

Luis Ayala Cañón
Instituto de Estudios Fiscales
Universidad Rey Juan Carlos
Magdalena Rodríguez Coma
Instituto de Estudios Fiscales

LAS NUEVAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS

Luis Ayala Cañón es licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor titular del Departamento de Economía Aplicada II y Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. En la actualidad es Subdirector General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales. Su labor investigadora se ha centrado en el estudio de la distribución de la renta, la política social y el mercado de trabajo. Es autor de varios libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.

Magdalena Rodríguez Coma es licenciada en Ciencias Económicas por la Universidad de Santiago de Compostela y Licenciada en Derecho por la Universidad de Barcelona. Pertenece al Cuerpo Especial de Estadísticos Técnicos Diplomados del Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado. En la actualidad es Coordinadora de Área de Investigación en la Subdirección General de Estudios Presupuestarios y de Gasto Público del Instituto de Estudios Fiscales. Sus principales áreas de interés actuales son el análisis de la dinámica de los programas de lucha contra la pobreza y la evaluación no experimental de la política social.

RESUMEN

Durante los últimos años, la mayoría de los sistemas de protección social han incorporado a los programas de garantía de rentas diferentes tipos de medidas orientadas al aumento de la participación laboral de los beneficiarios. El objetivo de este trabajo es obtener un cuadro general de los resultados de este nuevo diseño de los programas a partir de la revisión del creciente conjunto de evaluaciones disponibles para varios países y algunas Comunidades Autónomas. Si bien la evaluación de estas nuevas estrategias se enfrenta a límites importantes, tanto conceptuales como informativos, se ha registrado una notable expansión de la literatura especializada, con un cuerpo de resultados cada vez más sólido. Entre otros resultados, comunes para varios países, destaca el efecto positivo sobre la participación laboral, aunque de reducida cuantía, la ausencia de correspondencia entre el gasto realizado y los resultados obtenidos, la dificultad para jerarquizar entre las medidas encaminadas a mejorar la formación de los beneficiarios y las de empleo directo y, sobre todo, la escasa incidencia en otras dimensiones del bienestar de los hogares distintas del empleo. La revisión realizada de la evidencia empírica disponible para algunas Comunidades Autónomas no ofrece diferencias notables respecto a este cuadro general de resultados.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas, programas de lucha contra la pobreza, evaluación,

ABSTRACT:

In the past years, the majority of social protection systems have added different types of measures designed to increase work-related participation of beneficiaries in minimum income programmes. The aim of this effort has been to develop a general framework of results for this new programme design through the revision of available evaluations for several countries and certain autonomous regions which have considerably increased. Even if the new strategies present important limitations, both conceptual and informative, findings are increasingly reliable due to an outstanding growth of specialised literature in the subject registered in the past few years. Amongst other results, common for various countries, it is possible to highlight the positive effects of the work-related participation, thus short in small quantities, the lack of correspondence between the expenditure and the results, the difficulty in establishing a hierarchy between measures designed to improve the training available for beneficiaries and those addressed directly to employment. The revision of the available empiric evidence done by the autonomous regions does not present major differences in relation to the general framework of results.

KEYWORDS:

Public policies, programmes to combat poverty, evaluation.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN
2. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS
3. LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS
4. LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS: EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID
5. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, los programas de protección económica destinados a los hogares con bajos ingresos han registrado reformas de notable calado. Siendo varias las experiencias de cambio, existen pocas excepciones dentro del proceso general de transformación de estos instrumentos. Así, algunos países han apostado por la creación de nuevos programas que han modificado drásticamente el diseño de la protección social. Otros, aún sin sustituir los mecanismos básicos de protección, han optado por una profunda reorientación de las políticas de garantía de rentas.

Entre las diversas fuerzas que han impulsado estas reformas destacan el arraigo de criterios más estrictos y selectivos en el acceso a las prestaciones y el deseo de favorecer un vínculo más estrecho entre la situación de cobro de la prestación y la participación laboral. Los distintos condicionantes que actúan sobre las políticas económicas contra la pobreza han obligado en muchos países a un replanteamiento del diseño de los programas de garantía de rentas. La limitada eficacia de algunas de las acciones desarrolladas hasta ahora, como demuestra la persistencia de tasas de pobreza todavía altas en varios países de renta elevada, la constatación de ciertos problemas de ineficiencia en la asignación del gasto y, sobre todo, las dificultades crecientes en términos de la disponibilidad de recursos presupuestarios, ha impulsado la búsqueda de otros diseños de las redes de seguridad económica. La respuesta ofrecida a la pregunta de cómo minimizar los indicadores de pobreza con una menor dotación de recursos ha sido en muchos paí-

ses intentar concentrar los beneficios del gasto público en los hogares más pobres a través de actuaciones más selectivas.

Otra línea de reforma, parcialmente relacionada con la anterior, ha sido la generalización de sistemas de transferencias condicionadas a la obligatoriedad de la realización de determinadas actividades, en muchos casos orientadas al aumento de la participación laboral. Las políticas que tratan de fomentar la incorporación al mercado de trabajo de los perceptores de subsidios públicos que disponen de capacidad laboral se han dirigido a dos tipos de colectivos: los trabajadores en paro que reciben alguna modalidad de prestación (seguro o subsidio de desempleo o programas asistenciales) con la finalidad de que se integren en el mundo laboral, y los trabajadores de salarios bajos para que, mediante la aplicación de subsidios complementarios, puedan alcanzar niveles salariales dignos y evitar el riesgo de pobreza.

Una de las razones del creciente énfasis en la incorporación de estrategias de empleo a los programas de garantía de rentas ha sido la presión pública para exigir mayores obligaciones a los beneficiarios de prestaciones asistenciales. Este proceso ha sido especialmente visible en países con niveles relativamente altos de presión fiscal. Los principios que han inspirado el establecimiento de estas medidas han sido, sin embargo, muy distintos en cada caso. En Estados Unidos, por ejemplo, la obligación de los beneficiarios de realizar algún tipo de actividad laboral ha cobrado fuerza como una vía para reducir los altos niveles de dependencia de la prestación. En la práctica, el resultado ha sido la transformación de estos programas en un exigente test de comprobación de los recursos más que en el derecho real de los beneficiarios a una mayor integración en la sociedad. Mientras que los partidarios de demostrar la exacta realidad de la pobreza han encontrado en estos programas una vía fácil de comprobación de la veracidad de la necesidad, ha aumentado la diferenciación interna en los nuevos programas de lucha contra la pobreza. Al reservar como objetivo de los subsidios activos sólo a los capacitados para el trabajo se ha excluido a un segmento de población presente en todas las sociedades, con un déficit de habilidades que impide una incorporación plena al mercado laboral.

No es ésta, en cualquier caso, la única línea para implementar este tipo de programas de transferencias. En la práctica, se aprecian dos vías distintas de desarrollo de estrategias activas en los programas de lucha contra la pobreza (Hvinden, 2000). Una opción más “restrictiva” ha consistido en el endurecimiento de las condiciones de participación en los programas, incluyendo algún tipo de requerimiento relacionado con una búsqueda más activa de empleo. Se ha adoptado, sobre todo, en contextos en los que la presión sobre el presupuesto es más alta. Otra opción más “moderada” consiste en la introducción del derecho a medi-

das activas de empleo, el desarrollo de incentivos financieros en las prestaciones asistenciales y la mejora en la calidad de los servicios de empleo destinados a ayudar a los beneficiarios desempleados a encontrar trabajo.

