



El programa interdepartamental de la renda mínima d'inserció: avaluació del disseny i propostes de millora

Informe final

Desembre de 2011

Avaluador principal: David Casado

Aquest informe ha estat co-finançat per:



Generalitat de Catalunya
**Departament d'Economia
i Coneixement**



Índex

Resum executiu	I-III
1 Introducció	2
2 El PIRMI en perspectiva comparada: una anàlisi basada en l'evidència	4
2.1 Les condicions d'accés i la cobertura del programa	4
2.2 La quantia de les prestacions: repartir peix i fomentar la pesca?.....	8
2.3 El repte de l'activació.....	14
2.4 La gestió dels casos i la provisió de mesures.....	23
2.5 Límits a la permanència	27
2.6 La imposició d'un sostre de despesa.....	28
3 Recomanacions per redissenyar el PIRMI	30
3.1 L'accés: repensar els contorns del programa	30
3.2 Mesurar l'ocupabilitat.....	32
3.3 Mesures d'activació: en la mesura justa	33
3.4 Augmentar l'atractiu de treballar	34
3.5 Calen límits temporals?	36
3.6 Finançament i arquitectura organitzativa: repensar els incentius.....	38
3.7 Assajar i avaluar.....	40
3.8 Més i millors dades.....	42
4 Conclusions	44
5 Bibliografia.....	48
Annex A. Resum executiu de l'avaluació del PIRMI (Ivàlua, 2009)	52
Annex B. Una breu introducció a l'avaluació d'impacte	62





Resum executiu

El Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI) neix a principis de la dècada dels noranta amb un doble objectiu: d'una banda, proporcionar una font d'ingressos a les llars catalanes que no tenen prou recursos i, de l'altra, promoure la seva inserció sociolaboral mitjançant diversos tipus de mesures orientades a pal·liar les seves problemàtiques socials i a facilitar la seva participació en el mercat de treball.

Diversos aspectes del PIRMI, com ara els canvis en la composició sociodemogràfica dels beneficiaris, els determinants de la permanència en el programa o els factors associats a la inserció laboral, foren avaluats per Ivàlua l'any 2009 utilitzant informació corresponent al període 1998-2008. Tanmateix, en els dos anys transcorreguts des d'aquella avaluació, la persistència de la crisi econòmica ha comportat un augment molt considerable dels recursos destinats al programa: si l'any 2008 hi va haver uns 13.700 expedients vigents i es van destinar 73,9 milions d'euros al finançament de prestacions, les xifres a finals de 2010 varen ser, respectivament, de 30.000 expedients i 150 milions d'euros.

En aquest context, mitjançant la promulgació del Decret 384/2011, el Govern de la Generalitat ha introduït diverses modificacions substantives del programa: entre les més importants, un enduriment de les condicions d'accés, l'establiment d'un límit de 5 anys al temps de permanència (amb certes excepcions) o la limitació de la quantia global que una llar pot rebre en concepte de prestacions.

Els principals objectius d'aquesta nova avaluació, que parteix de la de 2009 i li dóna continuïtat, són els següents:

- Avaluat el disseny actual del programa, tant dels aspectes recentment reformats com d'altres igualment importants, emprant per a això els resultats de les avaluacions sobre programes similars dutes a terme en altres països.
- Atenent els resultats anteriors, proposar alguns canvis en el disseny del programa orientats a millorar-ne l'efectivitat, i establir les pautes per avaluar-ne rigorosament els resultats.

En resum, després d'analitzar les experiències dutes a terme en d'altres països i fruit del bagatge acumulat de l'anterior avaluació del programa, suggerim la necessitat d'abordar les qüestions següents en relació amb el disseny del PIRMI:



- *Repensar els contorns del programa*, la qual cosa implica: 1) garantir que el programa sigui d'últim recurs, especialment en relació amb les pensions no contributives (PNC) per invalidesa, ja que existeixen indicis que alguns dels beneficiaris del PIRMI podrien ser derivats cap a aquest altre sistema; 2) aclarir el paper del programa en relació amb els sol·licitants d'ajuda que només tenen problemes laborals, desenvolupant juntament amb el Govern central algun dispositiu de caràcter excepcional (tipus PRODI); i 3) mentre no se solucionen els punts anteriors, renunciar a aplicar la modificació introduïda pel Decret 384/2011 per la qual el col·lectiu anterior queda exclòs de l'accés al PIRMI. Aquesta modificació té la virtut d'obrir un debat necessari sobre l'adequació del programa per fer front a crisis tan profundes com l'actual. Tanmateix, l'absència en l'àmbit internacional de limitacions en l'accés relacionades amb els motius que han provocat la manca de recursos, junt amb els problemes d'implementació d'aquest tipus de mesura (augmenten la subjectivitat en el procés de selecció), desaconsellen el seu manteniment.
- *Mesurar l'ocupabilitat*. És necessari consensuar algun tipus d'indicador que permeti mesurar l'ocupabilitat potencial dels beneficiaris. Aquest indicador es podria construir a partir de la combinació d'informació administrativa, com la història laboral de l'individu, i de la valoració realitzada pels treballadors socials. L'ocupabilitat dels subjectes, que s'hauria de reavaluar cada cert temps, es podria utilitzar per identificar el col·lectiu de persones activables i, dins d'aquest, per definir paquets d'activació diferenciats atenent el grau d'ocupabilitat.
- *Proporcionar mesures d'inserció efectives*. Una de les grans assignatures pendents del PIRMI és disposar d'evidència empírica pel que fa a l'efectivitat relativa de les mesures que el programa duu a terme per incrementar el grau d'inserció laboral dels beneficiaris (per exemple, participació en plans d'ocupació, orientació laboral, formació bàsica, ocupació protegida, etc.). En aquest sentit, es tracta d'esbrinar no només si qui rep un determinat tipus de mesures veu incrementades les seves possibilitats, sinó també si existeixen impactes diferencials en funció de les característiques dels beneficiaris. Per això, proposem dur a terme avaluacions prospectives, de l'estil de les realitzades en altres països del nostre entorn, amb assignació aleatòria dels beneficiaris al grup que ha de rebre les mesures, d'una banda, i al grup que actua com a control (sense mesures), de l'altra.
- *Augmentar l'atractiu de treballar*. Els desincentius laborals que pot generar l'existència d'una renda garantida han estat una preocupació per als responsables del PIRMI des dels inicis del programa. En aquest sentit, atesa l'evidència



internacional, és possible arribar a dissenyar un esquema d'incentius que aconseguixi incrementar la participació laboral dels beneficiaris, sense augmentar els costos del programa. Tanmateix, per definir un esquema que compleixi aquestes condicions, és necessari experimentar amb diferents dissenys alternatius i avaluar-ne els resultats. A continuació s'enumeren alguns dels paràmetres que s'han de tenir en compte a l'hora de concretar aquestes alternatives: establir un període mínim de permanència en el programa per percebre el complement, variar la quantia i la durada del complement, i finalment condicionar (o no) la percepció del complement a la participació obligatòria en serveis complementaris (assessorament laboral, formació, etc.).

- *Reconsiderar l'establiment de límits temporals.* Malgrat que la norma preveu excepcions, l'establiment d'un límit màxim de permanència en el programa (5 anys) mereix d'ésser reconsiderat per dos motius fonamentals: d'una banda, la manca de concreció respecte al criteri que s'ha d'utilitzar per aplicar les excepcions pot motivar problemes d'implementació (irrellevància de la norma ja que s'exceptua tothom, inequitats entre municipis si els criteris de decisió varien...); i d'altra banda, si millorem el diagnòstic d'ocupabilitat dels beneficiaris, sancionant adequadament els ocupables que no participen en les mesures d'activació, la permanència prolongada en el programa no serà el reflex d'un comportament oportunista per part del beneficiaris sinó d'un grau d'ocupabilitat molt reduït. Des d'aquesta perspectiva, és innecessari establir un límit temporal. En qualsevol cas, el millor per sortir de dubtes és avaluar l'impacte de l'establiment d'aquests límits i, en funció dels resultats, pronunciar-nos sobre la conveniència de la seva continuïtat.
- *Repensar l'estructura organitzativa i els incentius financers.* Tot i que d'una manera més especulativa que en els casos anteriors, creiem que s'ha d'iniciar una reflexió quant a l'estructuració del programa, així com els mecanismes de finançament existents. En primer lloc, pensem que l'efectivitat global del sistema es podria veure incrementada si existís una translació de responsabilitats cap a les corporacions locals, acompanyada de l'assignació financera pertinent, amb l'objectiu que qui decideix sobre l'accés al programa fos conscient de les conseqüències econòmiques de les seves decisions. D'altra banda, en relació amb la manera com es remunera els actuals proveïdors d'itineraris d'inserció, creiem que val la pena començar a explorar nous sistemes tarifaris en què una part de l'assignació depengui no dels *inputs*, com succeeix actualment, sinó dels resultats obtinguts quant al grau d'inserció dels beneficiaris.



1 Introducció

Tot just han transcorregut dos anys des de que Ivalua va finalitzar la seva anterior avaluació del PIRMI. En aquell informe analitzàvem diferents aspectes que comprenien des de la composició sociodemogràfica dels beneficiaris durant el període 1998-2008 fins als determinants de la major o menor permanència en el programa, passant pels factors associats a una major probabilitat d'inserció laboral. En vista d'aquells resultats, l'informe suggeria diverses recomanacions relatives al disseny del programa, així com algunes millores a introduir en els sistemes d'informació¹.

Tanmateix, malgrat el poc temps que ha transcorregut des de llavors, la situació del programa ha canviat de manera ostensible. En primer lloc, si bé els efectes de la crisi ja eren perceptibles a finals de 2008, l'impacte sobre el programa generat per l'empitjorament de la situació econòmica ha resultat espectacular: així, si el desembre de 2008 el nombre d'expedients s'acostava als 13.700, la xifra el mes de juny de 2011 ultrapassava els 32.700; en termes econòmics, l'augment també és molt notable: dels 73,9 milions d'euros gastats el 2008 als 150,35 milions de 2010, amb un creixement anual mitjà durant el període 2008-2010 del 42,8%.

D'altra banda, sens dubte a conseqüència de l'anterior, el Govern de la Generalitat ha modificat recentment diversos aspectes del programa². Els canvis més substancials són els següents:

- *Un enduriment de les condicions d'accés al programa.* Així, els nous requisits són més restrictius pel que fa al temps de residència mínim exigít (d'1 any es passa a 2), a la finestra temporal sobre la qual es fa el càlcul dels ingressos de la llar (de 6 mesos es passa a 12) i, potser encara més important, a l'exclusió d'aquelles persones la insuficiència de recursos de les quals vingui motivada exclusivament per problemes laborals.
- *L'establiment d'un límit màxim de permanència en el programa.* A diferència de la situació prèvia, en què un beneficiari podia romandre en el programa

¹ L'annex A del present document conté el resum executiu de l'avaluació duta a terme l'any 2009. L'informe complet es pot consultar a www.ivalua.cat.

² Aquestes modificacions es recullen en el Decret 384/2011, de 30 d'agost, de desplegament de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció.



indefinidament si seguia reunint els requisits, la nova normativa estableix un límit màxim de 5 anys de permanència. No obstant això, a més de plantejar una introducció gradual d'aquest límit, es permeten algunes excepcions (60 anys o més i pobresa severa).

- *Limitació a la quantia global de les prestacions econòmiques.* La suma de la prestació bàsica més els complements (monoparentalitat, dependència, etc.) no podran superar, per a una determinada unitat de convivència, el Salari Mínim Interprofessional (SMI). Aquesta limitació no existia en el sistema previ a la reforma.
- *El finançament del PIRMI deixa de realitzar-se mitjançant el fons de contingència.* Així, davant de la situació actual, en què el Govern havia de proporcionar cobertura a totes aquelles persones que reunissin els requisits d'accés, habilitant per a això tots els recursos que fossin necessaris, la reforma traspasa el finançament del programa a l'estipulat anualment en la Llei de pressupostos de la Generalitat. Així doncs, el nombre de persones cobertes pel programa passa a ser aquell que resulti consistent amb l'assignació pressupostària consignada al programa, de manera que s'haurien d'establir criteris de prioritització explícits si la demanda supera l'oferta.

En definitiva, en clar contrast amb la situació que hi havia quan vam dur a terme l'anterior avaluació del PIRMI, el programa se situa ara en el centre del debat polític, no només per la magnitud econòmica i social que ha assolit el programa, sinó també per la reforma que ha impulsat el Govern. En aquest nou context, aprofitant el bagatge derivat de l'avaluació de 2009, el present informe pretén donar continuïtat a l'anàlisi llavors realitzada mitjançant la consecució dels objectius següents:

- Avaluar el disseny actual del programa, tant dels aspectes recentment reformats com dels que no ho han estat, emprant per a això els resultats de les avaluacions sobre programes similars dutes a terme en altres països.
- Atenent als resultats anteriors, proposar alguns canvis en el disseny del programa orientats a millorar la seva efectivitat garantint la sostenibilitat financera.
- Suggestir un protocol avaluatiu que hauria d'acompanyar qualsevol reforma del programa que s'implementi, inclosa la que es proposa en el present informe.



