The idea would be that social contacts help find work, but not necessarily in the occupations in which the workers are most productive. Therefore, social contacts can generate an imbalance between the employment options of workers and their productive advantage.

3. Do organisations have social capital?

Earlier we were talking about macro and micro level, but some actors include a third intermediate level: meso level, which specifically refers to organisations.

One point worth clarifying is that social capital in an organisational context is not the sum of the parts. Organisational social capital is an attribute of an organisation as a whole, it is not owned by the individuals that form the organisation.

That said, why could it be significant to analyse social capital at this level? In the business context there is the hypothesis that a greater organisational social capital leads to higher returns, as a result of greater productivity. If we extrapolate this to the public or social sector, the hypothesis would be similar: greater social capital would allow better results to be obtained (more or better services, quality of attention, etc.).

The argument would be as follows:

- The existence of networks in the organisation reduces the time because the information flows, promoting interaction between the people or units and, as a result, the transfer of knowledge and organisational learning.
- The trust between the members of an organisation can generate more cooperation and increase the achievements of the working groups.

- When the members of an organisation share collective objectives, there are probably fewer opportunistic behaviours among them, and the need to monitor behaviour will be lower.

In general, access to information, knowledge and assistance and collaboration, allows the members of an organisation to work more efficiently and effectively.

Here there is good news and bad news. The bad news is that there is no conclusive evidence that supports this hypothesis, given that the studies have had mixed results. The good news is that there is a growing interest and there are more studies that are attempting to analyse organisational social capital.

4. Is it possible to measure social capital?

If we consider that we do not have a clear definition or it is slightly ambiguous, and those that manage to establish the definition maintained that it is a multi-dimensional element, then we can assume that measuring it would be a complex task.

In spite of this, (...) some methods have been developed to attempt to

quantify the social capital and all of them have elements in common.

- **Multidimensional indicator:** based on the general acceptance that social capital is a multi-dimensional phenomena, the different attempts to measure it can be characterised to identify different areas or plans for analysis. For example, the World Bank Social Capital Initiative has developed a methodology that distinguishes different dimensions: groups and networks; trust and solidarity; collective action and cooperation; information and communication; social cohesion and inclusion; empowerment and political action.
- **Multiple proxy variables:** The fact that social capital is formed by intrinsically abstract elements makes it impossible to capture them directly and it is necessary to resort to multiple indirect indicators or proxies. Furthermore, by having to measure several dimensions, the majority of the studies use numerous variables.
- **Source of data:** the empirical approaches are mainly based on the performance of ad-hoc

surveys. However, there are also standard questionnaires. For example, the same methodology used by the World Bank mentioned earlier offers a questionnaire, the SC-IQ, with 27 questions that anyone can answer.

In practice, the questionnaires are completed by people. The questionnaires normally group various questions together on several topics. The number of questions and topics will vary depending on the objectives of the analysis and the desired depth. Furthermore, the majority of the questions are based on scales (strongly agree or strongly disagree type answers).

Once all the information is gathered, it is processed and the data is normally synthesised into a global measure or index. However, it is also normal to establish measures that group all the information on a single topic into a sub-index.

This opens the way to various analysis options. Firstly, the most common, is to establish relations between the social capital and other variables. Another possibility is to analyse the social capital according to the characteristics of the people or to make comparisons between groups.

5. What practical examples are there in measuring social capital?

I believe that the most interesting experiences can be found within the organisational area, where there are multiple examples of practical application. The capital has been measured in companies and even in economic sectors, and also in entities within the education or health sector. There are also studies carried out of the public administration such as, for example, the Department for Innovation of the Provincial Council of Gipuzkoa.

However, I would like to mention a study that we have carried out at KSNET, in partnership with GESOP, in which we have analysed the social capital of doctors in Spain. Given the potential positive effects that the literature grants to accumulating social capital, Mutual Médica, the entity that covers medical professionals, proposed the need to measure the social capital of all the doctors.

So, if we only gather personal medical information we would be able to analyse the internal differences (for example, by gender, age, location,

etc.), but we would have no reference to be able to analyse it externally. So, we add a relatively similar group, nursing staff. Therefore, we would have a measure of the social capital that would allow us to not only see the internal differences, but also the relative position with regard to another group.

What did we do?