No es fácil la realización de un juicio rápido y útil a partir de la evidencia empírica disponible, especialmente cuando los resultados, como en este trabajo, se quieren medir mediante una perspectiva económica. Por un lado, pese al impulso cobrado en los últimos años, la evaluación de este tipo de programas ha recibido, tradicionalmente, una menor atención que en el caso de otros tipos de intervención pública. Por otro lado, la información suele presentarse de forma dispersa y los programas resultan excesivamente heterogéneos para elaborar un balance general. Se añade a ello la dificultad de relacionar los resultados con los objetivos y las correspondientes medidas implementadas en cada caso. La diversidad de motivos que justifican en concreto las actuaciones emprendidas da lugar, en el contexto comparado, a una mixtura de objetivos generales, como la reducción del número de beneficiarios, la mejora de las tasas de empleo de los hogares con menor cualificación o los avances en la inclusión social, que no siempre resultan fácilmente compatibles y evaluables. En la práctica, en las evaluaciones realizadas aparecen tanto efectos positivos, no sólo para los participantes en los programas sino también para la sociedad en su conjunto, como un aumento de las tasas de participación laboral de estos hogares, pero también los negativos, como la falta de correspondencia entre el gasto invertido y la creación a largo plazo de puestos de trabajo y la creciente constatación de un fenómeno de *creaming* o preselección de los beneficiarios con mayores posibilidades de éxito laboral. La generalización de este problema contribuiría a dejar fuera de la red protectora a algunos de los hogares más pobres y más necesitados de la intervención pública.

Son varios, por tanto, los interrogantes que abre el desarrollo de nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas. Entre ellos destaca la necesidad de identificar qué tipo de estrategias pueden ofrecer mejores resultados, qué experiencias predominan en el panorama internacional y cuáles son los desarrollos que están teniendo lugar en el entorno más cercano. El objetivo de este trabajo es dar una respuesta a estas tres preguntas revisando, para ello, las experiencias más destacadas del panorama internacional, examinando las aportaciones de los nuevos enfoques en su evaluación y ofreciendo para el análisis de la realidad española algunos datos sobre el funcionamiento de programas con estas características. Concretamente, en el siguiente apartado se revisan los fundamentos que inspiran las diferentes estrategias y las posibilidades de evaluación. En un tercer apartado, se analizan algunas de las posibilidades y los límites presentes en la evaluación de estos programas. En el cuarto apartado, se toma como referencia un programa estándar de renta mínima de inserción dentro de las Comunidades Autónomas –la experiencia de la Comunidad de Madrid– para extraer una serie de

resultados posiblemente extrapolables a otras regiones. El trabajo se cierra con una breve relación de conclusiones.

2. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS

Como se señaló en la introducción, el principal rasgo distintivo en la evolución de las políticas de seguridad económica dirigidas a los hogares con menores recursos ha sido la implementación de un conjunto muy amplio de medidas que han tratado de fomentar un mayor número de transiciones desde las situaciones de cobro de la prestación a la participación laboral. Caben pocas dudas de que entre las diferentes cuestiones que han marcado la agenda política en el ámbito de la reforma de la protección social ha jugado un papel fundamental la transformación de instrumentos de carácter tradicionalmente pasivo en medidas activas.

No existe, sin embargo, un modelo único y los países que han emprendido este tipo de reformas han optado por utilizar una gama muy variada de instrumentos. En algunos casos, se ha otorgado un peso notable a los incentivos fiscales, mientras que en otros, el énfasis se ha puesto en la formación o en la incorporación casi inmediata de los beneficiarios al mercado de trabajo. En Estados Unidos, que es el país donde más se han aplicado los nuevos métodos de evaluación de esta vertiente de la actuación pública, se ha prestado una notable atención al modo en que la reforma introducida a mediados de los años noventa se ha traducido o no en mejoras en la autonomía de los beneficiarios. El eje de la reforma fue el establecimiento de objetivos de inserción laboral de los beneficiarios, a los que se ligó la financiación del Gobierno Federal a los Estados¹. Frente al tono, en general restrictivo, de los cambios puestos en marcha en Estados Unidos, el Reino Unido combinó una generosa política de prestaciones económicas dirigidas a las familias con hijos y rentas más bajas con la puesta en marcha de una serie de instrumentos fiscales orientados a mejorar las rentas y la participación laboral de los trabajadores de bajos ingresos².

En otros países europeos, las reformas desarrolladas en la última década se enmarcan en lo que diferentes autores han tratado de caracterizar como un proce-

¹ La literatura sobre las reformas desarrolladas en Estados Unidos es amplísima. Para una revisión general de las medidas desarrolladas y sus resultados puede acudirse a Moffitt y Ver Ploeg (2001), Blank (2002) y Grogger y Karoly (2005).

² Un panorama general de las reformas británicas se encuentra en Blundell y Meghir (2002) y Hills y Waldfogel (2004).

so de “activación” de las prestaciones asistenciales. Casi todos los países nórdicos, por ejemplo, han tratado de superar la crisis de legitimación de sus estados de bienestar mediante la introducción de medidas activas que acompañan a las prestaciones monetarias de corte tradicional. En algunos casos, el desarrollo de estas figuras ha coincidido con una recuperación importante del empleo de los colectivos tradicionalmente en desventaja³. Una línea similar es la desarrollada por Holanda, con experiencias pioneras en el continente europeo, o Alemania, con una creciente participación de los niveles descentralizados de gobierno en el desarrollo de políticas activas de empleo incorporadas a los programas tradicionales de prestaciones monetarias asistenciales.

En los países del Sur de Europa, antes incluso que se iniciaran las reformas citadas, empezó a generalizarse, con el precedente del *Revenu Minimum d'Insertion* francés, un nuevo diseño de los programas asistenciales, que descansaba en la convergencia en la misma figura del doble derecho a la protección económica y al acceso a diferentes servicios que trataban de promover la inserción sociolaboral. Las Comunidades Autónomas españolas, algunos municipios italianos y Portugal adoptaron un esquema similar. Sin ser la inserción laboral la única dimensión relevante de estas actuaciones, una parte importante de los esfuerzos de la intervención pública se orientó a mejorar la probabilidad de encontrar un empleo de los beneficiarios de los programas. Aunque los intentos de evaluación sistemática de los resultados en términos de empleo han sido relativamente limitados, existe también evidencia sobre las posibilidades y límites de estos sistemas (Zoyem, 2001; Farinha, 2004; Pérez Eransus, 2005; Ayala y Rodríguez, 2006a).

Son varios, por tanto, los intentos de reforma que han tratado de incorporar diferentes tipos de estrategias de empleo para los beneficiarios de las redes de seguridad económica definidas en los sistemas de protección social en estos países. Sin embargo, el énfasis y el tipo de instrumentos utilizados varían considerablemente en cada país, al responder las líneas de cambio a objetivos y circunstancias muy variadas. Así, en algunos países han primado las estrategias que tratan de lograr la incorporación más rápida posible de los beneficiarios al mercado de trabajo (*work-first strategies*). Se trata, fundamentalmente, de empleos subsidiados o de empresas de inserción, pero también de medidas más restrictivas sobre características concretas de los programas, como pueden ser la reducción del tiempo de disfrute de la prestación o la imposibilidad de volver a entrar si se rechazan ofertas de empleo. En otros esquemas, se ha enfatizado más el desarrollo de actuaciones formativas que trataban de aumentar el stock de habilidades labora-

³ Las evaluaciones de las reformas emprendidas en la mayoría de los países nórdicos son muy numerosas. Puede acudirse, entre otros, a Hvinden (2000), Lødemel y Trickey (2000), Sianesi (2004) y Carling y Richardson (2004).

les de los individuos beneficiarios (*human capital strategies*). Dada la variedad de dimensiones que acompañan a cada estrategia, las posibilidades de evaluación de sus resultados son muy amplias.