2 El PIRMI en perspectiva comparada: una anàlisi basada en l'evidència

Aquest apartat té una finalitat doble: d'una banda, pretenem descriure breument els principals trets del PIRMI, posant especial èmfasi en els canvis que ha experimentat després de la reforma recentment aprovada (Decret 384/2011); i d'altra banda, a partir de les avaluacions dutes a terme a nivell internacional sobre programes de naturalesa similar, analitzarem críticament el disseny actual del PIRMI.

S'ha optat per estructurar tant la descripció del programa com el repàs de l'evidència internacional entorn de sis dimensions que, en la nostra opinió, resulten especialment útils a l'hora de caracteritzar un programa de rendes mínimes (d'ara endavant, PRM): 1) les condicions d'accés, 2) la quantia de les prestacions, 3) les mesures d'activació, 4) els límits a la permanència, 5) els agents implicats, i 6) la fórmula de finançament del programa.

2.1 Les condicions d'accés i la cobertura del programa

2.1.1 Les regles del PIRMI

El tret més distintiu d'un PRM, pel que fa a criteris d'accés, és l'existència d'un llindar de renda que determina en primera instància qui es pot convertir en beneficiari: aquelles persones amb uns nivells de renda molt per sota del llindar preestablert. Per tant, l'operativització de l'anterior exigeix definir tant la quantia del *llindar* com la manera en què es computaran els *nivells de renda*. En el cas del PIRMI, la definició del llindar no ha experimentat cap canvi en els darrers 20 anys: es correspon amb la quantia bàsica de la prestació econòmica, aprovada anualment pel Govern (l'any 2011, 423,7 euros mensuals). En canvi, respecte al còmput dels nivells de renda, i més concretament sobre la finestra temporal que s'utilitzarà, el programa ha experimentat algunes modificacions substantives: 1) el 2002, es va introduir una excepció al criteri general d'utilitzar la mitjana d'ingressos durant els últims 12 mesos, i es va permetre considerar únicament els 3 últims mesos en aquells casos en què s'acredités pobresa severa (això no obstant, en la normativa no es va especificar en què consisteix aquesta pobresa); 2) a principis de 2010, es va reduir de 12 a 6 mesos el període que es tenia en compte per al càlcul del



nivell d'ingressos, i posteriorment, el juny de 2010, es va escurçar encara més l'interval i es va fixar en només 4 mesos; i 3) arran del Decret 384/2011, que va entrar en vigor l'1 de setembre de 2011, s'ha tornat a fixar en 12 mesos la finestra temporal que s'empra per al càlcul del nivell d'ingressos de la llar.

Un altre tret que caracteritza l'abast d'un PRM, i que manté una relació directa amb els criteris d'accés, és la relació que existeix entre l'esmentat programa i la resta de dispositius que componen el sistema de protecció social. En general, si bé tots els PRM s'acostumen a definir com d'últim recurs (*last resort*), el grau en què aquesta característica es fa explícita en la normativa resulta variable. En el cas del PIRMI, aquesta diferenciació queda clara pel que fa a les pensions no contributives per jubilació, ja que només es poden convertir en beneficiàries del programa persones de menys de 65 anys. En canvi, fins als canvis introduïts pel Decret 384/2011, els contorns respecte a la resta de prestacions socials eren més aviat difusos: la compatibilitat era possible si la quantia de les prestacions, sumades a la resta d'ingressos de la llar, no superava en termes per càpita el llindar esmentat anteriorment. La nova normativa, en canvi, planteja un escenari més restrictiu (tot i que sense prohibir la percepció simultània de prestacions): són els ingressos conjunts de la llar, incloses altres prestacions socials, els que no poden excedir un determinat llindar (l'SMI; el 2011, 641,4 euros mensuals). La major restrictivitat de la nova normativa es deu al fet que les altres prestacions es consideren per al conjunt de membres de la llar i no per a cada membre per separat.

En qualsevol cas, més enllà de les modificacions anteriors, el canvi més substantiu que ha comportat la nova normativa quant als criteris d'accés és l'exclusió explícita d'aquelles persones la insuficiència de recursos de les quals, tot i situar-se per sota del llindar, vingui motivada exclusivament per problemes de caràcter laboral (és a dir, són persones que no tenen feina, però no tenen problemes socials afegits).

2.1.2 Evidència internacional

Les condicions d'accés són crucials en un PRM perquè defineixen els contorns de la protecció que aquest ofereix en un país en concret. Així doncs, si un modifica la quantia del llindar o el procediment de càlcul dels nivells d'ingressos, la població que pot beneficiar-se del programa es veurà alterada. En aquest sentit, com ha posat de manifest



un informe recent patrocinat per l'OCDE (Immervoll, 2009), la variabilitat que s'observa a escala internacional quant a la població coberta pels PRM és molt notable. Aquesta variabilitat també s'observa a l'Estat espanyol, com revela un estudi recent de Laparra (2009) en què es comparen les poblacions cobertes pels diferents programes autonòmics de rendes mínimes. Els estudis anteriors, tot i que resulten útils per fer una primera aproximació general, pateixen de dues limitacions importants.

- Una primera limitació és de caràcter metodològic. En principi, si un vol computar quin percentatge de les llars amb ingressos baixos està cobert per un determinat PRM, necessita disposar d'informació detallada sobre els nivells de renda tant de la població coberta pel programa com de la resta de la població (per així poder identificar les llars pobres). El problema és que si es recorre a enquestes per obtenir aquesta informació, com pot ser per exemple l'Enquesta de condicions de vida (ECV) de l'INE, el nombre d'entrevistats que són beneficiaris d'un PRM serà molt baix i, per tant, resulta impossible estimar el grau de cobertura amb una mínima precisió. Davant d'aquesta situació, l'alternativa consisteix a combinar informació d'enquesta amb dades administratives. Laparra (2009), per exemple, calcula la cobertura dels diferents PRM de les CCAA a partir de diversos quocients entre el nombre total de beneficiaris de cada programa, extret dels registres administratius, dividit entre denominadors diversos extrets de l'Enquesta de població activa i l'ECV (nombre total de llars, llars sense ingressos i llars pobres). El principal problema d'aquest enfocament és que les dues fonts d'informació utilitzades són de naturalesa diferent i, per aquest motiu, la comparabilitat entre els ingressos d'un i altre tipus de llars és qüestionable; així, mentre els beneficiaris del programa han estat seleccionats a partir d'una estricta prova de mitjans duta a terme per professionals, els ingressos de les llars de l'enquesta són el resultat d'un exercici d'autodeclaració.
- El segon problema, que en el fons constitueix una derivació del primer, té a veure amb la impossibilitat d'utilitzar la informació combinada d'enquestes i dades administratives per respondre a preguntes d'impacte en relació amb possibles canvis en els criteris d'accés al PIRMI. Per exemple, considerem l'ampliació de 6 a 12 mesos en el còmput del nivell d'ingressos que ha introduït el Decret 384/2011, com afecta aquest canvi al percentatge de llars pobres cobertes pel PIRMI? La informació actualment disponible no permet aventurar cap resposta en aquest sentit.



Òbviament, i com de fet subratllen els autors dels treballs esmentats, el càlcul de ràtios de cobertura més refinats que els actualment disponibles passa per millorar la qualitat de la informació disponible: augmentant la grandària de la mostra de les enquestes i afegint més preguntes, explotant la informació administrativa ja existent i, finalment, vinculant ambdós tipus d'informació a nivell micro (individual). Aquesta informació ens permetria abordar amb més rigor no només el càlcul de les diferents taxes de cobertura que ofereix el PIRMI segons la definició de llars “necessitades” que utilitzem, sinó que també permetria respondre a una qüestió de la qual gairebé no se'n parla en el cas del PIRMI: quin és el percentatge de persones que, tot i reunir els requisits exigits per poder optar a l'ajuda, no la sol·liciten. En els pocs països en què s'ha analitzat aquesta qüestió, els resultats són sorprenents: a França, que disposa d'un PRM molt similar al PIRMI, aquest percentatge de no sol·licitants s'ha xifrat en el 35% (Terracol, 2009); a Finlàndia, un estudi recent ha estimat una taxa de no sol·licitud d'entre el 40% i el 50% (Bargain et al., 2010).

En qualsevol cas, si bé disposar de millor informació sobre les taxes de cobertura seria valuós en si mateix, això no eximiria els responsables del programa d'haver de pronunciar-se respecte al grau de cobertura que el PIRMI acabarà oferint. Tanmateix, la diferència és que l'elecció del conjunt de regles que determinen l'accés al programa es faria coneixent l'impacte que cada una d'elles té en termes de la cobertura que s'assoleix.

Hem deixat per al final la discussió sobre l'exclusió que la nova normativa aplica en aquells casos en què la insuficiència de recursos està motivada per una problemàtica exclusivament laboral. En general, si bé existeixen alguns PRM dirigits a determinats col·lectius, com poden ser el cas del *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) dels EUA, que només ofereix cobertura a les llars que tenen fills, la immensa majoria de programes no incorporen entre els criteris d'accés cap variable que estigui relacionada amb el motiu pel qual no es tenen ingressos. Existeixen diversos motius pels quals una mesura d'aquestes característiques pot resultar problemàtica. En primer lloc, des d'una perspectiva purament conceptual, la contingència que intenta protegir un PRM és l'absència de recursos, sense que es tinguin en compte les causes que han motivat aquesta situació. Aquesta neutralitat valorativa resulta interessant des del punt de vista de la implementació, ja que augmenta l'objectivitat del procés que regula l'accés al programa (el treballador social només ha de valorar l'absència de mitjans, no els motius



que han motivat aquesta absència). En segon lloc, precisament perquè una mesura d'aquestes característiques augmenta la subjectivitat del procés, existeix el risc que els treballadors socials la deixin sense efecte: n'hi ha prou amb "afegir" alguna problemàtica social en l'informe de valoració de la sol·licitud; i, el que és encara pitjor, aquest comportament qüestionable pot variar d'uns treballadors socials a altres, o d'uns municipis a altres, i transgredir així l'equitat en l'accés al programa.

En qualsevol cas, al marge de les dificultats anteriors, la nova mesura té una virtut: obre un debat necessari sobre la viabilitat d'aquest tipus de programes quan es produeix una crisi econòmica de la magnitud de l'actual. En aquest sentit, més enllà de les tensions pressupostàries de la present conjuntura, les qüestions a les quals hauria de donar resposta són les següents: un programa com el PIRMI, concebut inicialment per proporcionar protecció econòmica a col·lectius exclosos socialment, és l'instrument adequat per ajudar a qui experimenta un descens en els ingressos motivat per la pèrdua d'una feina? No seria millor, en tractar-se d'un fenomen conjuntural, habilitar programes específics de durada limitada? Per què no allargar el PRODI i optar per un finançament mixt CCAA-Govern central? Abordarem aquestes qüestions més endavant, en l'apartat 3, en què plantejarem algunes propostes de millora del programa.

2.2 La quantia de les prestacions: repartir peix i fomentar la pesca?

Un tret característic de la majoria de PRM és la voluntat que aquests tenen d'assolir un doble objectiu: d'una banda, proporcionar una font d'ingressos a les llars que no tenen recursos suficients i, d'altra banda, promoure la inserció laboral de les persones beneficiàries perquè arribin a ser autosuficients i puguin abandonar el programa. La consecució d'ambdós objectius pot resultar problemàtica: així, si bé una prestació econòmica elevada proporciona protecció a les llars i les allunya de la pobresa, pot generar un desincentiu important a la cerca de feina, ja que els ingressos salarials als quals poden optar els beneficiaris d'aquest tipus de programes solen ser modestos. Així les coses, no és estrany que una part important de la investigació sobre els PRM hagi experimentat un gir, en el context internacional, entorn als desincentius laborals que poden generar aquestes prestacions i la millor manera de mitigar-los.



En qualsevol cas, tot i que els desincentius són el principal aspecte que s'ha estudiat respecte a la quantia de les prestacions, existeix una altra qüestió igualment important: fins a quin punt la prestació que reben els beneficiaris resulta suficient des del punt de vista de la protecció econòmica?

Tanmateix, abans de valorar tant els possibles desincentius de les prestacions del PIRMI com la suficiència de les seves quanties, convé descriure quines són aquestes prestacions, així com l'abast dels canvis introduïts pel Decret 384/2011.

2.2.1 Les prestacions del PIRMI

El programa contempla una prestació bàsica, modulada a l'alça en funció del nombre de membres de la llar, a més d'una sèrie d'ajudes complementàries que pretenen compensar situacions que incrementen el nivell de necessitat (fills petits, monoparentalitat, persones soles i discapacitat). La quantia de la prestació bàsica per a l'any 2011 s'ha fixat en 423,7 euros mensuals i, com ja s'ha esmentat anteriorment, aquesta quantitat també constitueix el líndar que s'utilitza en la prova de mitjans que regula l'accés al programa. D'altra banda, les ajudes complementàries, que es van introduir l'any 2002, representen quantitats que se situen per sota dels 100 euros mensuals en tots els casos.