- 1.** The first phase involved performing a systematic review of the literature on social capital, with a particular emphasis on the bibliography referring to the empirical measure of social capital with regard to groups or organisations.
- 2.** The second phase comprised designing a questionnaire to gather the necessary data. The design of the questionnaire followed the structure of dimensions, variables and indicators defined in the first phase. The questionnaire was structured into five main topics plus a sixth which gathered the segmentation variables (census data).
- 3.** The third phase of the investigation comprised the collection of data through an

online survey. We received more than 1,000 responses.

- 4.** The fourth and final phase comprised the analysis of the results. Here there was a descriptive analysis and an estimate of the social capital of both groups.

What have we found?

- In general terms, no differences are observed in the average levels of social capital among the doctors' group and the nurses' group.
- Some differences are observed in some areas: doctors have higher average levels in the TRUST AND SOLIDARITY and INFORMATION AND COMMUNICATION indices. Whereas nursing staff have higher average levels in the SOCIAL COHESION AND VALUES index.
- Differences were also noted between both groups depending on some sociodemographic variables.
- Some differences are observed among the doctors' group depending on some sociodemographic variables.

- By age, those under the age of 54 have an average level of social capital that is lower than those over the age of 55.
- Male doctors have a higher average social capital compared to female doctors.
- The social capital of doctors adopts a “U” shape with regard to experience.

If you would like to know more...

Echeberría, M. A., Irastorza, X. B., Agirre, A. L., Mujika, O. A., Alberdi, A. M., & Arrondo, A. P. (2005). *Measurement of social capital in the institutional networks of the 'Department for innovation and the knowledge'* of the Regional Government of Gipuzkoa. A methodological method. *Ekonomiaz: Basque economics magazine*, (59), 246-259.

Ostrom, E. i Ahn, T. K. (2003). **A social sciences perspective on social capital: social capital and collective action**. Institute for Social Research. *Revista Mexicana de Sociología*, year 65, no.

Putnam, R. D. (1993). *The prosperous community: Social capital and public life*. *The American Prospect*, 13: 25-42.

Let's talk about...

More data, more information?
The impact of the big data revolution on public policies

Kiko Llaneras

Engineer and PhD in Automation and Industrial Computer Science from the Polytechnic University of Valencia. A visualisation enthusiast, he is a data analyst for the El País newspaper, where he has become a pacesetter due to his didactic processing of information, from the COVID pandemic to the elections. He is also an editor for Politikon.

In just a few years, we have shifted from a culture of opacity with regard to the public administrations to one of extreme demand for transparency which, together with the technological revolution, places a large

amount of data within the reach of citizens, researchers and the administrations themselves, but these are not always used to their maximum benefit. How can we use this information to improve the diagnosis of social problems and to design policies with a greater impact? What technological tools are most appropriate for navigating this ocean of data? How can the different administrations coordinate among themselves to reap the maximum benefit while at the same time respecting citizen privacy?

1. During the pandemic, data were circulated everywhere. Charts detailing the evolution of the virus could be seen on social media, in the press and on television. Why did this happen?

The answer is that there was a brutal demand for quantitative information. Citizens wanted to see the evolution of the virus, know whether the infections were increasing in the

city and know the status of their hospitals. The people wanted to see the data. During my time at El País, I have never seen any sort of information capture so much interest as the data on the pandemic.

Why would this be? In my opinion, there are two reasons. The first is that the nature of an epidemic is a mathematical function: its most important characteristic is understanding that they are exponential phenomena. Explaining this was the key message from February to March 2020. Then, the cases were already increasing. There were 10 significant cases, then 20, then 40 local cases, 80, 200, 400, ... But that did not seem to be so worrying in countries with millions of inhabitants. But what we were seeing was that it was slowly causing an exponential curve, but afterwards it seemed like an explosion. Understanding these mathematics was essential. Seeing these curves was also very useful, as it told you everything you needed whenever you needed it. How fast is the virus expanding? This explains part of the interest in these data.

But there is another reason. The interest in the data during the pandemic is also a sign of a change

going on behind it: people want to be informed with data. This is something that we were beginning to see before the pandemic. For example, the year before there were two general elections in Spain and their data (what the polls before and after said, the distribution of the vote street by street), were elements of information that were very much in demand.

Over the last decade, the global big media outlets have been covering more complex topics. This is not based on a whim: the driving force behind this information is that the readers want to read about it.

2. Why do people search for the data?

Firstly, I think it is a generational issue. 40 years ago there were fewer people with training in numbers, but studies in economics, engineering and social sciences with a mathematical element have increased. People under the age of 25 live in a world with more figures, from websites for booking flights, which have discounts and a variety of options, to video games, which have rules which are sometimes very complicated.