Los parámetros de evaluación dependen, en buena medida, de las diferentes perspectivas de los agentes sociales implicados en el desarrollo de los programas. Para los beneficiarios, la cuestión clave es cómo mejora su bienestar al participar en los diferentes tipos de programas de empleo. Es probable que las estrategias que tratan de aumentar el stock individual de capital humano tengan mejores resultados en el corto que en el largo plazo, siendo menos probable la participación si los beneficiarios consideran las posibles ganancias en un horizonte temporal limitado. Desde la perspectiva de los gestores de los programas, la valoración sobre la bondad de los resultados depende, en buena medida, de cuál sea el objetivo principal. Si el objetivo es favorecer la independencia de los beneficiarios de la intervención pública no existe un resultado predeterminado. Las estrategias intensivas de empleo pueden dar lugar a aumentos de la experiencia y, con ello, a mejoras de las posibilidades de empleo y las oportunidades salariales. El resultado sería una mejora de la autonomía individual en el largo plazo. Puede suceder también, sin embargo, que los beneficiarios, al no alterar los programas sus niveles de empleabilidad, sean los primeros expulsados del mercado de trabajo en fases recesivas, lo que les obligaría de nuevo a recurrir a la protección asistencial pública.

En el caso de las medidas de formación intensiva cabe esperar, según la teoría del capital humano, una mayor prolongación de los primeros episodios de participación en los programas, necesaria para la mejora del acervo de conocimientos y de las habilidades laborales, pero a cambio de una entrada en el mercado de trabajo en mejores condiciones. En el largo plazo, la hipótesis razonable es que la probabilidad de reentrada en los programas fuera más baja que en el caso anterior. Ello no garantiza, sin embargo, que esta estrategia sea más rentable en términos del coste total de los programas. Así sucedería si los costes que se evitan por las posibles reentradas que no llegan a producirse superaran aquellos en los que necesariamente hay que incurrir al prolongarse el período de formación.

Si la perspectiva de la evaluación se traslada desde los beneficiarios o los decisores públicos a las valoraciones sociales, los prismas para medir los resultados de los programas son muy diferentes. La cuestión clave podría ser cómo las distintas medidas mejoran la autonomía de los beneficiarios o cómo este tipo de estrategias están sirviendo o no para garantizar los derechos sociales, contribuyendo a un mayor peso de los principios de solidaridad en la intervención pública sin aumentos en los costes de los programas.

Estas medidas también pueden evaluarse mediante la estimación de los efectos globales sobre el conjunto de la sociedad, lo que remite a la consideración simultánea de las ganancias individuales y los costes sociales. Si los efectos de las medidas de inserción sobre los participantes son positivos, ya sea en términos de mayores salarios o empleo, el efecto sobre la sociedad también podría serlo, dependiendo de los costes sociales en los que se ha incurrido. El análisis conjunto de ganancias y costes remite a la realización de análisis coste-beneficio, que si normalmente adquieren una notable complejidad en los programas generales de bienestar social en el caso de los nuevos programas están sujetos a niveles de incertidumbre todavía más elevados. Por un lado, como reiteradamente ha señalado Knapp (1984), es habitual entre los gestores de los programas y los trabajadores sociales la asociación del análisis coste-beneficio en programas de asistencia social con el recorte de gastos⁴. Por otro, más relevante en la praxis concreta de la evaluación económica, buena parte de los costes y de los resultados finales, como se ha señalado, presentan notables problemas para una medición adecuada.

3. LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN EN LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RENTAS

El creciente interés de los decisores públicos por incorporar a los programas de garantía de rentas algunas de las estrategias revisadas en el apartado anterior se ha traducido en un variado mosaico de experiencias y resultados, que invita a calibrar las posibilidades y límites de las diferentes experiencias, de cara al establecimiento de fórmulas óptimas de diseño y gestión de estos programas. En algunos países de la OCDE, la evaluación de la efectividad de este tipo de políticas ha sido una realidad frecuente durante las tres últimas décadas, dando lugar a una notable expansión de la literatura especializada. Aunque en España es muy limitada la evidencia sobre el modo en que los nuevos programas de inserción socioeconómica desarrollados por los servicios sociales difieren en sus niveles de eficiencia y en la consecución de los objetivos de independencia económica de los beneficiarios, en otros países, como el Reino Unido o, sobre todo, Estados Unidos, la evaluación de las nuevas estrategias de empleo ha registrado un notable desarrollo.

Son importantes, sin embargo, las dificultades que encuentran la mayoría de los estudios para identificar correctamente los resultados de las medidas de inserción que acompañan a las prestaciones económicas en los nuevos programas. Sus

⁴ Baste recordar la afirmación de Buxbaum (1981): “la presión política para limitar el gasto de la asistencia social ha convertido el análisis económico en la racionalización que recorta el presupuesto. Actualmente, tal vez sea mejor repudiar el análisis económico y perseguir una acción política para alterar el contexto político”.

objetivos naturales se distancian de las características de unicidad, inmediatez y mensurabilidad (Sefton, 2003). Pueden producir una amplia variedad de resultados (cambios en las horas de trabajo, los salarios, la renta y la pobreza monetaria o la privación material), suelen presentar efectos en el largo plazo –las acciones formativas para estos colectivos requieren amplios intervalos temporales para poder apreciar sus consecuencias– y, en varias ocasiones, los resultados de algunas de estas políticas tienen un marcado componente cualitativo. A ello se añade que el impacto aislado de estos programas a menudo es pequeño comparado con otros factores exógenos que también podrían afectar a los resultados. Algunos trabajos revelan que en la gran mayoría de los casos los hogares salen desde los programas al empleo por sus propios medios, con independencia de la actuación de los servicios sociales (Freedman *et al.*, 2000).

Buena parte, además, de los indicadores habitualmente utilizados para medir el éxito de estas acciones, como la rotación en la entrada y salida de los programas o el porcentaje de beneficiarios que consiguen empleo, se suelen presentar de una forma excesivamente agregada. Los valores medios pueden ocultar la acusada heterogeneidad de la población demandante, con un posible sesgo de agregación en las inferencias sobre los logros alcanzados. El carácter multidimensional de los resultados hace, frecuentemente, que la elección de indicadores se convierta en una cuestión más determinada por los juicios de valor que por los hechos⁵. No siempre es fácil, además, incorporar ajustes a los resultados que tengan en cuenta la influencia de factores exógenos, como pueden ser las características socioeconómicas de los beneficiarios o las condiciones locales de la economía⁶.

El problema se manifiesta especialmente en aquellos programas de inserción socioeconómica que son la suma de varios subprogramas. Es frecuente la combinación de servicios que tratan de facilitar un primer acercamiento de los beneficiarios a la realidad laboral con el desarrollo de programas de formación más intensa específicamente diseñados para estas poblaciones o la participación en entornos laborales precompetitivos. Los ejercicios de evaluación se limitan normalmente a ofrecer un resultado global, sin poder explicar cuáles son las interrelaciones entre la diversidad de acciones emprendidas. Estas dificultades no hacen sino poner de manifiesto la complejidad para modelizar desde el análisis económico

⁵ Valga el ejemplo propuesto por Bartik (1995), según el cual no es fácil discernir si un beneficiario obtiene mayores beneficios en el largo plazo al conseguir un empleo en un momento expansivo del ciclo o al mejorar su nivel formativo si prolongara su participación en programas de reciclaje y sacrificara ese posible empleo.

