

REFORMA SOCIAL EN ESTADOS UNIDOS: PRIORIDAD A LOS PROGRAMAS DE EMPLEO. EL PROGRAMA GAIN DE CALIFORNIA

1. CONTEXTO HISTORICO

Cuando el Gobierno Federal comenzó a prestar ingresos asistenciales a las familias pobres, como parte de la Ley Nacional de Seguridad Social (National Social Security Act) de 1935, los tiempos eran diferentes. Las Ayudas a las Familias con Hijos Dependientes, comúnmente conocidas como programa AFDC, fueron creadas en aquellos años para ayudar a las madres solas a permanecer fuera del mercado de trabajo y poder cuidar así de sus hijos en casa.

La opinión pública era entonces favorable a esta iniciativa porque, en aquel tiempo, pocas mujeres de clase media trabajaban fuera del hogar, y el AFDC ayudaba fundamentalmente a las viudas o a las mujeres de trabajadores discapacitados. La opinión pública no se preocupaba de si el sistema de asistencia reducía las tasas de nupcialidad o los esfuerzos de este colectivo por trabajar. El derecho individual a la asistencia social no se consideraba temporal.

Sin embargo, con el extraordinario incremento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo ocurrido durante los últimos cuarenta años, la opinión pública de los Estados Unidos dejó de considerar adecuada la ayuda a madres solteras pobres, máxime cuando otras mujeres estaban trabajando por poco dinero y, a menudo, no por elección voluntaria. A su impopularidad se añade el hecho de que, a menudo, las madres que se benefician de la asistencia social

hayan tenido sus hijos fuera del matrimonio. Hoy día, la opinión pública está preocupada porque considera que el sistema de asistencia social crea efectos perversos, y los ciudadanos exigen mejores resultados de un servicio al que contribuyen económicamente. El temor estriba en que un sistema de bienestar social que presta ayudas económicas principalmente a las madres solteras promueva los nacimientos fuera del matrimonio al favorecer que las madres puedan mantener a sus hijos sin depender de los hombres. Aunque los datos de las investigaciones no son muy claros respecto a la medida en que el sistema de asistencia social ha favorecido la maternidad de madres solas y solteras, la opinión general no ha variado.

Esta evolución socavó el apoyo a la idea original del sistema de asistencia social como alternativa al trabajo remunerado. Por el contrario, un nuevo compromiso comenzó a fraguarse a finales de los años 60. El Congreso de los Estados Unidos mantuvo la red de seguridad básica del AFDC, pero añadió al programa una serie de requisitos relacionados con el trabajo. En efecto, el AFDC pasó de ser un sistema de beneficios sin compromisos —si eres pobre tendrás dinero— a uno de obligación recíproca, bajo el cual, para recibir ingresos completos, la persona debería haber participado en algunas actividades dirigidas al trabajo o en empleos propiamente dichos.

Sí, las familias (y en consecuencia, los niños) seguirían recibiendo ayuda, pero

estos ingresos se reducirían a menos que los padres dieran pasos concretos hacia el trabajo. El objetivo era que con los nuevos requisitos se estimulara la ética del trabajo, el sistema de asistencia social se convirtiera en una alternativa menos atractiva y se promovieran servicios que aceleraran la transición a la vida autónoma.

La lógica política de este proyecto estaba clara. La opinión pública, encuesta tras encuesta, señalaba: «no queremos que los niños pasen necesidades, pero tampoco queremos dar a los padres un cheque en blanco, tienen que trabajar como los demás».

Desde 1967, diferentes propuestas intentaron hacer efectivo este mandato. Bajo el programa de Incentivación al Trabajo (WIN) de los años 70, el énfasis se puso en conseguir que las madres con hijos en edad escolar buscaran trabajo. Las investigaciones de la Manpower Demonstration Research Corporation (MDCR) demostraron que, si bien los programas de búsqueda de empleo podían ser económicamente efectivos al ser relativamente baratos, la mayoría de sus beneficiarios no abandonaban el sistema de protección social y aquéllos que encontraban trabajo lo hacían principalmente en empleos mal pagados.