El principal canvi introduït pel Decret 384/2011 pel que fa a les prestacions del programa ha consistit en l'establiment d'un límit màxim, igual al Salari Mínim Interprofessional, que afecta la quantia de les prestacions que una mateixa llar pot rebre del programa. Així, a partir de l'1 de setembre de 2011, la transferència que reben del programa les llars beneficiàries no podrà superar els 641,4 euros mensuals (quantia de l'SMI l'any 2011).

La qüestió dels desincentius laborals que poden provocar aquest tipus de programes ha preocupat els diferents responsables del programa al llarg del temps. El fet que la quantia de la prestació bàsica sempre hagi estat per sota de l'SMI, o l'establiment d'un límit màxim a la quantia total de les ajudes que estipula el nou Decret, responen en part a aquesta preocupació per la qüestió dels desincentius.

Això no obstant, l'instrument que més clarament va intentar donar una resposta al problema dels desincentius fou l'anomenat complement per inserció laboral (CIL), introduït a principis de l'any 2007 i eliminat, després de més de 4 anys de vigència, pel



nou Decret 384/2011. Aquest complement, que a principis de 2011 era de 148 euros mensuals, el podien rebre aquells beneficiaris a qui s'hagués suspès la prestació per haver-se produït una inserció laboral. S'esperava que el CIL tingués un efecte incentivador perquè, a diferència de la situació anterior, en què es retirava completament la prestació si es trobava una feina que reportés ingressos superiors al llindar, passava a ser possible alternar la percepció dels ingressos laborals amb el cobrament del nou CIL (durant un màxim de 12 mesos). Tanmateix, segons els resultats de la nostra avaluació anterior, sembla ser que els resultats d'aquest instrument no foren els desitjats: "El CIL no sembla haver augmentat les taxes de participació laboral dels beneficiaris del PIRMI. En canvi, la seva introducció ha allargat el temps de permanència en el programa de les llars que aconsegueixen accedir a una feina. Algunes d'aquestes llars opten per combinar durant alguns mesos els ingressos procedents del treball amb el cobrament de la nova prestació quan –de no existir el CIL– probablement haurien abandonat abans el PIRMI". (Ivàlua, 2009). És probable que la supressió del CIL prevista en el Decret 384/2011 hagi estat motivada, parcialment, per aquests resultats negatius. Tanmateix, com s'argumentarà més endavant, creiem que hauria estat millor redissenyar el complement en lloc de suprimir-lo.

2.2.2 Evidència internacional

En relació amb la quantia de les prestacions d'un PRM, hi ha dues qüestions que han centrat el debat a nivell internacional a les quals ja hem fet referència: la suficiència d'aquestes prestacions i els desincentius laborals que poden provocar.

La suficiència de les prestacions

De fet, pel que fa a la primera d'aquestes qüestions, el recorregut de la discussió és força limitat. Així, si optem per definir com a suficient aquella prestació la quantia de la qual situa el receptor per sobre d'un cert nivell d'ingressos, com poden ser per exemple el llindar de pobresa o l'SMI, l'anàlisi comparada dels diferents PRMI passa simplement per esbrinar si existeix aquesta suficiència i, en cas contrari, a quina distància es troba en termes percentuals la prestació del nivell preestablert. Un exercici d'aquestes característiques dut a terme recentment per als països de l'OCDE (Immervoll, 2009) ha posat de manifest l'existència d'importants diferències respecte a la generositat de les prestacions dels diferents esquemes: des de l'11% del salari mitjà en el cas del Regne



Unit fins al 33% a Holanda o Noruega, passant pel 19% d'Espanya. Ara bé, tot i reconèixer la utilitat de comptar amb aquest tipus de comparacions, resulta difícil extreure conclusions que puguin ajudar a millorar el disseny del PIRMI. Al cap i a la fi, aquesta disparitat posa de manifest l'existència de respostes diverses, totes elles legítimes des del punt de vista democràtic, a una qüestió essencialment normativa: quin és el nivell d'ingressos que hem de garantir a qui no té recursos? L'avaluació de polítiques públiques poc pot aportar en aquest sentit.

En canvi, si comencem a reflexionar sobre els possibles efectes de les prestacions sobre el comportament laboral dels beneficiaris, es multipliquen les qüestions a les quals es pot intentar donar resposta mitjançant l'anàlisi empírica: fins a quin punt els beneficiaris dels PRM han caigut en una "trampa assistencial" de la qual no poden escapar a causa dels desincentius que genera la prestació? Si aquest desincentiu existeix, és possible dissenyar un esquema que proporcioni protecció als beneficiaris i que, al mateix temps, incentivi la seva inserció laboral?

Els desincentius laborals i el seu abordatge

L'anàlisi dels desincentius dels PRM, així com l'avaluació de l'efectivitat dels mecanismes que s'han proposat per mitigar-los, constitueix un dels temes estrella de la investigació sobre aquest tipus de programes. En el breu repàs de la literatura que s'ofereix a continuació, hem optat per seleccionar només aquelles experiències per a les quals existeixen avaluacions d'impacte rigoroses i, entre aquestes, hem emfatitzat especialment les que es basen en experiments aleatoritzats³. Els principals aspectes que cal destacar del conjunt de treballs analitzats són els següents:

- *Els desincentius semblen existir, tot i que les proves són escasses.* El gruix dels treballs analitzats assumeix que els desincentius existeixen i, a continuació,

³ Avaluar l'impacte d'una política pública, tant si es tracta d'un incentiu econòmic, un curs de formació per a aturats o un pla per dotar d'autonomia els centres escolars, exigeix estimar el que s'anomena el contrafactual, és a dir, què hagués passat amb els *outcomes* d'interès (crear ocupació, augmentar el rendiment dels alumnes, etc.) si la nostra intervenció no s'hagués produït. La manera més robusta d'estimar aquest contrafactual i, per tant, l'impacte de la política, és a través d'un experiment aleatoritzat, és a dir, a partir d'una població de potencials beneficiaris la participació en el programa ve determinada per un procés d'assignació aleatori; d'aquesta manera, el contrafactual ve definit per l'*outcome* que s'observa entre els no participants (grup de control). En l'annex B es comenten breument tant el disseny experimental com altres mètodes no experimentals que, en diferents supòsits, permeten estimar l'impacte d'una intervenció.



intenten analitzar l'impacte de diferents esquemes d'incentivació econòmica sobre la participació laboral dels beneficiaris del PRM pertinents. Tanmateix, dos articles recents, un relatiu al *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) francès i l'altre al PRM vigent al Quebec, han intentat quantificar la magnitud d'aquest desincentiu. En concret, Bargain i Doorley (2011) han estimat els efectes de l'RMI sobre l'ocupació mitjançant el següent disseny avaluatiu: d'una banda, analitzen si hi ha una discontinuïtat en les taxes d'ocupació dels joves justament als 25 anys, que és l'edat mínima exigida per entrar en el programa; i d'altra banda, investiguen l'existència d'aquesta mateixa discontinuïtat l'any 1982, quan l'RMI no existia. Els resultats obtinguts suggereixen que l'RMI disminueix la participació laboral dels joves entre un 7% i un 10%. Per la seva banda, mitjançant una metodologia molt similar, l'anàlisi de Limieux i Milligan (2008) sobre el programa del Quebec projecta uns resultats lleugerament inferiors (del 3% al 5%). No obstant això, existeixen dubtes sobre el grau de generalització d'aquestes conclusions, tant pel que fa a altres àmbits territorials com a beneficiaris d'altres edats⁴.

- *Sembla ser que als EUA, on es concentra el gruix de l'evidència experimental, els incentius econòmics són en general efectius, però alguns esquemes més que altres.* Blank et al. (1999; 39) van revisar un conjunt d'experiments que, al llarg dels anys 90, van dur a terme diversos estats amb el propòsit de provar l'efectivitat de diferents esquemes d'incentius econòmics. L'*status quo* contra el qual es valoraven aquests dissenys era similar en tots els casos: un impost implícit del 100% sobre els ingressos salarials dels beneficiaris, ja que la prestació del beneficiari que troba una feina es redueix en un dòlar per cada dòlar que s'obtingui d'ingressos salarials. Per contra, si bé en tots els esquemes avaluats es va eliminar aquest impost del 100%, la magnitud de la reducció era diferent en els diferents estats (per exemple, alguns estats van reduir l'impost fins al 0% per a tots aquells ingressos inferiors al llindar de pobresa, mentre que en altres l'impost va quedar fixat en un 75% amb un mínim exempt de 150\$). En general, quant als resultats obtinguts, la conclusió és que els esquemes d'incentius assajats van aconseguir incrementar la participació laboral, tot i que la magnitud dels impactes

⁴ L'absència de més estudis sobre aquesta qüestió no és casual. És molt complicat proposar un disseny per avaluar l'impacte que té sobre el comportament laboral el fet d'estar cobert per un PRM. Pensem, per exemple, en el cas d'un experiment: s'hauria de privar a certs beneficiaris potencials l'accés al programa, deixant-los sense prestació, i comparar el seu comportament amb el d'altres individus a qui sí hauríem permès accedir.



fou modesta (entre 2,5 i 6,5 punts percentuals). Així mateix, en el cas del *Minnesota Family Investment Program*, dissenyat expressament per contrastar l'impacte dels incentius econòmics sols o combinats amb altres mesures, els resultats van ser molt concloents: aquells individus que, a més de rebre l'incentiu econòmic, van ser obligats a participar en mesures d'activació (assessorament laboral, formació, etc.), van tenir taxes d'inserció laboral 10 punts percentuals superiors a les taxes d'aquells que només van ser "tractats" amb l'incentiu econòmic.

- *Un sistema d'incentius ben dissenyat, com demostra l'experiència del Self-Sufficiency Project (SSP) del Canadà, pot incrementar la participació laboral dels beneficiaris sense la necessitat d'augmentar la despesa pública.* L'SSP va ser un projecte pilot iniciat l'any 1994 en dues províncies del Canadà amb l'objectiu de contrastar un nou esquema d'incentius per als perceptors del PRM canadenc (Michalopoulos et al., 2005). L'esquema s'oferia a aquells beneficiaris que portessin més d'un any cobrant la renda mínima i consistia en el pagament d'un suplement econòmic, durant un màxim de 3 anys, si la persona trobava una feina de més de 30 hores setmanals. L'interval de variació del suplement, la quantia del qual depenia dels ingressos salarials, se situava entre 3.000 i 7.000 dòlars anuals. Trenta mesos després de l'inici del projecte, l'avaluació de l'esquema, que es va dur a terme mitjançant un disseny experimental, va mostrar uns resultats realment positius: 1) la participació laboral va ser d'11 punts percentuals superior en el grup de tractament, que a més va treballar una mitjana de 20 hores més al mes; 2) aquest increment en la participació laboral no només es va traduir en una renda familiar superior, sinó que fou suficientment acusat com per reduir els nivells de pobresa; i 3) malgrat que el pagament dels suplements va comportar una despesa addicional per a l'Administració, aquesta despesa es va veure compensada per una despesa menor en prestacions (renda mínima) i pels majors ingressos fiscals associats a l'expansió de l'ocupació.
- *L'experiència francesa projecta llums i ombres, si bé les avaluacions realitzades no han estat de caràcter experimental.* Gurgand i Margolis (2008) van avaluar els efectes de l'anomenat *intéressement*, un complement introduït en l'RMI francès amb el propòsit d'incrementar els incentius a l'ocupació. En concret, enfront d'un tipus impositiu del 100% de l'esquema tradicional, l'*intéressement* reduïa aquest



tipus al 50% (tot i que només durant els 6 primers mesos de vigència de l'ocupació). Els efectes d'aquest complement, segons el model de simulació desenvolupat pels autors, resulten negligibles: un increment del 0,18% de l'oferta laboral femenina i del 0,1% de la masculina. Per contra, en la seva avaluació de l'*Allocation de Parent Isolé* (API), un PRM dirigit a famílies monoparentals, González (2008) considera que l'incentiu econòmic introduït en l'esmentat programa (que reduïa el tipus implícit al 0% durant 6 mesos) va fer augmentar en 4,7 p.p. la participació laboral de les mares beneficiàries.

El conjunt d'experiències que acabem de comentar no només posen de manifest que existeixen múltiples estratègies per mitigar els desincentius al treball dels PRM, sinó també que l'efectivitat de cadascuna d'elles és molt diferent. En aquest sentit, és possible que el Complement per Inserció Laboral del PIRMI no tingués efectes positius per un problema de disseny. Referent a això, com argumentarem en detall en l'apartat de recomanacions, creiem necessari assajar diverses configuracions alternatives al CIL, avaluar-les rigorosament i tornar a introduir a escala general el disseny que resulti més efectiu per incentivar la participació laboral dels beneficiaris del PIRMI.