⁶ Ayala *et al.* (2005), por ejemplo, encuentran que las condiciones económicas en las diferentes zonas de demarcación de los servicios sociales explican una parte importante de las diferencias observadas en la gestión de las rentas mínimas de inserción en la Comunidad de Madrid.

algunos de los parámetros básicos de estos programas, tarea que, sin embargo, ha sido mucho mejor cubierta por otras áreas dentro de las ciencias sociales⁷.

Pese a tales obstáculos, la creciente expansión de los métodos de análisis de estas políticas ha dado forma a un cuerpo creciente de instrumentos y resultados que permite contar con cierta evidencia sobre los frutos de las nuevas estrategias. La mayor parte de los ejercicios de evaluación económica del tipo de programas analizados se ha centrado en el efecto de estas actuaciones sobre el bienestar económico de los participantes. La forma más intuitiva de medir el efecto de la intervención pública consiste en la comparación entre los resultados de los participantes causados por la mejora en sus habilidades –en términos de renta, salarios, horas de trabajo o independencia de las prestaciones sociales– con los que hubieran obtenido si no hubieran participado en estas actividades. En este sentido, la mayoría de los trabajos disponibles han tratado de medir el efecto medio esperado de los programas orientados al empleo sobre la población participante, más que sobre el conjunto de la sociedad.

La idea de comparar el efecto real de la participación en un subprograma de empleo concreto con el que habría tenido lugar si esa participación no se hubiera producido obliga a construir un contrafactual, dado que esta última situación no se ha producido y, por tanto, no es observable. Buena parte de la literatura especializada en este tipo de evaluación descansa en el uso de técnicas que tratan de estimar el hipotético efecto de la no participación. Normalmente se busca entre los no participantes un grupo de control. Para evitar los posibles sesgos de selección que podría tener la comparación directa entre participantes y no participantes, dado que los primeros pueden tener características, como la empleabilidad o la formación, asociadas a mayores probabilidades de empleo, son varias las técnicas que se han utilizado que tratan de establecer comparaciones entre grupos de participantes y no participantes lo más homogéneos posibles. Una de las más utilizadas es realizar las comparaciones entre los grupos que tienen una probabilidad de participar muy similar.

Este tipo de evaluaciones basadas en la elaboración de un grupo de control “a posteriori” surgen porque la asignación de los hogares a los diferentes tipos de programas de inserción socioeconómica no suele ser aleatoria, aunque en el ámbito de los programas objeto de estudio el uso de diseños experimentales ha sido más frecuente que en otras parcelas de la intervención pública. En algunos países, la simplicidad del diseño, la utilización de datos administrativos, la sencillez de los métodos de análisis y la relevancia política de las implicaciones de estos estudios

⁷ Podría ser el caso, entre otros muchos, de los problemas de estigmatización de los beneficiarios o de la inclusión de las mejoras en los niveles de autonomía individual entre los objetivos de los programas.

ha permitido un mayor desarrollo de la evaluación experimental de los programas. No obstante, este tipo de evaluación también está condicionada por varias circunstancias, como la posible actitud de los trabajadores sociales en la asignación a las diferentes actividades orientadas al empleo, la posible influencia no sólo sobre los participantes sino también sobre el entorno, alterando los salarios y las condiciones de contratación, junto a las dificultades para generalizar los resultados de experiencias de marcado carácter local.

Un problema creciente tanto para los programas que asignan aleatoriamente a los hogares a las diferentes actividades encaminadas a la inserción laboral como para los que exigen otro tipo de evaluación, como se señaló, es la simultaneidad de algunas de las actuaciones revisadas en el apartado anterior. Cuando una gama muy diversa de iniciativas se implementan en el mismo momento del tiempo la tarea de aislar los efectos específicos de un tratamiento concreto mediante evaluación experimental se vuelve más compleja.

La acumulación de esfuerzos para dar respuesta a todos estos condicionantes nos permite contar con un cuerpo notable de resultados sobre la eficacia de las reformas comentadas anteriormente. En una apretada síntesis de los resultados más consensuados en el trabajo empírico, las principales lecciones que pueden extraerse de la experiencia internacional son las siguientes. En primer lugar, en casi todos los países que cuentan con evaluaciones como las señaladas, el trabajo empírico muestra que los efectos sobre el empleo son positivos, si bien de reducida magnitud. En Estados Unidos, existe coincidencia en señalar que las medidas puestas en marcha a mediados de los años noventa, de carácter mucho más restrictivo que en otros países, sirvieron para conseguir niveles más altos de participación laboral de los beneficiarios de los programas federales de ayuda a los hogares de baja renta⁸.

En la mayoría de los países nórdicos los programas también parecen haber ejercido una tímida influencia positiva sobre el empleo de los beneficiarios de las ayudas asistenciales. Así sucede en Suecia, donde, a diferencia de Estados Unidos, todos los participantes están obligados a participar en algún programa orientado al empleo, por lo que las comparaciones se establecen no como el efecto de la decisión o no de participar en un subprograma de empleo sino que necesariamente las comparaciones muestran la eficacia relativa de cada actuación (Sianesi, 2004). La mayoría de las evaluaciones realizadas para otros países nórdicos –basadas en enfoques tanto de naturaleza macro como microeconómica– tienden a subrayar los efectos positivos de estos programas no sólo para los partici-

⁸ Así se recoge en los estudios sintéticos de Moffitt y Ver Ploeg (2001), Blank (2002), Grogger y Karoly (2005).

pantes sino también para la sociedad en su conjunto (Clasen *et al.*, 2001). Los participantes en los programas que acompañan a la prestación monetaria acceden en mayor medida al mercado de trabajo que los beneficiarios de larga duración que no han participado en ellos. Como nota negativa, sin embargo, destaca que no existe una correspondencia clara entre el gasto invertido y la creación a largo plazo de puestos de trabajo.

Un país destacado por la capacidad de introducir innovaciones en este ámbito es Holanda. El descenso logrado en la tasa de paro –de un nivel superior al 10% a mediados de los años ochenta a menos del 3% a finales de los noventa– estuvo acompañado de un notable desarrollo de políticas activas de empleo que incluían a los beneficiarios de los programas asistenciales. Buena parte de este gasto se concentró en los jóvenes y en los parados de mayor duración. Existen, sin embargo, algunos elementos que obligan a realizar una valoración crítica de los logros alcanzados. Por un lado, la evolución de las cifras agregadas de empleo esconde un aumento mucho más limitado en las horas trabajadas, lo que indicaría más que una gran capacidad para dinamizar el mercado laboral una importante redistribución del empleo desde el trabajo industrial a tiempo completo al trabajo a tiempo parcial en el sector servicios. Por otro lado, aunque es cierto que un porcentaje significativo de los beneficiarios que participaron en las medidas activas encontraron empleo existe, sin embargo, una importante evidencia de *creaming* o preselección de beneficiarios con mayores posibilidades de éxito, problema muy extendido en otros países europeos, además de otros datos que relativizan los efectos agregados de esas medidas (Van Oorschot, 2002).

Una segunda conclusión relevante de los ejercicios de evaluación disponibles para varios países es la dificultad para discernir cuál de las dos grandes estrategias de empleo revisadas anteriormente –medidas de capital humano o medidas de empleo directo– funciona mejor. La mayoría de las estimaciones disponibles se refieren al caso de Estados Unidos. Si bien se trata de uno de los países donde el debate sobre las dos opciones ha sido más intenso, la singularidad tanto de la situación social en este país como de las políticas sociales aplicadas limita las posibilidades de extrapolar los resultados a los programas en marcha en los países europeos. La gran cantidad de trabajos disponibles permite, en cualquier caso, extraer algunos elementos valorativos que pueden contribuir a ilustrar parte de los debates en estos países. El principal es la dificultad para jerarquizar cualquiera de las dos estrategias en términos de sus resultados, encontrando, por el contrario, resultados normalmente en conflicto⁹.