Meanwhile, in general terms work has become a bit more quantitative.

And this is the reality in many places in nearly every industry, from people working in sales to those working in administration. This has forced people to better manage data, because it is something that they have needed in their work. How many people today use spreadsheets although they have never studied them?

The changes brought about by the Internet and how we communicate has also had an influence. Communication has become more horizontal: people want information as equals, they do not want the media or institutions to “illuminate them” from above, but rather convince them. We want to have our own criteria. Readers appreciate it when they are presented evidence that backs up an opinion, recommendation or an order. And this evidence is often data. If a column explains that the virus is growing dangerously, people want to see what data this is based on and decide whether they are convincing or not. This demand is the same or greater with local government. This is where the desire for transparency stems from their: citizens want to know what the local governments are doing.

3. Thinking about local government, how can we

benefit from all the big data that is available?

First of all, it is necessary to understand that this is not new. I often say that there is no civilisation without accountability. It is a bit of an exaggeration, but not much: I believe that our companies become better when they decide to record what happens, with public numbers and workers, rather than allowing the truth to be decided based on traditions, dogmas or anything else dictated by the powers that be. It was a revolutionary decision. The first censuses were crazy: we had the task of entering all the people that were alive, only for the purpose of understanding society and its trends. Now we know that they are necessary. Another example are the civil registries, which are not particularly spectacular: a body of public servants who record sad events, such as deaths. The papers, signatures, series of data, verifications. We can ask ourselves why there is such an unnecessary fuss. Until we are hit by a pandemic and suddenly it becomes very clear. Thanks to these records we know how many deaths were caused by the crisis. And this registry will continue.

The challenge now is to multiply all of this. The possibilities are enormous. This autumn, for example, a volcano in La Palma erupted. Every night, a satellite passed over it and sent photographs which were used to follow the progress of the flow of lava and to see whether houses were trapped.

4. What can local government do?

There is a great deal of potential, for example, in cross-referencing the databases of different local government bodies. They can do a lot of great things, large-scale research, but also small things that would help millions of people. I will begin with one of these.

In Spain, like in many other countries, applying for benefits (rent subsidy or income support), frequently requires filling in three forms, looking for documents, making multiple phone calls and visits to different windows. The irony is that the information that the administration asks of us (photocopies of our Spanish national identity document, our tax return), are often produced by the same administration! But the cost of finding it falls on the citizens. If we were not

so used to it being that way, it would seem absurd, because it is absurd.

What can we do? We could connect the different administrative systems so that this work could be done by the bureaucracies and make everyone's lives easier. Or even better, because it makes it easier for some people. Streamline these procedures to reduce inequality and make many programmes more efficient. Who has most problems to fill out papers and deal with the formalities? Usually the people that you want to help, people on lower incomes, with less time and less training.

This idea could be taken even further. If we want to help young people who live in rented accommodation or people on a low income with children, why can't we just find these people on the system and contact them directly, rather than wait until they come to find us? The information held by the administration could also be used to do this.

And that was just thinking on a small scale. Thinking on a large scale, the possibilities multiply. It should be remembered that states store ever increasing amounts of information. The census knows who you live with, the Department for Health knows

if you go to the doctor, the Social Security knows your employment history and the tax office knows what income you have and how many children you have. Over time, these systems will have a history of your life that is better than Facebook or any other social network. They are details that are collected for different reasons, but couldn't they be exploited to improve our lives? Companies don't have to combat inequality, or research the added value of schools, or worry about the pollution in a district or traffic. But governments could use the data that they safeguard to tackle these problems.

For years we have been talking about data as a source of wealth, but always thinking about the companies that exploit them. At a local government level, it is also necessary to consider the virtuous uses of all this information that they safeguard and which could improve people's lives.

5. The data is conclusive. Sometimes we give them the power to tell the truth, almost magically. Is there not a danger that the data could be misinterpreted? People

confuse correlation with causation, for example.

Without a doubt. Nowadays, there is no lack of data. Having data will not mark the difference in what you do. Excellence comes from knowing how to use them well. They are the skills of a data analyst or a scientist.

It is necessary to know how to judge the reliability of a source or the quality of the data. How are they obtained? If it is a register, what is the bias? If it is a survey, how big is the sample?

It is necessary to understand the metric that you are looking at, what does it capture exactly? It will be useful to answer some questions and not others.