2.3 El repte de l'activació

Un dels principals trets distintius en l'evolució dels PRM durant els darrers anys ha estat el pes creixent adquirit pel component d'activació. En concret, en aquells països que comptaven amb PRM més madurs, com els EUA, el Regne Unit, Holanda o els països escandinaus, les principals reformes aplicades durant la dècada dels 90 s'enfocaven cap al desenvolupament d'un ampli ventall de mesures (formatives, subsidis per als ocupadors, etc.) orientades a aconseguir l'"activació" dels beneficiaris, és a dir, fomentar un major nombre de transicions des de les situacions de cobrament de la prestació fins a la participació laboral. En molts casos, els canvis no es van limitar a oferir als beneficiaris aquestes mesures d'activació, sinó que es va condicionar la recepció de la prestació a la participació obligatòria en les mesures. L'èmfasi d'aquesta reciprocitat, segons la qual els beneficiaris contreuen obligacions a canvi de l'ajuda econòmica que reben, és un altre dels trets distintius de l'estratègia d'activació duta a terme en els països anteriorment esmentats. Curiosament, en els països o regions que van desenvolupar més tard els seus PRM, com és el cas de França amb el seu *Revenu Minimum d'Insertion* o gairebé tots els PRM de les CCAA (inclòs el PIRMI), es va optar per desenvolupar programes que,



des del primer moment, reconeixien la importància d'un "doble dret": a la protecció econòmica que proporcionava la prestació, però també a l'accés a diferents serveis que intentaven promoure la inserció sociolaboral.

En qualsevol cas, independentment de com els diferents països han arribat al paradigma de l'activació, la seva implementació pràctica exigeix respondre a dues preguntes fonamentals: 1) quines mesures són més efectives a l'hora de promoure la inserció laboral dels beneficiaris), i 2) quins beneficiaris han de ser perceptors d'aquestes mesures? A continuació, veurem quines respostes a aquestes preguntes s'han obtingut a nivell internacional, no sense abans descriure les mesures existents en el cas del PIRMI, la seva organització i l'evidència disponible sobre la seva efectivitat.

2.3.1 Les mesures d'activació del PIRMI

Deixant de banda les anomenades mesures socials, que busquen mitigar problemes que s'han de resoldre abans que puguem plantejar-nos la inserció laboral d'alguns beneficiaris (drogoaddicció, desestructuració familiar, etc.), el PIRMI desenvolupa la seva estratègia d'activació a través dels anomenats "itineraris d'inserció sociolaboral". Aquests itineraris, a més d'oferir un diagnòstic del grau d'"ocupabilitat" dels diferents beneficiaris, determinen el tipus de mesura laboral més adequada en cada cas seguint una lògica seqüencial⁵:

- *Atenció psicosocial.* Es tracta d'una mesura laboral d'adaptació que s'aplica a persones en què prevalen les problemàtiques socials. S'acostuma a dur a terme simultàniament amb mesures de caràcter social.
- *Motivació laboral.* Accions orientades a aconseguir millorar els hàbits que afavoreixen el procés de socialització, de la mà de l'adquisició de coneixements i habilitats necessaris en el món del treball.

⁵ Abans de 2006, els diferents serveis contemplats actualment en els itineraris d'inserció sociolaboral es proporcionaven de forma independent per proveïdors diversos. Des de llavors, el Departament de Treball (actualment, d'Empresa i Ocupació) contracta un mateix proveïdor d'itineraris complets, de manera que una mateixa entitat proporciona tot l'espectre de mesures laborals previstes.



- *Formació ocupacional.* A més de la derivació dels beneficiaris del PIRMI a la xarxa de cursos que ofereix el DT als aturats en general, també hi ha cursos específics adaptats a les característiques d'aquest col·lectiu.
- *Inserció laboral.* Es tracta de mesures que intenten aconseguir la incorporació al mercat de treball dels destinataris per dues vies: d'una banda, ensenyant-los tècniques per millorar la cerca de feina i, de l'altra, entrant en contacte directament amb empreses que puguin estar interessades a contractar beneficiaris del PIRMI.

D'altra banda, tot i que amb una dotació de recursos molt inferior a la dels itineraris, el programa també promou la inserció laboral dels seus beneficiaris mitjançant subsidis que pretenen incentivar la contractació per part tant d'empreses d'inserció laboral com d'empreses de mercat amb sensibilitat social (anomenades Entitats Col·laboradores d'Inserció).

L'actual reforma del PIRMI (Decret 384/2011) no ha plantejat cap modificació respecte a les mesures d'activació que acabem de comentar i, per tant, les conclusions que apuntàvem en l'anterior avaluació del programa segueixen vigents.

En primer lloc, pel que fa a l'efectivitat de les diverses mesures d'activació que el PIRMI ofereix, les diferents avaluacions del programa dutes a terme en els darrers anys no han servit per aportar cap evidència en aquest sentit. L'absència d'avaluacions d'impacte es deu, en la nostra opinió, a l'existència de dos problemes fonamentals en la base de dades del programa: d'una banda, des de la introducció l'any 2006 dels itineraris d'inserció, la base no inclou informació desagregada sobre les mesures concretes que componen l'itinerari de cada beneficiari; i d'altra banda, ja des de l'inici del programa a principis dels anys 90, l'única informació sobre els problemes que sofreixen els beneficiaris fa referència al moment de l'accés. Així doncs, sense informació sobre les mesures rebudes per cada individu ni sobre els problemes soferts en el moment de rebre-les, avaluar-ne l'impacte es converteix en un exercici impossible.

En segon lloc, a diferència del que succeeix en altres països, que com s'explica més endavant restringeixen l'aplicació de les mesures d'activació a la part de la població beneficiària que es considera activable, el PIRMI ha optat per un disseny en què els contorns en aquest sentit resulten més aviat difusos. Així, no s'explicita normativament quins criteris determinen que algú sigui susceptible de ser referit a un itinerari d'inserció,



ni tampoc queda rastre en la base de dades del resultat de la valoració que de ben segur s'ha dut a terme per prendre aquesta decisió. Així mateix, malgrat que les entitats que ofereixen els itineraris valoren el grau d'ocupabilitat dels beneficiaris que atenen, i en funció d'aquest grau modulen l'estratègia d'activació que s'ha d'aplicar, el resultat de tot aquest procés tampoc es recull en les bases de dades del programa. Per tot això, davant la manca d'informació sobre els aspectes anteriors, resulta complicat abordar dues qüestions que, juntament amb la de l'efectivitat abans esmentada, haurien de centrar l'anàlisi sobre les mesures d'activació: d'una banda, quins factors determinen que hi hagi persones que no reben mesures de cap tipus i, d'altra banda, quin paper juga el grau d'ocupabilitat en l'assignació a un tipus de mesura o altre.

2.3.2 Evidència internacional

Iniciarem el nostre repàs de les experiències d'altres països considerant la qüestió relativa a la definició de la població exempta de les mesures d'activació que, plantejada des d'una altra perspectiva, és equivalent a la determinació del grau d'ocupabilitat dels individus. En aquest sentit, com s'ha esmentat anteriorment, la majoria de països reconeix l'existència d'un col·lectiu de persones que, donada la seva baixa ocupabilitat, han de quedar exemptes de la participació en mesures d'activació. La preocupació per deixar oberta la porta a aquesta excepcionalitat es justifica, en la majoria de casos, pel caràcter obligatori que té la participació en les mesures, així com per l'existència de sancions en cas d'incompliment (per exemple, una reducció temporal en la quantia de la prestació). Així doncs, en exceptuar determinats individus de l'activació, es vol evitar exercir una pressió contraproductiva sobre individus l'escassa implicació laboral dels quals està causada per factors que escapen al seu control (per exemple, problemes de salut).

De totes maneres, a pesar de coincidir en la necessitat d'establir aquestes excepcions, els països difereixen sobre la manera com s'apliquen. En alguns casos, com en el Regne Unit (Dorsett, 2006), s'arriba a una solució "extrema" en el sentit que les persones activables estan cobertes per un programa de garantia de rendes (el *Jobseeker's Allowance*) diferent del de les persones no activables (l'*Income Support*). D'altra banda, a Holanda, gairebé una tercera part dels receptors del programa de rendes mínimes, que és únic, no estan obligats a buscar feina ni a participar en mesures d'activació; un 55% d'aquestes persones són mares solteres amb fills menors de 12 anys (Van den Berg et al., 2004). En qualsevol cas, tant en el sistema holandès com en el britànic, no apareix en



cap normativa pública quin és el procediment que s'utilitza per definir qui és activable i qui no, motiu pel qual podem pensar que aquesta decisió la prenen els treballadors socials encarregats de tramitar i valorar les sol·licituds.

Aquesta discrecionalitat també apareix en el *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) dels EUA, el programa que es va crear després de la importantíssima reforma de l'assistència social implementada per l'Administració Clinton l'any 1996⁶. Així, a l'hora de definir les excepcions a les dures condicions d'activació previstes, que inclouen l'obligatorietat de buscar feina activament durant 20 hores setmanals, l'evidència anecdòtica disponible assenyala l'existència de variacions substancials d'uns estats a altres, sense que existeixi cap estudi que hagi analitzat si aquestes distincions tenen a veure amb alguna mesura objectiva d'ocupabilitat. En termes més generals, a l'hora de jutjar l'efectivitat de l'establiment de condicions d'activació estrictes, l'evidència disponible projecta llums i ombres; per poder verificar el compliment de les mesures i fer creïble el sistema de sancions, les despeses administratives per beneficiari han augmentat notablement; tanmateix, en desincentivar aquestes mesures la sol·licitud d'accés al programa de potencials beneficiaris menys necessitats, els estats han emprat els estalvis generats per finançar noves intervencions especialment dissenyades per ajudar als beneficiaris amb problemes més grans, com poden ser programes específics de cerca de feina, tractaments de desintoxicació, etc. (Moffit, 2003).

En definitiva, com posen de manifest les experiències anteriors, mesurar l'ocupabilitat dels beneficiaris és important, ja que permet simultàniament augmentar el rigor amb què s'exigeix el compliment de les mesures d'activació, al mateix temps que s'exceptuen aquelles persones que no són en cap cas activables. Aquest aspecte, com es detalla en l'apartat de recomanacions, constitueix un element sobre el qual convindria que el PIRMI fes avenços substancials.

⁶ L'eix d'aquesta reforma fou la fixació d'objectius d'inserció laboral dels beneficiaris, als quals es va unir el finançament del Govern Federal als Estats. L'establiment d'un límit de 5 anys al temps de permanència en el programa, sobre el qual tornarem més endavant, també fou un element central de la reforma. Es pot trobar una descripció detallada de les mesures desenvolupades i els seus resultats a Blank (2002).



L'altra gran qüestió entorn de les mesures d'activació que convé analitzar és la seva efectivitat, és a dir, fins a quin punt aconseguixen incrementar les probabilitats d'inserció laboral de qui hi participa. Aquest és un àmbit que ha despertat molt d'interès en els darrers anys i en el qual, de nou, les avaluacions de caràcter experimental dutes a terme als EUA constitueixen una referència obligada, si bé el nombre d'avaluacions realitzades en països europeus ha augmentat de forma notable en dates recents.

Així doncs, començant per l'evidència nord-americana, les conclusions que es poden extreure de l'ampli conjunt d'experiments amb assignació aleatòria duts a terme en diversos estats durant els darrers anys són les següents (Michalopoulos et al., 2001). En primer lloc, si bé la majoria de programes avaluats van augmentar la participació laboral dels beneficiaris i reduir la quantia de les prestacions rebudes, aquests efectes foren més aviat modestos i es van cancel·lar entre si, de manera que l'impacte sobre la renda de les famílies i els nivells de pobresa va ser en general escàs. D'altra banda, els experiments realitzats també van aportar evidència rellevant entorn d'una de les qüestions sobre les quals més es discuteix en debats sobre mesures d'activació: si les estratègies que intenten aconseguir la incorporació més ràpida possible dels beneficiaris al mercat de treball (*work-first strategies*), com poden ser les feines subsidiades o les empreses d'inserció, resulten més efectives que les actuacions de caràcter formatiu que intenten augmentar l'estoc d'habilitats laborals dels beneficiaris (*human capital strategies*). En aquest sentit, si bé els resultats semblen indicar que les estratègies d'ocupació directa solen ser més eficaces per als beneficiaris amb menor grau d'ocupabilitat, també existeix evidència que és la combinació d'ambdós tipus d'estratègia el que permet obtenir uns majors efectes per a un conjunt més ampli de beneficiaris. Finalment, en aquells pocs casos en què l'horitzó de l'avaluació s'ha ampliat més enllà d'uns pocs anys (2-3), com per exemple els 9 anys de l'estudi de Hotz et al. (2000), els resultats tendeixen a ser molt més favorables per a les mesures que prioritzen l'element formatiu respecte de l'activació immediata en el mercat laboral.

L'evidència disponible per als països europeus és molt més escassa, malgrat que molts d'ells, com ja hem comentat, han dut a terme reformes dels seus PRM en les quals la introducció d'elements d'activació ha estat present de manera preeminent. En aquest sentit, un cas especialment interessant és el d'Alemanya, ja que els canvis introduïts en el seu sistema d'assistència social, que constituïen el quart paquet de les conegudes com



Reformes Hartz⁷, han estat objecte d'un bon nombre d'avaluacions. Els principals canvis introduïts per la reforma Hartz IV en el sistema de garantia de rendes alemany foren dos: d'una banda, va fusionar en un únic sistema, que es va batejar com a “nova assistència social”, l'equivalent al nostre subsidi d'atur (competència del Govern Federal) i el programa de rendes mínimes que gestionaven els municipis; i d'altra banda, si els beneficiaris eren capaços de treballar, vinguessin d'un o altre sistema, la nova assistència social els obligava a participar en mesures d'activació diverses (treballs públics, formació, cerca de feina...), una cosa que resultava totalment aliena als PRM municipals vigents fins llavors, en què l'únic component existent era el passiu (és a dir, el cobrament de la prestació). Així les coses, quina de les diferents mesures d'activació ha resultat ser més efectiva per incrementar la participació laboral dels beneficiaris de la nova assistència social?