9 Además de los trabajos citados se puede acudir a Cancian *et al.* (1999), Freedman *et al.* (2000), Barnow y Gubits (2002) y Bloom y Michalopoulos (2001).

En términos generales, tal como se ha señalado anteriormente, existe abundante evidencia que señala que las reformas emprendidas en dicho país han contribuido a mejorar la participación laboral de los perceptores de los programas asistenciales, aunque con la ayuda, al menos en la primera fase de implantación de las medidas, de un ciclo económico claramente expansivo. Mientras que algunos trabajos encontraron que en el largo plazo presentaban mejores resultados los beneficiarios que habían participado en procesos de mejora de sus habilidades laborales individuales (Hotz *et al.*, 2000), varios trabajos cuestionaban la idea de que en horizontes laborales amplios las medidas de capital humano funcionaban mejor que las medidas directas de empleo.

Un tercer rasgo destacado de las evaluaciones revisadas, aunque no conocido para todos los países, dado que se trata de un campo de análisis poco frecuentado, es que las nuevas estrategias de empleo incorporadas a los programas de garantía de rentas, si bien producen efectos positivos sobre el empleo, no siempre dan lugar a mejoras en el bienestar de los hogares beneficiarios. Algunos trabajos encuentran, de hecho, que la valoración positiva que merecen los nuevos programas cuando la evaluación se centra en los indicadores de empleo se torna en negativa cuando se consideran otras dimensiones importantes para el bienestar de los hogares (Cancian y Meyer, 2004).

Entre esas otras dimensiones, la más relevante, sin duda, es la que se refiere al objetivo último de los programas, que no es otro que la reducción de la pobreza de los hogares beneficiarios. Además de la función natural de integración social que supone el empleo en las sociedades contemporáneas, la participación laboral mejora el bienestar social en el largo plazo si contribuye a que los hogares reduzcan su probabilidad de recaer en la pobreza. La entrada en el mercado de trabajo a través de empleos precarios, si no se traduce en mejoras sustanciales en la experiencia y, con ello, en oportunidades salariales mejores, difícilmente va a producir cambios sustanciales en el riesgo de pobreza.

Los indicadores de pobreza monetaria han sido utilizados en algunos países para evaluar las nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas. En la mayoría de los casos, la cuestión que se ha intentado examinar es si los beneficiarios mejoran más su bienestar fuera de los programas –una vez que han salido al mercado de trabajo– que cuando estaban cobrando la prestación. De nuevo, la mayoría de los ejercicios empíricos se han realizado en Estados Unidos. Aunque existen trabajos que muestran que los antiguos beneficiarios de prestaciones asistenciales que han pasado por medidas de empleo presentaban tasas de pobreza más bajas que los que no lo habían hecho, en otros estudios aparecía lo contrario, sin que la evidencia disponible pueda sustentar la idea de que la salida al empleo produce automáticamente mejoras en la situación económica de los

beneficiarios (Schoeni y Blank, 2000). Se trata, en cualquier caso, de estudios que requieren contar con un tipo de información raramente accesible, que permita comparar la situación de los antiguos perceptores antes y después de participar en las medidas de empleo.

Probablemente, los datos más relevantes para medir otras dimensiones del bienestar de los hogares diferentes al empleo es la que se refiere a las condiciones de vida de los hogares. Entre las diferentes líneas de análisis relacionadas con la pobreza multidimensional, una cuestión recurrente ha sido la búsqueda de resultados homogéneos en las estimaciones de las necesidades sociales siguiendo el doble criterio de utilizar indicadores de insuficiencia de ingresos y de privación múltiple. Casi toda la literatura disponible muestra la ausencia de resultados concluyentes sobre la relación directa entre los indicadores de privación multidimensional y los de pobreza monetaria¹⁰. Una mejora en la participación laboral de los beneficiarios de las nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas podría estar acompañada, aún a pesar de posibles mejoras en sus niveles de renta, de la ausencia de cambios en sus niveles de privación material. La evidencia que existe al respecto queda lejos de confirmar, de nuevo, que las mejoras de los beneficiarios hayan sido sustanciales¹¹.

Una última lección que puede extraerse de los ejercicios de evaluación realizados para diferentes países es la imposibilidad de disponer de un recetario universal. Mientras que las mismas medidas funcionan bien en algunos países, en otros los resultados no han sido especialmente positivos. Las singularidades de cada realidad social, la diferente tradición de los servicios sociales encargados de la gestión y las especificidades de los beneficiarios en cada país impiden hablar de prácticas concretas con mayor probabilidad de funcionar correctamente.

En relación a este último punto, hay que destacar que la mayoría de los ejercicios de evaluación han tratado de estimar los efectos medios de la participación en estas nuevas actividades. Este procedimiento obvia la notable heterogeneidad que afecta a estas poblaciones y que diversos estudios han puesto de manifiesto. En Estados Unidos, diversas estimaciones muestran que las barreras al empleo de una proporción muy alta de beneficiarios son muy grandes, sin que ninguna de las posibilidades abiertas de participación en actividades orientadas al empleo pueda modificar la empleabilidad de estos hogares (Pavetti y Strong, 2001). En Francia, los datos del Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) para el *Revenu Minimum d'Insertion* muestran dificultades muy amplias para una

¹⁰ Ver, entre otros muchos, Mayer y Jencks (1993), Rector et al. (1999), Bradshaw y Finch (2003), Iceland y Bauman (2004).

¹¹ Edin y Lein (1997), Danziger et al. (2002), Winship y Jencks (2004) y Meyer y Sullivan (2006).

significativa proporción de hogares beneficiarios. Para estos grupos, el coste de las medidas de inserción puede ser muy elevado y las posibilidades de éxito son reducidas¹².

4. LA EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE EMPLEO EN LOS PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS: EL CASO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El desarrollo relativamente reciente de las medidas activas de empleo incorporadas a los programas de garantía de rentas y la dispersión de algunas de estas actuaciones, tanto en el plano territorial como funcional, impide contar en España con un conjunto de evaluaciones tan amplio como el de otros países. Buena parte de estas iniciativas han surgido al hilo de la creciente asunción de competencias por parte de los gobiernos autonómicos y locales, siendo compleja la sistematización de los logros y los límites.

A ello se añade la insuficiente tradición en el uso de datos administrativos para evaluar estas políticas, que en otros países ha permitido contar con un importante acervo de resultados. En programas con cierta trayectoria, la posibilidad de explotar estos registros permite disponer de bases de datos longitudinales que, gracias a la existencia de un conjunto de técnicas analíticas cada vez más sofisticadas aplicables a microdatos, hacen posible abordar diferentes aspectos relacionados tanto con el funcionamiento de los programas como con las características de los hogares beneficiarios. En el campo de las políticas sociales en España, existe una limitada tradición en el uso de registros administrativos para la investigación, aunque algunas Comunidades Autónomas han realizado esfuerzos notables para convertir esos registros en bases de datos para el estudio de las políticas dirigidas a los hogares con menores ingresos. En España no existe esta cultura y es muy reciente y reducida todavía la importancia de los registros administrativos como fuente de datos, aunque la progresiva disminución de los costes en el proceso automático de la información permite acceder a ellos mediante herramientas analíticas modernas y eficientes. En otros países, como los nórdicos, el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales se han basado, tradicionalmente, en el uso de registros administrativos.