Esto trajo consigo el establecimiento de requisitos más ambiciosos en la Ley Nacional de Apoyo a la Familia (National Family Support Act) de 1988, que creó el Programa para el Fomento de las Oportunidades de Empleo y Adquisición de Capacidades Laborales Básicas (JOBS). JOBS extendió la obligación de trabajar a las madres con hijos más pequeños y prestó una combinación de servicios —con un mayor énfasis en la educación básica— en un esfuerzo por promover el acceso al trabajo, reducir la pobreza y disminuir la dependencia a largo plazo.

2. EL ACTUAL PROGRAMA GAIN DE CALIFORNIA

El programa GAIN (Mayores Posibilidades para la Independencia) es el programa de empleo y formación de California para la Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes. El programa GAIN está administrado por el Gobierno del Estado como parte del programa JOBS, ordenado y parcialmente financiado con fondos federales. A nivel local, el programa GAIN está gestionado por los 58 Departamentos Locales de Bienestar Social (CWD). Los servicios son prestados directamente por

los CWD o a través de convenios con prestadores locales de servicios.

Como consecuencia de este esquema, las normas para el cobro de las prestaciones económicas por parte de las familias es en Estados Unidos una compleja mezcla de leyes nacionales, modificaciones de los estados y gestión local. Al ser a menudo las políticas y los puntos de vista diferentes en las diferentes instancias de la Administración, la política de dirección del administrador de cada programa local se ha convertido en la clave para el funcionamiento de los programas de bienestar y trabajo.

En California, el programa GAIN estatal presta servicios relacionados con el trabajo, la educación y la formación necesaria para ayudar a los receptores de las ayudas AFDC a encontrar un empleo. Los servicios incluyen asistencia en la búsqueda de un puesto de trabajo, evaluaciones sobre las posibilidades de ser contratado y derivaciones a programas educativos y a otras actividades individualizadas de formación y empleo, incluyendo los servicios de varios de los 21 programas de formación y empleo ajenos al CWD que existen en California.

Los trabajadores del programa GAIN identifican los obstáculos para el empleo con los que se encuentran los perceptores de los fondos AFDC y facilitan el acceso a servicios y programas que ayudan a los beneficiarios a superar estas barreras. En la mayoría de los casos, presta ayudas económicas en casos de falta de atención a los niños, transporte o gastos relacionados con el trabajo o la educación. Sin embargo, debido a sus limitados recursos, en lo que se refiere a otras cuestiones como las drogodependencias o los problemas de salud mental, lo único que GAIN puede hacer es derivar a sus usuarios a los servicios de las agencias locales o estatales apropiadas.

La lógica política que exige trabajar a los receptores de las ayudas AFDC se justifica también por el rápido crecimiento de este programa a nivel nacional. Sólo en California, se gastaron en 1995 7,6 billones de dólares en pagos de AFDC a 2,6 millones de personas. El costo y el crecimiento del AFDC ha sido una cuestión primordial en nuestras elecciones presidenciales de este año. La única contención del gasto discutible es la de conseguir que pase más gente de la asistencia social al trabajo pagado.

Durante el año fiscal 1994-95, la cantidad media de beneficiarios de las ayudas

de AFDC en California fue de 910.000 personas. La media mensual de beneficiarios del programa GAIN era de 78.000, es decir un 9% de la media mensual del AFDC. Actualmente, cerca de un 30% de los perceptores de estas ayudas tienen derecho a acceder al programa GAIN, pero no reciben servicios de ese programa debido a la falta de fondos. Algunas de estas personas pueden recibir servicios de empleo y formación a través de otros recursos laborales y educativos.

3. LA EVALUACION DEL GAIN POR PARTE DEL MDCR

Cuando el Estado de California estableció el programa GAIN pidió a la Manpower Demonstration Research Corporation (MDCR) la realización de una evaluación de los resultados del programa a nivel estatal.

La investigación del MCDR consistió en una amplia evaluación plurianual debido a que el programa GAIN había sido concebido como una estrategia de inversión a largo plazo con un gran énfasis en el campo de la educación. Basada en datos detallados de 33.000 personas que ingresaron en el GAIN entre principios de 1988 y mediados de 1990, el estudio de MCDR examinaba los efectos del programa en seis condados en materia de empleo, ingresos, recepción de asistencia social y de coste/beneficio. Los seis condados estudiados fueron Alameda, Butte, Los Angeles, Riverside, San Diego y Tulare, que son distintos entre sí, rurales y urbanos, grandes y pequeños, y representativos del conjunto de California.