En aquest sentit, l'avaluació més recent i exhaustiva ha estat la realitzada per Huber et al. (2010), ja que analitza l'efectivitat relativa de les tres mesures que absorbeixen una major proporció de recursos: 1) les anomenades “feines d'un euro”, que són llocs de treball creats pel sector públic en àmbits on la iniciativa privada no existeix, i pels quals el beneficiari rep una compensació d'entre 1 i 2,5 euros per hora; 2) els mini-cursos de formació, que tenen una durada màxima de dues setmanes, i que bàsicament pretenen millorar les habilitats del beneficiari per a la cerca de feina (assajar entrevistes, millorar el CV, etc.); i 3) la formació intensiva, que implica fer cursos de fins a 3 anys de durada, orientada a l'adquisició de coneixements específics per a l'acompliment d'una determinada ocupació, combinant tant la formació a l'aula com la realització de pràctiques en empreses. Els resultats de l'avaluació, duta a terme mitjançant una tècnica de *matching*⁸, assenyalen que només els mini-cursos de formació augmenten la probabilitat de trobar feina per al conjunt de beneficiaris, si bé les altres dues mesures tenen petits impactes positius sobre alguns col·lectius específics. Bernhard et al. (2008), per la seva banda, han analitzat l'impacte sobre l'ocupació d'un altre tipus de mesura d'activació

⁷ Les reformes Hartz, que es van aplicar entre els anys 2003 i 2005, van constituir una reformulació completa de la manera com el sector públic havia d'abordar les problemàtiques del mercat laboral: entre altres canvis, es van redissenyar les polítiques actives d'ocupació, es van reorganitzar les oficines públiques d'ocupació i van ser dotades d'un enfocament més gerencial, etc. Es pot consultar una descripció detallada del contingut de les reformes Hartz a Jacobi i Kluge (2007).

⁸ La descripció d'aquesta tècnica es pot consultar en l'annex B.



aplicada als beneficiaris de la nova assistència social alemanya: els subsidis oferts a les empreses privades per la contractació d'aquestes persones. En aquest cas, 20 mesos després de l'inici del programa de subsidiació, l'impacte de la participació en el programa sobre la probabilitat d'estar ocupat és d'una magnitud molt considerable (40 punts percentuals).

En els països escandinaus, segons suggereixen Ayala i Rodríguez (2007), s'ha intentat superar la crisi de legitimació dels seus estats de benestar mitjançant la introducció de mesures actives que acompanyen les prestacions monetàries de caire tradicional. Alguns articles recents han intentat avaluar l'impacte d'aquestes mesures. Així, en el cas danès, Bolvig et al. (2003) han avaluat mitjançant tècniques no experimentals l'efectivitat relativa tant d'un conjunt de "mesures d'ocupació" (subsidis a empreses privades, treballs públics, etc.) com d'un altre paquet de "mesures de formació" (cursos breus, formació ocupacional, etc.). Els resultats obtinguts indiquen l'existència d'efectes positius sobre l'ocupació únicament en el primer cas. D'altra banda, en una avaluació similar realitzada a Noruega, Dahl i Loretzen (2005) obtenen uns resultats oposats: així, mentre els programes formatius tenen un impacte positiu sobre les probabilitats d'estar ocupat 4 anys després d'haver-hi participat, els programes d'ocupació (del tipus *work-first*) no tenen cap tipus d'efecte.

Finalment, de nou en el cas danès, Graversen i Jensen (2010) han avaluat l'impacte dels subsidis a empreses privades sobre les possibilitats d'inserció laboral dels beneficiaris del PRM vigent a Dinamarca. Resumidament, una vegada es tenen en compte les diferències existents entre qui participa en l'esquema de subsidis i la resta de beneficiaris, els resultats mostren que aquests subsidis no tenen cap mena d'impacte.

En algunes ocasions, les mesures d'activació també poden incloure un esquema de sancions, com és el cas del PRM holandès (Van den Berg et al., 2004). En concret, si el beneficiari no busca feina activament, rebutja una oferta de feina o no participa en els programes formatius previstos, s'exposa a una sanció que, en els casos més greus, pot suposar la pèrdua del 20% de la prestació durant un màxim de 6 mesos. Així mateix, una vegada ha finalitzat la sanció, els individus són sotmesos a una estreta monitorització amb l'objectiu d'incentivar el comportament adequat i prevenir la imposició de noves sancions. Els resultats de l'avaluació d'aquest esquema projecten pocs dubtes sobre la



seva efectivitat: les transicions de l'assistència social a l'obtenció d'una feina remunerada es dupliquen després de la imposició de les sancions.

En darrer lloc, tot i que probablement més proper a la realitat del PIRMI, cal destacar el treball d'Ayala i Rodríguez (2010) sobre l'efectivitat relativa de les diferents mesures d'activació utilitzades en l'*Ingreso Madrileño de Inserción* (IMI). Aquesta avaluació, única en el context espanyol, es va dur a terme combinant a nivell d'individu la informació procedent dels registres del programa amb els resultats d'una enquesta realitzada *ex profeso* a una mostra de beneficiaris del PIRMI. Els resultats obtinguts reflecteixen un rendiment millor de les anomenades mesures intenses d'ocupació, com la subsidiació de treballs privats o l'ocupació directa en empreses d'inserció, davant la provisió de serveis laborals de caràcter més general (ajuda a la cerca de feina, formació, etc.). Aquests impactes positius no només es refereixen a unes majors taxes d'ocupació, sinó també a menors nivells de pobresa i patiment de problemes socials.

En suma, davant la varietat de resultats que s'han obtingut a nivell internacional en relació amb l'efectivitat de les mesures d'activació, sembla clar que la principal lliçó que es pot extreure de tot això és la impossibilitat de disposar d'un receptari universal. Així, les singularitats de cada realitat social, les peculiaritats dels serveis socials de cada país o les especificitats dels beneficiaris, entre altres factors, impedeixen parlar de pràctiques concretes amb una probabilitat major de funcionar correctament. Per això, tal com s'argumenta en l'apartat de recomanacions, no tenim altre remei que dur a terme avaluacions específiques de les mesures d'activació pròpies del PIRMI.



2.4 La gestió dels casos i la provisió de mesures

En relació amb les mesures d'activació, com ha posat de manifest l'apartat anterior, el gruix del debat internacional ha girat entorn de quin tipus d'intervencions resulten més efectives a l'hora de promoure la inserció laboral dels beneficiaris dels PRM. Això no obstant, des d'una perspectiva més general, l'augment de les taxes d'inserció laboral no dependrà únicament del tipus de mesures que es proporcionin, sinó també de la manera com s'organitzi i financi la provisió d'aquestes mesures. En aquest sentit, les dues qüestions fonamentals sobre les quals convé reflexionar són les següents: d'una banda, cal establir quin tipus de relació ha d'existir entre els serveis socials i les oficines d'ocupació a l'hora de gestionar la possible inserció laboral dels beneficiaris, si és que ha d'existir alguna relació; i d'altra banda, convé aclarir quin paper han de jugar en la provisió de mesures les entitats privades (amb o sense ànim de lucre), així com el mode de finançament d'aquesta activitat. En qualsevol cas, abans d'analitzar l'escassa evidència disponible a nivell internacional sobre aquestes qüestions, convé descriure breument la manera com està organitzada la provisió de mesures d'activació en el cas del PIRMI.

2.4.1 La provisió dels itineraris d'inserció

El Departament d'Empresa i Ocupació (DEO) contracta els itineraris d'inserció, que recordem integren paquets complets de mesures d'activació, a tres tipus d'agents: 1) ajuntaments, 2) entitats del tercer sector (Cáritas, Creu Roja, etc.), i 3) unes poques entitats privades de caràcter mercantil. Cadascuna d'aquestes alternatives constitueix una resposta diferent a la primera de les preguntes formulades anteriorment: quina relació ha d'existir entre els serveis socials i els dispositius de caràcter laboral en la gestió dels casos del PIRMI que resulten activables. En concret, quan són els ajuntaments els responsables de la provisió d'itineraris, com molts d'ells disposen de Serveis Locals d'Ocupació (SLO) en tractar-se de municipis grans, és probable que en força casos s'estableixin protocols d'actuació conjunta entre els serveis socials municipals i els SLO. Per contra, quan la provisió d'itineraris s'encarrega a entitats privades, amb o sense ànim de lucre, cal esperar una relació més aviat tangencial entre aquestes entitats i els serveis socials municipals. En aquest sentit, la pregunta rellevant des del punt de vista de



l'avaluació és evident: algun d'aquests dos esquemes alternatius és superior a l'altre en termes de taxes d'inserció laboral assolides?

D'altra banda, pel que fa a la manera com es financen els itineraris d'inserció, la fórmula emprada és la mateixa independentment del tipus de proveïdor. En concret, després d'un procés de concurrència competitiva en què els oferents presenten el seu projecte d'itineraris, el nombre de places que ofereixen i el cost total, el DEO atorga una subvenció plurianual a qui assoleixi una puntuació més alta en el barem de la convocatòria. La quantia de les subvencions està relacionada amb els costos que suposa la provisió de les places i, per tant, varia d'unes entitats a altres, però no depèn de les taxes d'inserció laboral que aquestes aconseguixin dels beneficiaris atesos en cada cas. Així les coses, la pregunta d'avaluació que s'ha de formular torna a ser força evident: més enllà del caràcter públic, social o privat dels agents proveïdors d'itineraris, la fórmula de finançament és adequada per incentivar un comportament que tendeixi a la maximització de les taxes d'inserció laboral?

Veiem si les avaluacions realitzades a nivell internacional projecten alguna llum sobre les dues qüestions que acabem de plantejar.

2.4.2 Evidència internacional

Ja hem comentat que l'evidència internacional és més aviat escassa en aquest sentit. Així, si bé existeixen molts països que han tendit a la integració entre els serveis públics d'ocupació i els organismes encarregats de gestionar els PRM, com per exemple el Regne Unit, Finlàndia, Dinamarca, Holanda o França, en cap d'ells s'han dut a terme avaluacions que permetin contrastar si aquestes fusions han contribuït a millorar les probabilitats d'inserció laboral dels perceptors de rendes mínimes. Això no obstant, hi ha dos països que recentment han optat per models d'integració, Alemanya i Noruega, que a més han estat objecte d'avaluacions d'impacte rigoroses.

En el primer cas, arran de la creació del nou sistema d'assistència social després de la reforma Hartz IV, es va optar per organitzar-ne la gestió –tant de les prestacions com de les mesures actives– mitjançant dos esquemes alternatius: en un 80% dels municipis, es va encarregar la gestió a un nou consorci participat a parts iguals pels serveis socials municipals i l'oficina dels serveis públics d'ocupació en el municipi (les nostres oficines de



treball); en canvi, en el 20% restant de municipis, la gestió del nou sistema d'assistència social correspon exclusivament a l'ajuntament, i els serveis públics d'ocupació del Govern Federal queden completament al marge. Tanmateix, segons una avaluació duta a terme per Holzner i Munz (2011), cap dels dos esquemes sembla tenir un rendiment superior a l'altre: les taxes d'inserció laboral dels beneficiaris, degudament ajustades per les característiques de la població atesa en cada cas, són les mateixes en els municipis d'un i altre tipus. Les autores de l'estudi, a l'hora d'interpretar els resultats obtinguts, consideren que l'absència d'impacte es deu a una compensació de dues forces oposades: així, si bé els municipis en què no hi ha integració són molt més innovadors organitzativament (compten amb gestors de casos especialitzats, una atenció més continuada, etc.), els municipis integrats s'aprofiten de les importants economies d'escala que suposa treballar coordinadament amb els serveis públics d'ocupació.

A Noruega, per la seva banda, l'any 2002 es va posar en marxa un pla nacional per combatre la pobresa que, entre altres aspectes, contemplava estimular una major cooperació entre els serveis socials municipals (SSM) i els serveis públics d'ocupació (SPO). Fins a aquell moment, a l'hora d'abordar la inserció laboral dels beneficiaris de PRM, la relació entre ambdós sistemes sempre havia estat problemàtica: els SSM enviaven els seus beneficiaris als SPO que, en la majoria de casos, els declaraven "inadequats" per participar en els programes d'activació previstos. La principal novetat de la reforma fou fomentar una col·laboració més estreta entre ambdós, que va anar cristal·litzant fins a una gestió compartida i més intensa dels aturats perceptors de la renda mínima. Finalment es va acabar traduint la major cooperació en unes taxes d'inserció laboral superiors? En aquest sentit, segons una avaluació duta a terme per Ronsen y Skarohamar (2009), la resposta és clarament afirmativa per a aquells beneficiaris de la renda mínima que porten més temps en el programa, i negativa per als altres tres col·lectius considerats (immigrants, famílies monoparentals i joves).