Las ventajas de la utilización de los datos administrativos sobre los programas de garantía de rentas son varias. La riqueza informativa contenida en los ficheros de beneficiarios representa un gran activo de conocimiento de la realidad

¹² Valga como ejemplo el hecho de que, según esta fuente, un 71,7% de los beneficiarios tienen dificultades para expresarse en su propio idioma y dos tercios tienen sólo educación primaria o menos.

social. Los sistemas administrativos en algunos servicios sociales son, además, esencialmente dinámicos y pueden ayudar a evaluar los cambios producidos a lo largo del tiempo, ya que ofrecen la posibilidad de seguir a los mismos individuos a lo largo de un período amplio. Su gran tamaño y, muy a menudo, la cobertura de universos completos permiten tipos de análisis imposibles de realizar con otras fuentes. Existe, además, la posibilidad de enriquecer la base de microdatos creada a partir del proceso administrativo mediante el cruce con otras fuentes procedentes de encuestas, estadísticas oficiales u otros registros administrativos.

No se debe olvidar, sin embargo, que existen también algunos problemas en la utilización de los datos administrativos para el estudio de los hogares de baja renta y la evaluación de los programas de garantía de rentas. Estos datos deben ser depurados antes de poder ser utilizados para la investigación, ya que hay numerosas fuentes potenciales de errores y los formatos no suelen ser adecuados para el análisis. Esta depuración incluye el proceso completo de transformación de los registros tal cual están en el sistema de información para la gestión en un fichero analítico. La preferencia por ficheros longitudinales en la mayor parte de los proyectos de investigación y evaluación de estos programas suele exigir también transformaciones importantes en la estructura de los ficheros de datos administrativos.

Si estos problemas reciben un tratamiento adecuado, es fácil pensar en los registros de participantes en estos programas como un instrumento privilegiado para el análisis de las posibilidades y límites de las estrategias desarrolladas por las diferentes Comunidades Autónomas. No existe en la actualidad una base de datos común de las diferentes experiencias territoriales. Sólo algunas Comunidades Autónomas cuentan con sistemas de registros adecuados para la evaluación¹³. Como ejemplo de las posibilidades y límites del uso de este tipo de información, en esta sección presentamos algunos resultados de las evaluaciones realizadas del programa de renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid (Ayala y Rodríguez, 2006a, 2006b, 2007). Si bien existen algunos elementos singulares de la experiencia madrileña en el contexto de las Comunidades Autónomas, con un nivel de recursos invertidos superior al de otros programas, el tipo de programas es bastante estándar en el contexto comparado.

Una de las grandes ventajas de este programa es la disponibilidad de información longitudinal para un período superior a una década, lo que permite, como en la revisión comparada de la sección anterior, dar respuesta a una variada gama de interrogantes. El primero se refiere a la movilidad general de los hogares parti-

¹³ Es el caso, entre otras, de Navarra, donde el sistema de registros del programa de Renta Básica ha permitido evaluaciones

cipantes, siendo varias las cuestiones que pueden recibir una respuesta a partir de los registros administrativos, como la posibilidad de identificar una serie de características socioeconómicas que determinan una mayor duración en los programas y que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de decidir incluir a los beneficiarios en actividades orientadas al empleo. En segundo lugar, la crítica recurrente de un efecto de dependencia de la duración, entendido como una menor probabilidad de salida al prolongarse las estancias dentro de los programas, con independencia de la participación en diferentes actividades que tratan de promover la inserción socioeconómica. La cuestión clave, si se verificase esta dependencia, sería articular otras medidas que permitieran romper las cadenas de dependencia motivadas por el desarrollo de la actuación pública.

Respecto a la primera de esas dos cuestiones, los estudios realizados parecen mostrar la existencia de diferencias bastante acusadas en el ritmo de entrada y salida de los programas según cuáles sean las características socioeconómicas de los hogares. La estimación de modelos de duración, habituales en el estudio de la participación en programas sociales con datos longitudinales, permitió identificar características determinantes de una mayor probabilidad de permanecer en el programa durante períodos más largos. Entre otras variables, destacan la pertenencia a minorías étnicas y la empleabilidad como principales determinantes, con signo contrario, de la prolongación de las estancias en el programa. En términos de las posibilidades de las políticas activas de empleo incorporadas a este tipo de programas parece razonable anticipar, a partir de estos resultados, que aquellas iniciativas que consigan mejorar la empleabilidad de los beneficiarios contribuirán a reducir los procesos de dependencia de las prestaciones.

Si estas políticas, por el contrario, no resultan eficaces, los problemas de dependencia se agudizarán. A medida que los hogares pasen más tiempo en el programa más difícil será que salgan de él. La estimación de diferentes modelos analíticos para contrastar si se da o no este patrón de comportamiento en los beneficiarios sirvió para contrastar que desde la puesta en marcha del programa las pautas de salida siguen un perfil muy característico, con un aumento de la probabilidad de abandono del programa durante los tres primeros años de participación y una disminución de esa probabilidad a partir de dicho período. Este resultado se mantiene incluso cuando se considera la posibilidad de que exista información omitida en las estimaciones.

Podría darse el caso de que las salidas de los programas reflejaran pautas de comportamiento de los beneficiarios diferentes. Cuando un hogar beneficiario de las prestaciones y de las posibles medidas de inserción abandona un programa de estas características puede deberse a motivos muy distintos. Las estimaciones realizadas confirman la necesidad de completar los juicios que pueden extraerse

de los modelos que consideran las salidas de manera homogénea, al existir causas muy variadas de abandono del programa. Así, los contrastes realizados ponen de manifiesto una notable similitud entre los perfiles de las salidas del programa consideradas como exitosas y fraudulentas por los responsables de los servicios sociales y un comportamiento claramente diferencial de aquellas causadas por motivos administrativos. Este resultado alerta contra las clasificaciones excesivamente restrictivas que consideran los dos primeros tipos como realidades distintas. De nuevo, la empleabilidad juega un papel fundamental en la explicación de las salidas exitosas.

Este mismo hecho, que refuerza la necesidad de instrumentar políticas como las revisadas en los apartados anteriores, se repite cuando se analiza otro tipo de proceso a menudo poco estudiado, como es, además de las entradas y salidas de los programas, la posibilidad de que los hogares participantes retornen a ellos en el medio o en el largo plazo. En las evaluaciones comentadas para otros países, a menudo se obvia la existencia de una notable heterogeneidad entre los beneficiarios en cuanto a las secuencias de participación en los programas y las duraciones de cada episodio de participación. En la mayoría de los países, sin embargo, un porcentaje no desdeñable de hogares se caracteriza por una participación intermitente en los programas. Un efecto deseable de las nuevas políticas sería reducir la probabilidad de reentrada en los programas de garantía de rentas. La identificación de diversos patrones de beneficiarios, con la posibilidad de encontrar hogares con participación recurrente, temporal o crónica, puede ayudar, además, a dar respuesta a uno de los interrogantes citados entre los problemas para una evaluación rigurosa del efecto de las estrategias de empleo, como es la posibilidad de que el efecto de las políticas esté condicionado por los cambios en el ciclo económico. Si las modificaciones en la tasa de paro dominan las entradas y salidas transitorias del programa el margen de acción de las nuevas estrategias de empleo se reduce, salvo que el gasto en estas políticas adquiera proporciones muy relevantes.