Hasta la primavera de 1993, el programa GAIN de Los Angeles incidía principalmente en educación y programas orientados a la formación (80% INFO). Sin embargo, los informes de la evaluación de MCDR y, en particular, el informe final realizado por los evaluadores a mediados de 1994 sostenían que, aunque el programa GAIN de Los Angeles produjo algunas reducciones en los pagos de AFDC, no consiguió un incremento sustancial de los ingresos de los beneficiarios durante los tres años analizados. Además, el programa no era positivo en relación al coste/beneficio, pues ahorra sólo 41 centavos por cada dólar gastado. Por otro lado, se hallaron efectos positivos en casi todos los grupos de la población asistida del condado de Riverside. Este programa consiguió, además, buenos resultados de coste/beneficio, ya que se ahorraron 2.85 dólares por cada dólar gastado.

En Riverside, un condado del Sur de California, unas 24.000 familias recibían los fondos de AFDC durante el estudio del MCDR. A diferencia del resto de los condados de California, que orientaban el programa GAIN a servicios educativos para los beneficiarios de AFDC, Riverside se centraba en el empleo inmediato de los usuarios de sus servicios.

A partir de finales de 1993, el GAIN de Los Angeles dio una serie de pasos concretos para adoptar y adaptar la gestión y las estrategias operativas que caracterizaban el modelo de Riverside. Esencialmente, el GAIN de Los Angeles reorientó y reestructuró su programa para dar prioridad al empleo inmediato más que a la formación y la educación, aunque sin excluir estos factores. La nueva orientación del programa se denominó Empleo Primero (Job First).

4. EL CAMBIO FILOSOFICO

Cuando recibimos las conclusiones del MCDR, mi jefe, Jhon Martinelli, dijo: «El GAIN de Los Angeles es una sangría de dinero. Si no podemos hacerlo mejor, es mejor que cerremos».

Señalaré ahora algunas cuestiones clave que considero necesarias para cualquier programa gubernamental que aspire a cambiar los actuales servicios de asistencia social.

- ¿Realmente quieres cambiar? ¿Está creciendo el número de beneficiarios? ¿Crees que para las familias y sus hijos es mejor trabajar que no trabajar? ¿Quieres un programa que requiera algo a sus usuarios o quieres darles un cheque y dejarlos solos? ¿Quieres ofrecerles enseñanza y dejarles que relacionen su educación adicional con el mercado de trabajo? ¿Quieres ofrecer trabajo sólo a los voluntarios motivados o quieres exigir la participación en actividades orientadas al empleo?
- Determina qué resultados quieres: ¿quieres reducir costes? ¿Servir a unos pocos o a la mayoría?, ¿elevar el nivel de educación y habilidades?, ¿quieres conseguir que más personas trabajen a tiempo completo o crees que es suficiente con que lo hagan a tiempo parcial? Nosotros decidimos que queríamos cambiar. Creemos que los norteamericanos quieren que los beneficiarios de los AFDC sean capaces de trabajar *para* trabajar. Los objetivos fundamentales de nuestro programa eran los de insertar más personas en el mercado de tra-

bajo y el de servir al mayor número de usuarios posible con los fondos disponibles.

Establece vías para reforzar tu tarea. Los responsables de la política del estado adoptaron un lema para el GAIN de Los Angeles: «Un trabajo, un trabajo mejor, una carrera»:

- Estimulamos, pedimos y ayudamos a los beneficiarios de los fondos AFDC a mantener a sus hijos al tiempo que se preparaban para un trabajo o aceptaban un empleo.
- Creemos que las personas son mejores en el trabajo.
- Estimulamos a los participantes a trabajar a tiempo completo o parcial, incluso en el caso de estar estudiando. Un trabajo también es educación.
- Dijimos lo siguiente a los participantes en el programa:
 - Una vez que hayas empezado a trabajar podrás tener un mejor conocimiento de cuáles son tus habilidades, qué cualidades exigen los empresarios y qué otras oportunidades de trabajo hay disponibles.
 - Tu trabajo, bien sea a tiempo completo o a tiempo parcial, te producirá el orgullo de ganar al menos una parte del dinero necesario para el mantenimiento de tu familia, y reducirá la necesidad de depender de la asistencia social.
 - Convirtiéndote en un padre o madre con trabajo demuestras un crecimiento personal y una independencia que genera un modelo positivo para tus hijos.
 - Estás haciendo una contribución positiva para la sociedad.
- Ofrecimos folletos, actos de felicitación, insignias, cartas, posters, videos, y otros objetos que refuerzan el objetivo a través de diferentes medios.
- Reconocimos y compartimos los éxitos.

Mide tus progresos. Crea hojas de datos simplificadas para observar elementos tales como el número de beneficiarios comparado con el número de empleos iniciados. Utiliza formularios de respuesta para los usuarios.

Advierte a todas las personas implicadas en la prestación de servicios de

que existen unos nuevos objetivos y estimula sus resultados. Aunque los prestadores de servicios educativos se resistieron al cambio, fundamentalmente porque acudían menos personas de nuestros programas a sus cursos, dimos algunos pasos adelante. Añadieron, por ejemplo, el concepto de «habilidades de vida» en sus currículos formativos. Esto quiere decir que también enseñaban a relacionarse con otras personas, a autoorganizarse para llegar puntualmente a los sitios, a administrar el dinero, etc.

Decide cómo quieres gastar tu presupuesto en materia de atención a la infancia. En California, podemos pedir la participación en el programa GAIN a partir de que el hijo más pequeño de la familia cumpla los tres años. Una madre puede entrar voluntariamente en el GAIN independientemente de la edad de su hijo. Sin embargo, la atención preescolar es muy cara y más difícil de conseguir que el cuidado de niños más mayores. Por consiguiente, en el GAIN de Los Angeles no damos servicios especiales a madres de niños muy pequeños.

En el pasado, el GAIN de Los Angeles no ponía suficiente énfasis en aconsejar a los usuarios a que inscribieran a sus hijos en servicios de infancia económicamente asequibles para ellos si iban a trabajar. Como resultado, muchos usuarios encontraron trabajo, pero fueron incapaces contribuir al caro modelo de atención a la infancia que el GAIN pagaba. Esto fue, en efecto, un fuerte elemento desincentivador del trabajo.

Trabajar con los usuarios para obtener servicios de atención a la infancia a precios razonables durante sus actividades en el programa GAIN favorece que muchos de los beneficiarios del programa se costeen los gastos de la atención infantil con los ingresos de sus nuevos trabajos, y ha supuesto una notable reducción en la cantidad de recursos que el programa GAIN gasta en atención infantil, liberando fondos para más beneficiarios de la asistencia social.

5. SISTEMAS DE PRESTACION DE SERVICIOS

El GAIN de Los Angeles adoptó importantes cambios en su naturaleza y, en algunos casos, en la secuencia de los servicios ofertados:

Orientación. Este es el primer encuentro cara a cara que la mayoría de los usuarios tienen con el programa GAIN, y ha sido completamente reestructurado para que esté más orientado hacia el trabajo, sea más motivador y genere autoestima. Se trata de una actividad de una jornada centrada en el establecimiento de objetivos, preparación para el trabajo y explicación de los estímulos financieros y de otro tipo de cara al acceso a un empleo. En efecto, California ha puesto en práctica una serie de cambios legales que permiten a los usuarios recibir más de lo que ganan. Los gestores de casos de GAIN, los responsables de los grupos de orientación y los equipos del Club de Empleo hacen ahora especial hincapié en informar a los usuarios de GAIN del paquete de incentivos laborales que espera a los usuarios empleados de California. Además de un año de atención infantil y asistencia médica subvencionadas por la Administración central para los trabajadores empleados en el caso de que dejen de recibir el cheque de asistencia social, las normas presupuestarias antidiscriminatorias («fill the gap») de California permiten a los beneficiarios que trabajan, cuya posibilidad de acceso a algunas ayudas sociales se mantiene, conservar una parte mayor de su cheque de asistencia social que antes. El paquete de incentivos laborales de California posibilita ahora que aceptar un trabajo, incluso mal pagado, sea una buena opción para un usuario del sistema de asistencia social.