Així doncs, respecte a la primera de les dues qüestions plantejades, relativa al grau de coordinació que ha d'existir entre els serveis socials municipals i els serveis públics d'ocupació, l'evidència disponible sembla apuntar cap a l'existència d'impactes més aviat positius. En qualsevol cas, tal com s'argumenta en l'apartat de recomanacions, la qüestió rellevant per al PIRMI és avaluar si les estructures de coordinació ja existents en alguns municipis, com les que es produeixen quan aquests compten amb SLO i a més s'encarreguen de proporcionar els itineraris d'inserció, generen o no impactes positius sobre les taxes d'inserció laboral. També es podria plantejar l'avaluació d'un nou



esquema, que es podria introduir experimentalment en alguns territoris, en el qual els serveis socials municipals es coordinessin explícitament amb les oficines de treball per gestionar la inserció laboral dels beneficiaris del PIRMI.

La segona de les qüestions plantejades anteriorment, relativa al paper que han de jugar les entitats privades en la provisió de mesures, també ha estat objecte d'alguna avaluació recent en països del nostre entorn.

A Alemanya, després de la creació del nou sistema d'assistència social, alguns dels beneficiaris d'aquesta prestació han estat referits a empreses privades de col·locació, amb la finalitat que aquestes s'encarreguin d'aconseguir la seva inserció laboral. Aquestes empreses, en contraprestació pels seus serveis, són finançades pel sector públic mitjançant un sistema de pagament de dos components: d'una banda, un tant fix per aturat atès, que pretén remunerar l'empresa pels costos generats per la seva activitat; i d'altra banda, una quantitat variable que depèn del nombre de persones que l'empresa aconsegueix inserir, major quant més prolongada sigui la inserció. En qualsevol cas, d'acord amb els resultats de l'única avaluació duta a terme fins al moment (Bernhard i Wolff, 2008), l'impacte d'aquest esquema és desigual en funció de les característiques dels beneficiaris atesos; si bé augmenta les probabilitats d'inserció per a aquelles persones més difícils de col·locar (temps elevat de permanència en el programa, poca experiència laboral, poca formació, etc.), no té efectes sobre altres beneficiaris de la renda mínima amb un major grau d'ocupabilitat.

Una altra experiència de contractació externa interessant ha estat l'aplicada a França. En aquest país, després de la transferència l'any 2004 als *Départaments* de la gestió de l'RMI, molts d'ells han iniciat programes innovadors. En un d'aquests, la innovació ha consistit a contractar a entitats privades la provisió de mesures d'orientació laboral per als beneficiaris de l'RMI. El major interès del nou esquema és que ha estat avaluat mitjançant un disseny experimental amb assignació aleatòria (Crepon et al., 2011). El principal resultat d'aquesta avaluació és que la intervenció ha aconseguit augmentar la inserció laboral dels beneficiaris i, per tant, reduir la despesa en prestacions. Això no obstant, a causa dels elevats costos de la contractació externa, la rendibilitat social de la inversió és molt reduïda. Els autors de l'estudi proposen seguir analitzant la qüestió amb el propòsit de contrastar què explica els elevats costos del programa: una tendència per part de les empreses a carregar preus excessius en tractar-se d'un mercat poc desenvolupat i amb



escassa competència, o per contra, l'existència d'uns operadors privats amb uns nivells d'eficiència clarament millorables.

Així doncs, davant dels resultats anteriors, la contractació privada de mesures d'inserció destinades a beneficiaris de PRM pot resultar efectiva, tot i que perquè això succeeixi el disseny de l'esquema de contractació ha de ser l'adequat (tarifes òptimes) i les condicions del mercat, les propícies (múltiples agents que competeixen). En el cas del PIRMI, el debat no és tant si els proveïdors de mesures han de ser públics o privats, ja que de fet els dos tipus d'agents ja hi són presents, sinó quina és la millor manera de finançar-los independentment de la seva titularitat. Tornarem sobre aquesta qüestió en l'apartat de recomanacions.

2.5 Límits a la permanència

Potser la mesura més polèmica de les aplicades en la recent reforma del PIRMI sigui l'establiment d'un límit temporal de 5 anys a la permanència en el programa. Aquest tipus de restriccions són molt poc freqüents en els PRM: de fet, fins on arriba el nostre coneixement, només el *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) dels EUA compta amb un límit temporal d'aquestes característiques, curiosament també de 5 anys (Blank, 2002). Tanmateix, en tots dos casos està previst establir excepcions: així, en el cas del TANF, els estats poden excloure de l'aplicació d'aquest límit el 20% de qui arribi a ell; per la seva banda, en el cas del PIRMI, el Decret 384/2011 preveu exceptuar tant aquelles persones que tenen 60 anys o més en el moment de complir els 5 anys de permanència, com aquelles que, independentment de la seva edat, presenten una situació de pobresa severa en assolir aquest límit.

El fet que només hi hagi límits temporals als EUA justifica que ens centrem únicament en aquest país a l'hora de discutir l'evidència empírica sobre els efectes d'aquests límits. Tanmateix, en clar contrast amb l'abundant literatura existent sobre els efectes d'altres aspectes de la *Welfare Reform* de 1996, se sap molt poc sobre quin ha estat l'impacte dels límits temporals. En qualsevol cas, el que sí es coneix és l'existència d'una elevada variabilitat en la seva aplicació, fins el punt que alguns estats l'han arribat a eliminar mentre que altres l'han reduït encara més. De fet, explotant aquesta variabilitat, Grogger (2003) ha dut a terme l'únic treball en què s'analitza l'impacte de l'establiment de límits temporals sobre el grau d'utilització del TANF, el comportament laboral i la renda familiar. Els resultats obtinguts indiquen una disminució de 6,6 punts percentuals (p.p.) en l'ús del



programa, un augment de 3,4 p.p. en el percentatge de beneficiaris ocupats, i un efecte nul sobre la renda. El fet que l'efecte sobre les taxes d'utilització sigui major que sobre les taxes d'ocupació ens indica, segons l'autor, que una part important de les famílies que a causa dels límits abandonen el programa estaven, prèviament, compatibilitzant el cobrament de la prestació amb una feina.

Extrapolar els resultats d'una avaluació a un context diferent de l'original, ja sigui en termes geogràfics o temporals, és un exercici arriscat. En el cas que ens ocupa, a més de les reserves habituals, convé tenir presents un parell de característiques que distingeixen clarament el TANF del PIRMI: d'una banda, el programa nord-americà només ofereix protecció a famílies monoparentals amb nens menors d'edat, de manera que la població atesa és més restringida que la del PIRMI; i d'altra banda, ja abans de l'establiment dels límits temporals, el temps de gaudi de la prestació del TANF estava en cert sentit "limitat" per l'edat dels nens a càrrec, mentre que en el cas del PIRMI, el temps de gaudi de la prestació era, fins a l'actual reforma, completament il·limitat.

En definitiva, atesa l'escassetat d'estudis i enfront dels dubtes que planteja l'extrapolació dels seus resultats al nostre context, la valoració dels possibles efectes que en el cas del PIRMI puguin tenir els límits temporals tindrà un caràcter més aviat discursiu. Deixem per a l'apartat de recomanacions la descripció de la nostra posició.

2.6 La imposició d'un sostre de despesa

Fins a l'actual reforma del PIRMI, el finançament del programa es realitzava amb càrrec al fons de contingència de la Generalitat: això és, el volum de despesa del programa no era una quantitat que es pressupostés *ex ante*, sinó que constituïa una partida oberta que s'acomodava anualment a la quantitat total de beneficiaris atesos. Tanmateix, després de la promulgació del Decret 384/2011, el finançament del programa deixa de fer-se a través del fons de contingència i passa a dependre de la quantia limitada de recursos que anualment li són assignats a través de la Llei de pressupostos. Per això, tal com es reconeix en l'articulat del Decret, es poden donar situacions d'"excés de demanda" si el nombre de sol·licitants supera la quantitat màxima de beneficiaris que es poden atendre una vegada fixada la restricció pressupostària. En aquests casos, segons la nova norma, els responsables del programa hauran de proposar nous criteris que permetin prioritzar les sol·licituds d'acord amb el grau de necessitat.



De nou, com succeïa amb els límits temporals, no es coneix cap altre país que hagi eliminat del seu programa de renda mínima la consideració de dret subjectiu, excepte els EUA. Aquest canvi, un dels més importants de la *Welfare Reform* de l'any 1996, va eliminar l'obligació del Govern federal de garantir als ciutadans la percepció d'ajuda pública si experimentaven una situació de necessitat econòmica (Blank, 2002). En la pràctica, atès que els estats són els responsables de gestionar el programa, l'eliminació del dret subjectiu es va materialitzar en la fixació per part del Govern federal d'un sostre a la quantitat total que aquest transferia als estats; així mateix, se'ls va obligar a seguir cofinançant una part del programa. Això no obstant, com a contrapartida a la translació als estats d'una major responsabilitat pressupostària, es va incrementar notablement el grau d'autonomia amb què aquests podien gestionar el programa. Així, com ja hem comentat, els estats poden alterar els límits de permanència, introduir nous esquemes d'incentius, modificar la quantia de les prestacions, etc.

En el cas del PIRMI, la imposició d'un sostre de despesa no té per què plantejar cap tipus de problema, ja que pot succeir que l'assignació prevista sigui suficient per atendre totes les sol·licituds de l'any. Les dificultats poden aparèixer quan es produeixin situacions d'excés de demanda. En aquest cas, els criteris de prioritització hauran de ser suficientment objectius per a que la seva aplicació permeti generar l'estalvi necessari, o al contrari, aquest es pot acabar produint d'acord amb una prioritització totalment discrecional, o fins i tot no produir-se. Per això, tal com argumentem en l'apartat de recomanacions, creiem que la millor opció és aconseguir traslladar la restricció pressupostària als serveis socials municipals, ja que són ells els que en gran part controlen l'accés al programa.



3 Recomanacions per redissenyar el PIRMI

El propòsit d'aquest apartat és oferir un conjunt de recomanacions que, en la nostra opinió, poden contribuir a que el PIRMI compleixi les seves dues comeses fonamentals: proporcionar cobertura econòmica i incentivar la reinserció social, d'una manera més efectiva que en l'actualitat. El fonament de les propostes següents radica, d'una banda, en l'anàlisi dels programes d'àmbit internacional que hem presentat en l'apartat anterior i, d'altra banda, en els resultats obtinguts en l'anterior avaluació que vam realitzar del programa (Ivàlua, 2009).

3.1 L'accés: repensar els contorns del programa

- El PIRMI constitueix un PRM que, com la majoria dels existents a nivell internacional, té una naturalesa d'últim recurs. En aquest sentit, el principal repte que té avui dia el programa és habilitar els recursos necessaris perquè, efectivament, es compleixi aquesta naturalesa. Des d'aquesta perspectiva, el PIRMI no ha de cobrir aquelles contingències que ja cobreixen altres dispositius de protecció social, com és el cas de les pensions no contributives (PNC) per invalidesa. Així doncs, tant en el moment de l'accés com en les reavaluacions posteriors dels expedients, s'ha d'evitar que entre els beneficiaris del PIRMI hi hagi persones que podrien estar rebent PNC per invalidesa.
- En termes més generals, com venen assenyalant des de fa temps alguns autors (Laparra, 2009), convé millorar la coordinació entre els diferents subsistemes de protecció social que existeixen per a les persones sense recursos (PNC, renda d'activació, subsidi d'atur, rendes mínimes autonòmiques...). Referent a això, a través d'un procés de negociació en què haurien de participar tant el Govern central com el Govern de la Generalitat, convindria avançar cap al següent:
 - *Tendir a igualar la quantia de les diferents prestacions existents, així com les fórmules emprades per dur a terme les proves de mitjans que tots aquests programes apliquen.* En aquest sentit, a més de la simplificació administrativa que això podria comportar, creiem que augmentaria l'equitat global del



sistema; no té sentit oferir prestacions de quantia diversa a situacions d'insuficiència de recursos que són idèntiques.