Los datos disponibles confirman la existencia de tipologías bien diferenciadas de acuerdo a la recurrencia y a la duración de la participación en este tipo de programas. Los contrastes elaborados muestran que el desempleo es un factor relevante, pero su influencia es menor que la de las características sociodemográficas de los beneficiarios, sobre las que las políticas de activación pueden tener un efecto importante. Los resultados revelan también que la combinación de factores macroeconómicos e individuales difiere notablemente en cada grupo definido según la participación crónica, recurrente o temporal. Un dato destacado es que algo más de un tercio de los beneficiarios entran de manera transitoria en los programas por la influencia, fundamentalmente, del crecimiento del desempleo, para no volver a ellos, mientras que otro grupo de beneficiarios apenas es sensible a las condiciones macroeconómicas y a las políticas objeto de estudio. Destaca también

que entre los factores que contribuyen a explicar las reentradas en los programas son importantes el tiempo de la primera estancia en el programa, el tipo de salida de ese primer episodio, la empleabilidad y el ciclo económico. De tales resultados se puede inferir, por tanto, la pertinencia de las actuaciones que mejoran los niveles de empleabilidad de los beneficiarios, las posibles medidas para complementar las remuneraciones de los beneficiarios que dejan el programa pero son muy sensibles al ciclo económico y la necesaria definición de actuaciones específicas para rebajar el número y la intensidad de los problemas sociales de aquellos para los que las estrategias de empleo resultan poco útiles. Cabe subrayar, por último, que incluso en contextos muy recesivos existen márgenes para una actuación pública más eficaz.

Dado este conjunto de evidencias, la pregunta clave es qué papel pueden estar jugando las nuevas estrategias de empleo en la dinámica de los programas o en qué medida están contribuyendo a reducir la dependencia de la intervención pública. Las estimaciones realizadas de carácter no experimental corrigiendo el sesgo originado por las distintas probabilidades individuales de participar en las diferentes acciones, reflejan que la participación en las actividades orientadas al mercado de trabajo reduce la probabilidad de que los hogares vuelvan a los programas o alargan, al menos, el tiempo pasado fuera de los programas en el caso de las reincorporaciones.

Esta constatación no significa, en cualquier caso, que la participación en las actividades destinadas a la inserción laboral mejore siempre el bienestar de los hogares beneficiarios de las prestaciones asistenciales. Para que así fuera, las mejoras tendrían que producirse en las diferentes dimensiones del bienestar enunciadas anteriormente. Los gestores de los programas pueden elegir entre diferentes alternativas –medidas orientadas a la mejora del empleo o de las habilidades sociales, medidas directas de empleo o medidas dirigidas a aumentar el capital humano– de acuerdo a la jerarquía que establezcan entre la amplia variedad de resultados posibles –empleo, pobreza o privación material, entre otros.

Las evaluaciones realizadas con el mismo tipo de metodología que en el caso anterior permiten diferenciar los efectos de cada opción de intervención sobre algunas de estas dimensiones. En el ámbito laboral, las medidas orientadas al empleo generan, lógicamente, efectos más positivos sobre la participación laboral que aquellas destinadas a mejorar las habilidades sociales de los beneficiarios. Los resultados de las estrategias de empleo, sin embargo, no parecen reducir en mayor medida que las actuaciones generales los problemas de inseguridad económica y, especialmente, las situaciones de privación multidimensional.

5. CONCLUSIONES

La generalización de medidas que han tratado de dotar a los programas tradicionales de garantía de rentas de un carácter más orientado a la inserción socio-laboral suscita numerosos interrogantes desde la perspectiva de la evaluación económica. Además de las habituales cuestiones de costes y eficiencia, destaca la falta de certeza sobre el diseño óptimo de estas actuaciones. Tal circunstancia ha favorecido el desarrollo de diferentes estrategias, como la puesta en marcha de actuaciones encaminadas a conseguir el vínculo más inmediato posible de los beneficiarios con el mercado de trabajo o las iniciativas públicas que han hecho descansar los objetivos de inserción laboral en la mejora de las cualificaciones de los beneficiarios y, con ello, en los programas de formación. Varios países han puesto en práctica alguna de estas estrategias, resultando muy relevante la identificación de aquellas experiencias que han conseguido alcanzar los mejores resultados.

La evaluación de las nuevas estrategias de empleo incorporadas a los programas de garantía de rentas se enfrenta, sin embargo, a numerosos obstáculos, que hacen difícil el conocimiento de sus posibilidades y límites. Una dificultad general es la variedad de perspectivas de los agentes sociales implicados en el desarrollo de los programas. Esta heterogeneidad de criterios hace difícil disponer de juicios inequívocos sobre los resultados obtenidos. Por otra parte, las características intrínsecas de estos programas guardan poco parecido con los principios habitualmente considerados básicos para una evaluación ágil de los resultados de la intervención pública. Frente a la idea de unicidad, inmediatez y mensurabilidad, los resultados posibles de este tipo de programas son muy variados, sus efectos se manifiestan en el largo plazo y los indicadores son, en muchos casos, cualitativos. Existen, además, requerimientos de información que no siempre pueden satisfacerse adecuadamente, al no contar habitualmente con sistemas de información de los programas suficientemente desarrollados.

Pese a tales barreras, la evaluación de este tipo de políticas ha crecido notablemente en los últimos años, dando lugar a una notable expansión de la literatura especializada y a un cuerpo creciente de resultados. De él se pueden extraer algunas conclusiones significativas. La primera es que en casi todos los países que han implementado estas estrategias, los efectos sobre el empleo son positivos, aunque de limitada magnitud. Esta tímida creación de empleo convive, sin embargo, con resultados menos positivos, como la ausencia de correspondencia entre los recursos presupuestarios invertidos y la creación de puestos de trabajo, o la generalización de procesos de preselección de aquellos beneficiarios con mayores

posibilidades de inserción laboral, aumentando con ello la diferenciación de los programas.

Destaca también de la experiencia comparada la dificultad para discernir cuál de las grandes estrategias de empleo incorporadas a los programas –mejora de la formación o empleo directo– produce mejores resultados. La ausencia de evidencia empírica concluyente impide jerarquizar una de las dos estrategias. Si bien los resultados de algunas evaluaciones cuestionan la idea generalizada de que en el largo plazo las políticas orientadas a aumentar la dotación de capital humano funcionan mejor que las medidas directas de empleo, la consideración de períodos de observación más prolongados respalda la mayor efectividad de las medidas de formación intensiva.

En tercer lugar, merece la pena destacar que las nuevas estrategias de empleo incorporadas a los programas de garantía de rentas, no siempre dan lugar a mejoras en el bienestar de los hogares beneficiarios. El empleo en muchos casos no significa evitar el riesgo de pobreza, sino que el desempeño de determinados trabajos puede hacer que los beneficiarios gocen de una posición peor que la que disfrutaban cobrando la prestación. En varios países, las reformas de los programas asistenciales han supuesto mejoras en las posibilidades de participación laboral de los beneficiarios, pero no han logrado incidir sobre su autonomía en el largo plazo o sobre su bienestar material.

La revisión de la evidencia empírica disponible para algunas Comunidades Autónomas no ofrece diferencias notables respecto a este cuadro general de resultados. La participación en diferentes actividades mediante los contratos de inserción ha servido para que, en ciertos casos, los hogares participantes reduzcan su probabilidad de retornar en el corto plazo a los programas. Esta participación no se ha reflejado, sin embargo, en una reducción automática de algunas dificultades sociales básicas o en la mejora de los niveles de bienestar material. Parece lógica una mayor individualización de las acciones y el desarrollo de evaluaciones que permitan contar no sólo con los efectos medios de los programas sino que den cuenta también de la notable heterogeneidad existente entre los beneficiarios.