Club de Empleo. El programa GAIN de Los Angeles, a través de la Oficina Local de Educación (COE), puso en práctica una exitosa dinámica, Clubs de Empleo de tres semanas que mejoran significativamente los resultados de los anteriores Clubs de Empleo. Supone efectos importantes en la adquisición y el mantenimiento de la autoestima, el apoyo del grupo, y en el aprendizaje de estrategias para identificar, obtener y conservar empleos. Se contrataron profesionales altamente cualificados, comprometidos y de procedencias culturales diversas para trabajar en los Clubs de Empleo. Los usuarios se mostraron entusiasmados con esta iniciativa. El GAIN de Los Angeles cree firmemente que las habilidades adquiridas en el Club de Empleo serán útiles para un usuario durante muchos años y que pueden conducir a un empleo a aquéllos que carecen de habilidades básicas.

— **Valoración vocacional seguida de un plan de empleo.** Para aquéllos que no encuentran trabajo inmediato en el Club de Empleo, se realiza un proceso de examen y evaluación de un día para determinar qué tipo de asistencia precisan de cara a la consecución de un trabajo. Algunos necesitan educación o formación escolar. Otros tareas de formación laboral que les ayuden a adquirir costumbres de trabajo como aceptar la supervisión, relacionarse con otros, estructurar el día, etc.

6. PRACTICAS DE GESTION

El Programa GAIN de Los Angeles ha puesto en práctica una serie de prácticas de gestión claves para promover y reforzar el modelo de Empleo Primero.

— Establecimiento de una Unidad de Desarrollo de Empleo en cada oficina regional. Cada una de las cinco oficinas de gestión de casos tiene una Unidad de Desarrollo de Empleo responsable de establecer contactos con los empresarios para buscar oportunidades de trabajo e informarse sobre posibilidades de empleo (periódicos, listas de la oficina local de empleo, llamadas a grupos empresariales locales, anuncios, etc.), y conectar a los usuarios del GAIN con ellos.

Los responsables de estas oficinas son cuidadosamente seleccionados en función de su motivación, su creatividad y su capacidad para trabajar de forma adecuada con el sector privado. Entre sus herramientas para relacionar los usuarios GAIN dispuestos a trabajar con los potenciales empleadores se encuentran los «mercados de empleo» organizados por los agentes de trabajo en las oficinas regionales de GAIN o en centros comunitarios. En estos mercados de carácter mensual o trimestral, los empresarios invitados anuncian sus oportunidades de trabajo y entrevistan y contratan allí mismo a los usuarios del programa GAIN. Se han obtenido grandes éxitos con los mercados de empleo y otros programas y técnicas utilizados por las oficinas regionales de desarrollo de empleo.

— Creación de una cultura organizacional interna que exige y recompensa las colocaciones laborales. Los niveles de colocación laboral se incluyen en el informe anual de cada administrador regional del GAIN. Además, se pide ahora a los responsables regionales que establezcan objetivos de coloca-

ción laboral para sus gestores de casos. Se utilizan pancartas, alabanzas, certificados, insignias, etc., para felicitar y reconocer a los más efectivos y para estimular mayores esfuerzos de colocación laboral por parte de todo el equipo.

- Establecimiento de un sistema de informes de gestión para apoyar el cambio a un programa de Empleo Primero. La Oficina Central del Programa GAIN y las oficinas regionales realizan nuevos informes que ofrecen mensualmente información acerca del número de colocaciones laborales en cada región, unidades dentro de cada región, etc., que permiten el tipo de control y evaluación del equipo señalado anteriormente. Paralelamente, se han desarrollado esfuerzos respecto a los informes y actualmente respecto a la atención infantil.

- Un convenio basado en el rendimiento para la gestión del Club de Empleo. Más que un convenio que recompensa el proceso (como era el caso de la anterior entidad prestadora de los servicios del Club de Empleo), concedimos un nuevo contrato basado en los resultados y en el rendimiento a otro prestador de servicios, la Oficina de Educación del Condado, que organiza el Club de Empleo y supervisa la formación para la búsqueda de empleo. Ahora, el prestador del servicio debe conseguir un índice de colocaciones del 20%, y sólo entonces puede ganar un bono por cada usuario colocado por encima de ese 20%. Hasta marzo de 1996, la media de colocación laboral del COE era del 31%.