- *Aclarir el paper del PIRMI enfront d'aquelles situacions d'insuficiència de recursos motivades únicament per la manca de feina.* Hi ha bons motius per pensar que el PIRMI no hauria de ser el programa encarregat de cobrir aquest tipus de situacions: 1) si es repeteix en el futur una crisi com l'actual, l'allau d'expedients d'aquestes característiques tornarà a posar entre l'espasa i la paret tant el finançament del programa com la seva gestió; 2) el conjunt de mesures sociolaborals que proporciona el programa, així com la cobertura temporalment il·limitada (ara 5 anys), no estan concebudes per atendre persones la problemàtica de les quals té un origen exclusivament laboral i, per aquest motiu, previsiblement conjuntural. Així doncs, de forma concertada amb el Govern central, el repte passa per concebre algun dispositiu d'urgència, com ha estat el cas del *Programa temporal de protecció por desempleo e inserción* (PRODI), que proporcioni cobertura durant un període de temps limitat tant a qui hagi esgotat les prestacions assistencials d'atur (subsidi, renda d'activació...), com a qui no tingui dret a aquestes prestacions. Es podria pensar en algun esquema de cofinançament per a un dispositiu d'aquestes característiques en què participessin tant el Govern central com la Generalitat.
- En qualsevol cas, mentre no es desenvolupi un dispositiu com el que acabem de descriure, *recomanem suprimir la modificació introduïda pel Decret 384/2011 per la qual s'exclouen com a beneficiaris del PIRMI aquelles persones que només tinguin problemes de tipus laboral.* És positiu que aquest canvi obligui a reflexionar sobre el paper protector del PIRMI respecte a l'esmentat col·lectiu, però afegeix més problemes dels que resol; així, atès que seran els treballadors socials qui valoraran si existeix únicament un problema laboral o si hi ha problemàtiques socials afegides, és previsible que es tendeixi a utilitzar molt poc la primera categoria ja que, després de la reforma, això implica deixar sense prestació un sol·licitant que no té els recursos necessaris.



3.2 Mesurar l'ocupabilitat

- Un dels resultats més importants de l'avaluació anterior va ser detectar l'existència d'una elevada heterogeneïtat entre els beneficiaris del PIRMI: des de persones amb problemàtiques exclusivament laborals que trobaven feina ràpidament fins a beneficiaris amb problemes socials de tot tipus (drogoaddicció, prostitució, etc.), estructuralment inactius, la permanència dels quals en el programa s'allargava indefinidament i, entre ambdós extrems, situacions intermèdies de tot tipus. Aquesta heterogeneïtat, com vam esmentar llavors, planteja la qüestió de quina és la dosi adequada de protecció econòmica i d'incentivació laboral que cal aplicar a realitats tan diverses. En la nostra opinió, *la clau per adreçar aquesta qüestió passa per desenvolupar un indicador d'ocupabilitat que permeti classificar els beneficiaris d'acord amb la seva major o menor capacitat per iniciar una activitat laboral.* D'aquesta manera, com succeeix en els PRM d'alguns països del nostre entorn, com Alemanya, Holanda o el Regne Unit, la població menys ocupable no es veuria afectada per mesures d'activació laboral, sinó que únicament seria receptora d'intervencions de caràcter social. Es tracta en definitiva d'explicitar clarament els criteris que s'utilitzaran per articular un sistema dual que, d'alguna manera, ja existeix de manera oculta en l'actualitat.
- Amb aquesta finalitat, *aconsellem crear un grup de treball, amb representants tant de les conselleries implicades com dels serveis socials municipals, que hauria d'aspirar a consensuar un protocol per mesurar aquesta ocupabilitat.* En aquest sentit, tal com ha posat de manifest un exercici recent d'Ivàlua, pot resultar útil emprar les històries laborals dels beneficiaris construïdes a partir de les dades de la Seguretat Social⁹. També el concurs dels propis treballadors socials pot resultar fonamental, com revela l'experiència de l'*Ingreso Madrileño de Inserción* (Ayala i Rodríguez, 2006): aquests professionals són els encarregats de valorar, mitjançant una escala de 6 categories, el grau d'ocupabilitat dels beneficiaris¹⁰.

⁹ Ivàlua (2011). *Caracterització de l'experiència laboral dels beneficiaris de l'RMI amb les dades d'afiliació a la Seguretat Social* (mimeo).

¹⁰ En concret, les categories contemplades són les següents: 1) completament incapacitat per a una feina normal, 2) requereix un tractament social i/o sanitari de recuperació, 3) aturat que



- En qualsevol cas, sigui quin sigui l'instrument que s'acabi utilitzant per mesurar l'ocupabilitat, és fonamental que aquesta informació s'introdueixi en les bases de dades del programa tant en el moment en què els beneficiaris accedeixen al PIRMI com amb certa periodicitat (per exemple, cada sis mesos) mentre romanen en el programa.

3.3 Mesures d'activació: en la mesura justa

Un dels aspectes més controvertits en relació amb el disseny dels PRM fa referència al tipus de mesures que convé oferir als beneficiaris per afavorir la seva inserció laboral. En aquest sentit, la controvèrsia no només afecta quin ha de ser el contingut d'aquestes mesures (formació, ocupació subvencionada, orientació laboral, etc.), sinó també la definició de quins han de ser els destinataris de cadascuna d'elles (els de menor formació, els més ocupables, etc.). Els resultats de les avaluacions dutes a terme a nivell internacional ofereixen resultats diversos, a causa tant de les diferències en el disseny de les intervencions com de les especificitats de cada país, motiu pel qual no tenim altre remei que iniciar una sendera pròpia d'experimentació i avaluació de paquets de mesures alternatius. Els principals elements que podrien guiar aquest procés serien els següents:

- Podria resultar útil establir una connexió entre el disseny de les mesures i el grau d'ocupabilitat dels beneficiaris, explorant l'establiment de tres grans grups de persones: 1) beneficiaris amb una ocupabilitat estructuralment molt baixa, perquè sofreixen problemes socials difícilment resolubles, als quals no convindria aplicar mesures d'activació laboral atès que les probabilitats d'èxit són molt baixes; 2) persones amb un cert grau d'ocupabilitat que es pot veure incrementat si participen en mesures d'activació; i 3) beneficiaris d'ocupabilitat elevada amb moltes possibilitats de trobar feina gairebé sense rebre ajuda. Un enfocament d'aquestes característiques obligaria a que l'assignació dels beneficiaris als diferents tipus de mesures estigués guiada, encara que fos informalment, per un cert raonament de cost-efectivitat.
- Com ja s'ha esmentat, davant de la impossibilitat de derivar de l'evidència internacional un receptari d'aplicació universal, no tenim altre remei que recórrer a l'experimentació per intentar esbrinar les dosis amb què convé combinar els diferents

necessita rebre formació, 4) pot incorporar-se immediatament a una feina, 5) treballa en l'economia submergida, i 6) té un contracte de treball.



tipus de mesures existents: orientació i formació bàsica, subvenció de feines protegides en empreses d'inserció, plans d'ocupació oferts pel sector públic, etc. També es pot experimentar amb el caràcter obligatori o no de la participació, plantejant l'existència de sancions en cas d'incompliment (per exemple, una reducció transitòria en la quantia de la prestació).

- El caràcter descentralitzat de l'actual provisió d'aquest tipus de mesures, que es concreta en la participació d'agents diversos (ajuntaments, entitats del tercer sector, empreses, etc.), constitueix un marc idoni on afavorir l'experimentació. Tanmateix, perquè aquesta experimentació es tradueixi en la generalització de les mesures que incrementen en major mesura les taxes d'inserció laboral, és necessari desenvolupar simultàniament l'avaluació dels esmentats experiments. En aquest sentit, per exemple, es podria condicionar la concessió de la subvenció per al desenvolupament d'itineraris d'inserció no només a una proposta relativa al contingut de la intervenció, com succeeix actualment, sinó també a una proposta d'avaluació rigorosa de l'impacte que es pretén obtenir amb les mesures suggerides. De fet, com es detalla més endavant, el pagament als proveïdors podria dependre parcialment dels resultats obtinguts en cada cas, ajustat lògicament a la casuística atesa per cadascun d'ells.

3.4 Augmentar l'atractiu de treballar

- El Complement per Inserció Laboral, introduït l'any 2007 i eliminat recentment pel Decret 384/2011, ha estat l'instrument del PIRMI que més decididament ha intentat mitigar els desincentius laborals que acostumen a generar els PRM. No obstant això, si bé hi ha indicis que l'efectivitat d'aquest complement pot haver estat limitada (Ivàlua, 2009), persisteix el repte de fer atractiva als beneficiaris del PIRMI la participació en una feina remunerada. De fet, com ha posat de manifest el repàs de l'evidència internacional, existeixen diversos esquemes que han tingut efectes positius. Per aquest motiu, *tot i que amb un disseny diferent del disseny del CIL, som partidaris de la recuperació a mig termini d'algun tipus d'esquema d'incentivació de l'ocupació.*
- De nou, l'evidència internacional no ens proporciona un receptari d'aplicació instantània, però sí dona algunes pistes sobre els principals trets que hauria de tenir un esquema que pretengués augmentar la participació laboral dels beneficiaris d'una manera efectiva: això és, augmentant el nombre de beneficiaris que decideixen posar-



se a treballar a causa de l'incentiu, al mateix temps que es minimitza la fracció d'individus que haguessin treballat encara que no existís el complement, però que l'acaben cobrant¹¹. De fet, en les experiències de més èxit, com la del *Self Sufficiency Project* canadenc que hem comentat anteriorment, la despesa en complements es pot veure més que compensada pels efectes positius sobre el pressupost induïts per taxes d'ocupació superiors (reducció en el pagament de prestacions i augment de la recaptació impositiva). A continuació s'enumeren alguns dels aspectes que s'han de tenir en compte per afavorir un disseny efectiu:

- *Exigir un temps mínim de permanència en el programa.* La lògica per introduir un element d'aquest tipus és intentar que aquells qui es beneficien del complement siguin també aquells qui necessiten un estímul per posar-se a treballar, i no qui igualment buscaria feina encara que no existís el complement. Així, segons els resultats de l'avaluació experimental del *Self Sufficiency Project* (Michalopoulos et al., 2005), l'establiment d'un període de carència d'un any va permetre mantenir en cotes modestes tant la prolongació del temps de permanència en el programa per cobrar el complement com l'entrada de nous beneficiaris desitjosos per cobrar-lo.
- *Fer atractiu el complement tant en termes de durada com de quantia.* L'evidència experimental disponible posa de manifest que la generositat del complement sí importa: quant majors siguin la quantia i la durada, majors seran els canvis de comportament generats. En aquest sentit, la configuració del CIL, que preveia un pagament uniforme d'uns 140 euros i una durada màxima de 12 mesos, no és més que una de les possibles alternatives a considerar.
- *Introduir requisits addicionals, com el nivell formatiu o la història laboral, per minimitzar el risc de "pes mort".* En general, segons l'evidència disponible, els esquemes d'incentius acostumen a tenir efectes diferents en funció de les característiques dels beneficiaris. En aquest sentit, es tracta d'esbrinar quines són les característiques que distingeixen els beneficiaris "legítims" dels que generen un "pes mort", i restringir l'oferiment del complement a aquelles

¹¹ La despesa que suposa el desemborsament dels complements d'aquestes persones s'acostuma a anomenar pes mort (*deadweight*), ja que suposa una inversió improductiva en el sentit que no afegeix res a la consecució de l'objectiu perseguit: augmentar la participació laboral dels beneficiaris. El concepte de pes mort no més s'utilitza en l'anàlisi d'aquest tipus de programes, sinó que resulta d'aplicació en l'avaluació de qualsevol política pública.



persones que reuneixin aquestes característiques. Alguns dels factors a considerar serien, per exemple, el nivell formatiu o la història laboral.

- *Afegir a l'incentiu econòmic alguns serveis complementaris orientats a facilitar la inserció laboral, ja que possiblement l'efecte sigui major.* Existeix certa evidència experimental, com la que ofereix el *Minnesota Family Investment Program* (Blank, 2002), segons la qual els impactes sobre les taxes d'ocupació són majors si la "pastanaga" dels incentius econòmics va acompanyada del "pal" que suposa la participació obligatòria en mesures d'activació laboral (assessorament, formació, etc.).
- En qualsevol cas, si pretenem desenvolupar un esquema d'incentius econòmics que resulti efectiu, no tenim altre remei que provar diferents esquemes alternatius respecte a les dimensions anteriors, avaluar experimentalment els seus resultats i, finalment, optar per la generalització de l'esquema que sigui més prometedor. Els experiments sobre aquest tipus d'incentius duts a terme en altres latituds, especialment als EUA i al Canadà, ens mostren que un enfocament d'aquestes característiques no només resulta factible, sinó que també ajuda a millorar el disseny dels PRM.