A ello debe contribuir, sin duda, la necesaria mejora de los sistemas de información de este tipo de intervención pública. La adaptación y el desarrollo de los registros administrativos deberían permitir caracterizar de un modo mejor los procesos que determinan la dinámica de estos programas, así como una mejora de su diseño. Para el adecuado cumplimiento del objetivo de ofrecer a la sociedad un cuadro sistemático de resultados del funcionamiento de estas nuevas estrategias, la transformación de estos registros resultará, sin duda, una herramienta imprescindible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYALA, L. (2005): “Nuevos métodos de evaluación de los programas de bienestar social”. *Economistas*, 105, 153-165.
- AYALA, L., PEDRAJA, F. y SALINAS, J. (2005): “Assessing the Efficiency of Spanish Social Services Centres: a Data Envelopment Analysis”. *Empirical Economics Letters* 3, pp. 195-205.
- AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2006a): “The Latin Model of Welfare: Do ‘Insertion Contracts’ Reduce Long-Term Dependence?”, *Labour Economics*, 13, 799-822.
- AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2006b): “Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative outcomes”, *Conference Improving Work and Income for low-income households: drawing lessons from UE and U.S. reforms*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1-2 de junio de 2006.
- AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2007): “Barriers to employment and welfare duration” (with Magdalena Rodríguez), *Journal of Policy Modeling* 29, 237-257.
- BARNOW, B. y GUBITS, D.B. (2002): *Review of Recent Pilot, Demonstration, Research and Evaluation Initiatives to Assist in the Implementation of Programs under the Workforce Investment Act*. U.S. Department of Labor.
- BARTIK, T.J. (1995): “Using Performance Indicators to Improve the Effectiveness of Welfare-to-Work Programs”, Upjohn Institute Staff Working Paper 95-36.
- BLANK, R.M. (2002): “Evaluating Welfare Reform in the United States”. *Journal of Economic Literature* 40, 1105-1166.
- BLOOM, H.S. y MICHALOPOULOS, C. (2001): *How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: a Synthesis of Research*. Manpower Demonstration Res. Corp., New York.
- BLUNDELL, R. y MEGHIR, C. (2002): “Active Labour Market Policy vs. Employment Tax Credits: Lessons from Recent UK Reforms”. Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2002:1.
- BRADSHAW, J. and N. FINCH. (2003): “Overlaps in Dimensions of Poverty.” *Journal of Social Policy* 32, 513-525.
- BUXBAUM, C.B. (1981): “Cost-benefit analysis: the mystique versus reality”, *Social Services Review* 55, 453-471.
- CANCIAN, M., HAVEMAN, R., KAPLAN, T., MEYER, D.R. y WOLFE, B. (1999): “Work, Earnings and Well-Being After Welfare”. En Danziger, S. (Ed.): *Economic Conditions and Welfare Reform*. W.E. Upjohn Institute Employment Research, MI.
- CANCIAN, M. y MEYER, D.R. (2004): “Alternative Measures of Economic Success among TANF Participants: Avoiding Poverty, Hardship, and

- Dependence on Public Assistance”. *Journal of Policy Analysis and Management* 23, 531–548.
- CARLING, K. y RICHARDSON, K. (2004): “The Relative Efficiency of Labor Market Programs: Swedish Experience from the 1990s”. *Labour Economics* 11, 335–354.
 - CLASEN, J. KVIST, J. y OORSCHOT, W. (2001): “On condition on work: increasing work requirements in unemployment compensation schemes”. En Kautto, M. (ed.): *Nordic Welfare States in the European Context*. Routledge, Londres.
 - DANZIGER, S., HEFLIN, C., CORCORAN, M., OLTMANS, E. y WANG, H. (2002): “Does It Pay to Move from Welfare to Work?”, *Journal of Policy Analysis and Management* 21, 671-692.
 - EDIN, K. y LEIN, L. (1997): *Making ends meet: how single mothers survive welfare and low-wage work*. Russell Sage Foundation, New York.
 - FARINHA RODRIGUES, C. (2004): “The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal”. Technical University of Lisbon, Department of Economics, *Working Paper* nº 2004/09.
 - FREEDMAN, S., FRIEDLANDER, D., HAMILTON, G., ROCK, J., MITCHELL, M., NUDELMAN, R., J., SCHWEDER, A. y STORTO, L. (2000): *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies*. Manpower Demonstration Research Corporation, New York.
 - GROGGER, J. y KAROLY, L.A. (2005): *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
 - HILLS, J. y WALDFOGEL, J. (2004): “A “Third Way” in Welfare Reform? Evidence from the United Kingdom?”. *Journal of Policy Analysis and Management* 23, 765–788.
 - HOTZ, V.J., IMBENS, G.W., y KLIERMAN, J.A. (2000): “The Long-Term Gains from Gain: a Re-Analysis of the Impacts of the California GAIN Program”. *NBER Working Paper* 8007, Cambridge, MA.
 - HVINDEN, B. (2000): “The Diverse Meanings of Activation in Western Europe of the 1990s”. Seminario *The Activating Welfare State: New Ways of Fighting Poverty and Social Exclusion in Europe*, Lund University, Suecia, 27–28 Octubre, 2000.
 - ICELAND, J. y BAUMAN, K. (2004): “Income Poverty and Material Hardship: How Strong Is the Association?”, *National Poverty Center Working Paper Series* 04-17.
 - KNAPP, M. (1984): *The Economics of Social Care*. Macmillan. Londres.
 - LØDEMEL, I. y TRICKEY, H. (Eds.) (2000): *An offer you can't refuse: Workfare in International Perspective*. The Policy Press, Bristol.

- MAYER, S.E. y JENCKS, C. (1993): “Recent Trends in Economic Inequality in the United States: Income Vs. Expenditures Vs. Material Well- Being”. En Papadimitriou, D. y Wolff, E. (eds.): *Poverty and Prosperity in the USA in the Late Twentieth Century*. MacMillan, London.
- MEYER, B.D., y SULLIVAN, J. (2006): “Consumption, income, and material well-being after welfare reform”. *NBER Working Paper Series* nº11976.
- MOFFIT, R. y VER PLOEG, M. (eds.) (2001): *Evaluating Welfare Reform in an Era of Transition*. National Academy Press, Washington, DC.
- PAVETTI, L. y STRONG, D. (Dir.) (2001): *Work-Based Strategies for Hard-to-Employ TANF Recipients: A Preliminary Assessment of Program Models and Dimensions*. Mathematica Policy Research, Inc, Washington, DC.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Fundación FOESSA, Madrid.
- RECTOR, R.; JOHNSON, K.A. y YOUSSEF, S.E. (1999). “The Extent of Material Hardship and Poverty in the United States”, *Review of Social Economy* 57, 351-387.
- SCHOENI, R.F. y BLANK, R. (2000): “What has Welfare Reform Accomplished? Impact on Welfare Participation, Employment, Income, Poverty, and Family Structure”. *NBER Working Paper* nº 7627.
- SEFTON, T. (2003): “Economic Evaluation in the Social Welfare Field: Making Ends Meet”, *Evaluation* 9, pp. 73-91.
- SIANESI, B. (2004): “An Evaluation of the Swedish System of Active Labor Market Programs in the 1990s”. *The Review of Economics and Statistics* 86, 133-155.
- VAN OORSCHOT, W. (2002): “Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes?”, *Journal of Social Policy* 31, 339-420.
- WINSHIP, S., y JENCKS, C. (2004): “How Did the Social Policy Changes of the 1990s Affect Material Hardship among Single Mothers? Evidence from the CPS Food Security Supplement”. John F. Kennedy School of Government nº04-027.
- ZOYEM, J.P. (2001): “Contrats d’Insertion et Sortie du RMI”, *Économie et Statistique* 346-347, 75-102.