For example, at this present time, let us suppose that a third of all hospitalisations at the hospital are vaccinated people. Does this mean that the vaccines do not work? Of course not. First you need to consider that it may only be a single hospital, which is a small sample, and could give strange results due to causality. And then, it is necessary to consider the baseline frequencies: if 90% of all people are vaccinated, and although the vaccines work well, it is likely that there are a lot of vaccinated people

at the hospitals, because they are the majority of people. Furthermore, as time passes, there will be a few unvaccinated people that have not caught the disease, so this group (the unvaccinated people) will become increasingly more protected.

And of course, it is necessary to know that attributing causes is an extremely complicated problem. It is not enough to cross-reference two variables and find a correlation to conclude that A causes B. Let us go back to the example of the ice creams and murders, which observes that they happen at the same time: the higher the number of ice creams sold, the higher the number of violent deaths. So, does this mean that ice creams cause murders? Of course not. What it means is that the summer is the cause of the two things, both the sale of ice creams and the number of murders increase.

Numbers are useful in discovering the reality of what is happening. But even with numbers, uncovering this reality continues to be very difficult. There are no shortcuts in this matter. It is a fact that must be absolutely clear. Is it possible to lie with statistics? Yes, of course, but do not be deceived: it is easier to lie without them.

6. Furthermore, people have cognitive biases. We are not rational machines for processing information. Does this also happen when we handle numbers? For example, do we suffer from an anchor effect: where the first number that we hear conditions us?

Yes. Here I like to use the Daniel Kahneman model, the Israeli psychologist who won the Noble prize for studying these things with Amos Tversky. Our brain has two ways of thinking: fast thinking and slow thinking. The second method is akin to pen and paper, for lack of a better description. It is like when we think, and we concentrate and we give all our attention to an issue. The first, fast thinking, is our intuition at work. It generally works well, but it does commit systematic errors (biases) under certain conditions.

The anchor effect is an example of this. If a negotiation begins at around the number 220, of whatever it may be, it is more likely that it will end up at around 220 than if we begin talking about somewhere closer to 73.

People overvalue the importance of anything that we have in mind. There

is a classic experiment that was carried out on some students. They recruited a group to ask them two questions in the following order, first they asked “How happy are you with your life in general?”, and then, “How many dates did you go on in the last month?”. The result was that there was no relationship and the people who went on dates were as happy as the people who did not. They then asked a different group the same two questions in the opposite order: first they asked about the dates and then they asked whether they were happy people. And this is where the conclusions change: suddenly the young people who had been on dates said that they were happier with their lives.

Another bias is confirmation, which I feel is very important. This is something that happens with data and in general: when we hear data or an argument that tells us we are right, that coincides with our opinions, we find it more convincing. However, if there is any data that goes against my opinions, I will search high and low to find some way of debunking it.

Having data does not impede you from acting against these biases,

but I believe that they make it a little more difficult. For example, in order to debunk some data that I do not like, I might be forced to find other data.

7. Are specialists required in order to make the most of the data? What skills do they need?

It is useful to be able to manage three languages: mathematics, programming and communication.

On the one hand, it will be more useful to know mathematics. Being able to manage numbers with a certain amount of confidence, being able to perform calculations on the spot, being able to distinguish between correlation and causality, etc.

And on the other hand, knowing how to programme will help you. You do not need to be a great programmer (...), but understanding the language in order to manage the computers or participate will help. Ultimately, this is so that the structure of the information of a database or understanding how one cross-references with the other, does not seem like magic.

Lastly, it would be useful to have experience in communicating data. Being able to manage some graphics software, understanding the principles of visualisation and, most importantly, being able to write in a simple and clear manner. These skills have always been important, but now even more so, because information is no longer scarce, what is scarce is the attention.

If you would like to know more...

Some examples of successful communication from the local government using data:

- The efforts of the British ONS for communicating statistical information, which are brilliant. One example is from its own [website](#). Another example is this [visual information with maps](#).
- The projects using administrative data from the team headed by the economist Raj Chetty at Harvard University, which are spectacular. These can be seen at [Opportunity Insights](#).
- A more modest example in which I participated, using data from the tax office on the income of parents and children now

separated by a period of 20 years: this [Atlas d'Oportunitat](#) [Atlas of Opportunity].

- A book for learning about visualisation, *The Truthful Arts*

by Alberto Cairo. A manual for learning how to programme in R, [R para Ciencia de Datos](#) [R for Data Science]. And a simple piece of software for making better graphics, [Datawrapper](#).