La posibilidad de conseguir los usuarios mejor preparados para el trabajo se controla de dos maneras: primero, la entidad no selecciona los usuarios que se le derivan (incluidos en la base en la que se procesan las tasas de colocación), y segundo, los bonos ofrecen un fuerte incentivo para profundizar en los casos más problemáticos.

Exigencia de un progreso regular para los participantes en actividades educacionales. Los responsables de los casos del programa GAIN valoran estrictamente los progresos de los usuarios. El usuario que no muestra interés o no progresa es trasladado fuera de las actividades de formación por los responsables de cada caso.

Sanciones rápidas. Continuamos trabajando en acelerar y simplificar el complejo proceso burocrático que el

Estado exige para reducir las prestaciones económicas cuando un participante falla o rechaza cooperar sin una causa justificada. También estamos trabajando en talleres motivacionales para estos usuarios con el objetivo de reducir la frecuencia de incumplimientos del programa.

El equipo del GAIN de Los Angeles ha demostrado, en general, una respuesta bastante favorable a estos cambios en las prácticas de gestión desde 1993. Los objetivos y las expectativas respecto al equipo y los usuarios están más claras y los sistemas han sido readaptados para apoyar la filosofía del programa Empleo Primero: un trabajo, un trabajo mejor, una carrera.

7. LOGROS

¿Cuáles son los logros específicos del GAIN de Los Angeles? El incremento en la tasa de colocaciones desde la puesta en práctica de Empleo Primero ha sido notable. En el año fiscal 1991-92, justo el anterior a la puesta en práctica del plan, el GAIN de Los Angeles colocó a 4.032 usuarios en empleos. En el año fiscal 1993-94, primer año completo de Empleo Primero, 10.609 usuarios encontraron trabajo.

En el más reciente año fiscal completo, 1994-95, el GAIN de Los Angeles logró colocar a 22.657 usuarios en puestos de trabajo, ¡y eso en un mercado local de trabajo donde el desempleo supera la media nacional desde la recesión de 1989-91! Así, en el conjunto de los años desde 1991-92 las tasas se han incrementado en un 400% y el GAIN de Los Angeles está ahora en disposición de mejorar sus resultados de cara al año fiscal 95-96.

Sólo en el año natural de 1995, 25.283 personas comenzaron a trabajar. El trabajo administrativo y la venta al detalle son las ocupaciones más habituales. Otros empleos usuales son los relacionados con la construcción, los transportes, la manufacturación de productos y los servicios médicos. Todo ello supuso un primer año de ahorro de 37 millones de dólares de las ayudas de AFDC, sin contar las prestaciones acumuladas que continuarán derivándose en los próximos años, los ahorros en otras ayudas como vales de comida y Medicaid (asistencia sanitaria) o el incremento de la recaudación fiscal en la medida que los usuarios se convierten en contribuyentes en lugar de consumidores de impuestos.

Este ha sido un cambio de coste neutro. Con aproximadamente la misma can-

tividad de fondos que en años anteriores, servimos ahora a 25.000 usuarios más cada año.

Nuestra capacidad actual ronda las 35.000 personas, de un total de 255.000 adultos elegibles. Sin embargo, debido a la tasa de colocaciones laborales y a otros factores que afectan a la capacidad del servicio, estamos inscribiendo ahora a más de 4.000 nuevos usuarios cada mes y esperamos servir en el año 95-96 a una cantidad adicional de 50.000 personas.

Esperamos conseguir otras 25.000 colocaciones este mismo año fiscal. Aho-

ra mismo estamos en disposición de conseguir o de superar este objetivo. GAIN logró 22.739 colocaciones laborales entre julio del 95 y marzo del 96.

Detrás de las exitosas estadísticas fiscales y de empleo obtenidas por el GAIN de Los Angeles están, sin embargo, los triunfos personales de los usuarios del programa que han sido capaces de encontrar y conservar un empleo. El impacto de este éxito personal en sus familias y en su comunidad es verdaderamente incalculable.

PAT KNAUSS