3.5 Calen límits temporals?

- Potser la mesura més polèmica de les aplicades en la recent reforma del PIRMI sigui l'establiment d'un límit temporal de 5 anys a la permanència en el programa. Aquest tipus de restriccions són molt poc freqüents en els PRM: de fet, fins on arriba el nostre coneixement, només el *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) dels EUA compta amb un límit temporal d'aquestes característiques. Tanmateix, en tots dos casos està previst establir excepcions: així, en el cas del TANF, els estats poden excloure de l'aplicació d'aquest límit el 20% de qui arribi a ell; per la seva banda, en el cas del PIRMI, el Decret 384/2011 preveu exceptuar tant aquelles persones que tenen 60 anys o més en el moment de complir els 5 anys de permanència, com aquelles que, independentment de la seva edat, presenten una situació de pobresa severa en assolir aquest límit.
- Són diverses les raons per les quals creiem que no és bona idea fixar un límit temporal:



- El fet que la pròpia norma contempli l'establiment d'excepcions és indicatiu, al nostre parer, de la preocupació per part del legislador que acabin sent expulsades del programa persones que no tenen cap possibilitat de ser econòmicament autònomes. Tanmateix, en la mesura en què no s'explicita el concepte de pobresa severa que s'utilitzarà per definir els casos excepcionals, el nivell de discrecionalitat resultant pot generar problemes d'implementació: d'una banda, la irrellevància de la norma, ja que poden acabar sent considerats pobres severos tots els beneficiaris que assoleixin els 5 anys; d'altra banda, si existeixen diferències interpretatives entre els equips de valoració, es poden produir situacions poc satisfactòries des del punt de vista de l'equitat. Així mateix, l'alternativa de fixar un percentatge concret d'excepcionalitat (igual que el TANF), tot i que permet que els casos excepcionals no superin el llindar preestablert, no garanteix que no es produeixin situacions no desitjades de desprotecció (si el percentatge de persones sense possibilitat d'inserció és superior al llindar).
 - A priori, sense major suport empíric que la intuïció, considerem que l'efecte incentivador de l'activitat laboral que es pretén amb la limitació temporal es pot aconseguir d'una manera més efectiva (minimitzant els danys col·laterals) mitjançant alguns dels instruments als quals hem fet referència anteriorment: establint un esquema d'incentius econòmics, oferint mesures d'activació de diferents tipus (orientació laboral, feines protegides, formació, etc.). En definitiva, es tracta de posar els mitjans necessaris perquè les persones que arriben a romandre més de 5 anys en el programa sigui per no resultar activables, fet que converteix en irrellevant l'establiment de límits temporals.
- Això no obstant, des d'una perspectiva oposada a la que acabem de sostenir, hi haurà qui pensi que l'establiment de límits temporals pot induir un nivell d'activació molt superior al de les mesures anteriors, i que no té per què resultar tan complicat verificar que no cometem errors en les excepcions. Després de tot, sent igualment legítimes a nivell teòric ambdues posicions, l'única manera de dirimir la qüestió és mitjançant un exercici d'avaluació empíric.
 - Una possible alternativa d'avaluació passa per aprofitar la particular manera en què el Decret 384/2011 preveu la implementació del límit dels 60 mesos. Així, la norma deixar clar que s'obre un període de gràcia de 3 anys per a totes aquelles persones



que portin 5 anys o més en el programa, de manera que el límit per a aquestes persones no és de 5 sinó de 8 anys; en canvi, en el cas de les persones que porten menys de 5 anys en el programa, la norma no diu res, per tant, se suposa que el període de gràcia no existeix per a elles. Així les coses, es podria plantejar un disseny avaluatiu en el qual es comparés el comportament laboral de dos tipus de persones: d'una banda, els beneficiaris que porten gairebé 5 anys de permanència en el programa i, per tant, poden ser expulsats en els propers mesos; i d'altra banda, els beneficiaris que porten poc més de 5 anys en el programa i que, gràcies a l'excepció, poden gaudir de 3 anys addicionals de permanència.

3.6 Finançament i arquitectura organitzativa: repensar els incentius

- Fins a l'actual reforma del PIRMI, el finançament del programa es realitzava amb càrrec al fons de contingència de la Generalitat: això és, el volum de despesa del programa no era una quantitat que es pressupostés *ex ante*, sinó que constituïa una partida oberta que s'acomodava anualment a la quantitat total de beneficiaris atesos. Així mateix, en el cas que l'absència d'una restricció pressupostària no comportés un risc suficient per a l'estabilitat econòmica del programa, l'assignació de funcions entre els dos departaments responsables del PIRM tampoc sembla la més adequada: mentre els serveis socials municipals i el Departament de Benestar Social i Família (BSF) s'encarregaven de regular l'accés al programa, el Departament d'Empresa i Ocupació (DEO) s'encarregava de pagar quantes prestacions econòmiques fos necessari¹². No obstant això, si bé és probable que el disseny anterior fomentés una certa inflació en els nivells de despesa del programa durant el període anterior a 2008, ha estat en els darrers 3 anys quan l'increment de beneficiaris causat per la crisi ha amenaçat l'equilibri financer del programa. És en aquest context d'urgència, en la nostra opinió, en què s'ha de valorar l'actual modificació introduïda pel Decret 384/2011, en virtut de la qual el finançament del PIRMI abandona el fons de contingència i passa a dependre dels fons que anualment li siguin assignats a través de la Llei de pressupostos.

¹² Ambdós departaments també s'encarreguen de proporcionar mesures als beneficiaris: el DEO, itineraris d'inserció laboral; el BSF, mesures de caràcter social. En qualsevol cas, la despesa conjunta en ambdós tipus de mesures gairebé no arriba al 10% del pressupost del programa, i el 90% restant correspon a prestacions econòmiques.



- Ara bé, si no habilitem mecanismes addicionals a la mera imposició d'un sostre general de despesa, correm el risc que el compliment d'aquesta restricció pressupostària comporti més problemes que avantatges. En aquest sentit, si volem que resulti positiva la inevitable prioritització que comportarà l'existència d'una restricció pressupostària, la clau és ser capaços de traslladar als serveis socials municipals aquesta restricció, ja que són ells qui disposen de la informació necessària per garantir que la prioritització s'acabi duent a terme d'acord amb els nivells de necessitat dels sol·licitants.
- De totes maneres, perquè aquest trasllat de responsabilitat financera als serveis socials municipals no generi desigualtats territorials, resulta igualment necessari desenvolupar un sistema d'assignació de recursos cap als municipis que tingui en compte el grau de necessitat esperat de cadascun d'ells. Aquesta fórmula d'assignació podria consistir en un sistema capitiu (un tant per persona), degudament ajustat per aquelles variables que revelaran una major associació amb l'existència de beneficiaris del PIRMI (taxa d'atur, nivell d'instrucció, població immigrant, etc.). De totes maneres, si el municipi ho considera oportú, sempre podria aportar recursos propis per augmentar el grau de cobertura que resultés de l'aplicació de la fórmula de repartiment finalment implementada.
- D'altra banda, amb independència que finalment s'opti per un sistema en què el paper dels ajuntaments guanyi o no pes, som de l'opinió que existeix un ampli marge per millorar l'eficiència amb què es proporcionen les diferents mesures que conformen els itineraris d'inserció laboral. En aquest cas, el repte des de la perspectiva dels incentius consisteix en que la fórmula de remuneració dels proveïdors d'aquests serveis, ja siguin empreses del tercer sector o ajuntaments, estigui d'alguna manera vinculada a l'objectiu que es pretén assolir: és a dir, l'increment de la inserció laboral. Això no obstant, per garantir que els proveïdors no incorren en pràctiques oportunistes (per exemple, seleccionant els beneficiaris més fàcils de col·locar), el sistema de remuneració ha de ser capaç de contemplar tarifes diferents en funció de la casuística dels beneficiaris que atén cada proveïdor.
- Som conscients que tot això implica reformes de primera magnitud en les estructures del programa, i que es necessiten fonts d'informació molt millors que les actuals per poder desenvolupar sistemes de remuneració més complexos. Tanmateix, creiem que aquestes reformes van en la direcció adequada i, per això, apostem per donar passes



lentes però decidides en aquesta mateixa direcció. La creació d'un grup de treball encarregat de començar a analitzar aquestes qüestions podria ser un bon inici.

3.7 Assajar i avaluar

- *L'única manera d'esbrinar si les reformes funcionen és avaluar-les.* En els apartats anteriors, basant-nos en l'evidència internacional i en els resultats obtinguts en la nostra anterior avaluació del PIRMI, hem suggerit alguns canvis en el disseny del programa que podrien tenir efectes positius sobre el seu funcionament. Tanmateix, el fet que aquests o altres canvis permetin assolir uns resultats millors que els actuals, només es pot esbrinar duent a terme una avaluació d'impacte rigorosa: això és, quantificant en quina mesura una determinada modificació del programa, com pot ser per exemple una nova versió de l'antic complement per inserció laboral, permet assolir l'objectiu pel qual ha estat creada (en l'exemple, incrementar les taxes de participació laboral dels beneficiaris). En definitiva, es tracta simplement de reconèixer que, a priori, no sabem si una determinada política o intervenció resultarà efectiva, i que només podrem sortir de dubtes avaluant el seu impacte. Així mateix, atès que mitjançant una avaluació d'impacte s'aspira a establir tant l'efectivitat (o inefectivitat) de la intervenció com a desvetllar els mecanismes que han conduït a l'èxit (o fracàs), els resultats obtinguts constitueixen una font d'informació molt útil per millorar el disseny de la intervenció.
- *Les millors avaluacions són aquelles que es dissenyen simultàniament a les reformes.* Existeixen diversos motius pels quals les anomenades avaluacions prospectives permeten obtenir uns resultats més robustos que les avaluacions retrospectives:
 - El plantejament *ex ante* de l'avaluació ajuda a millorar el **disseny de la intervenció** que es pretén implementar: d'una banda, obliga a explicitar per què s'espera que la intervenció serà efectiva, és a dir, quins són els mecanismes causals a través dels quals els *outcomes* d'interès resultaran modificats i, d'altra banda, obliga a definir quins són aquests *outcomes* i com es mesuraran.
 - En coincidir amb el disseny de la reforma, una avaluació prospectiva permet definir un procés d'implementació de la mateixa que, per construcció, generi un **grup de comparació** respecte al qual valorar el possible impacte de les noves mesures introduïdes. En aquest sentit, els **experiments aleatoritzats**



són els que permeten una estimació més sòlida dels impactes, ja que aquells que estan exposats a la nova mesura (grup de tractament) i els que no ho estan (control) són completament comparables. L'aleatorització pot revestir fórmules diverses: 1) sortejar l'accés a la nova intervenció quan existeixen situacions d'excés de demanda; 2) plantejar la nova política com una experiència pilot i aleatoritzar els territoris que participaran; o 3) plantejar una implementació gradual de la reforma i aleatoritzar el moment en què els diferents grups d'individus-territoris accedeixen a les noves mesures. De totes maneres, tot i que és preferible l'aleatorització, també es pot estimar l'impacte d'una determinada reforma mitjançant l'ús de tècniques no experimentals (dobles diferències, *matching*, etc.), si bé l'existència d'un grup de comparació és un requisit en totes elles (Blasco i Casado, 2009).

- Una avaluació prospectiva també permet als avaluadors influir activament en la **generació de la informació** necessària per poder dur a terme l'avaluació, adoptant si fos necessari els registres administratius ja existents o fent enquestes sobre els aspectes que els registres no contemplen.
- *Existeixen referents internacionals.* Un enfocament com el que s'ha descrit no constitueix en absolut una novetat en l'anàlisi dels PRM, tal com ha posat de manifest el repàs de l'evidència empírica internacional. En aquest sentit, si bé el gruix de les avaluacions s'ha dut a terme als EUA, tenim exemples interessants en l'àmbit europeu: entre altres, la provisió privada de serveis d'assessorament laboral per a beneficiaris de l'RMI francès (Crépon et al., 2011), l'efectivitat relativa de les mesures d'activació dutes a terme en el PRM alemany (Huber et al., 2010), o els efectes del nou règim de sancions introduït a Holanda (Van den Verg et al., 2004).
- *Avaluar tot allò que importa.* Una de les característiques dels PRM és que, a través d'intervencions de naturalesa variada, es pretén influir sobre múltiples *outcomes* que influeixen sobre el benestar dels beneficiaris: les hores treballades, els salaris rebuts, el nivell d'ingressos, la pobresa, la privació material, etc. En aquest sentit, és important que les avaluacions que es puguin fer del PIRMI tinguin en compte aquesta diversitat d'*outcomes*, així com horitzons temporals suficientment amplis com per valorar efectes a llarg termini sobre els mateixos (per exemple, les accions formatives per a aquests col·lectius requereixen, en general, amplis intervals de temps per poder apreciar-ne les conseqüències).



En definitiva, en un moment com l'actual, en què l'assignació econòmica al programa està subjecta a restriccions importants, resulta crucial estar segurs que les reformes que s'impulsen aconseguiran assolir els objectius perseguits. Per això, segons el que hem exposat, resulta especialment oportú impulsar una agenda d'avaluacions que acompanyi l'impuls reformista. En aquest sentit, sense ànim de ser exhaustius, algunes de les qüestions que podrien ser objecte d'avaluacions prospectives serien les següents: 1) el disseny d'un nou esquema d'incentius econòmics que superi els problemes del CIL; 2) el disseny de paquets alternatius respecte a les mesures d'activació (només formació, plans d'ocupació, etc.); i 3) una experiència pilot d'integració de serveis socials i serveis d'ocupació, que de fet ja succeeix en aquells municipis que han assumit la provisió dels itineraris d'inserció i que compten amb Serveis Locals d'Ocupació.

3.8 Més i millors dades

Un requisit indispensable per dur a terme una bona avaluació d'impacte és comptar amb bones fonts d'informació. Així doncs, si es pretenen dur a terme algunes de les avaluacions que suggeríem en l'apartat anterior, hi ha alguns aspectes sobre els quals serà necessari fer avenços:

- *Millores en l'actual bases de dades.* En aquest sentit, com ja esmentàvem en l'anterior avaluació del programa, els canvis més importants que convindria introduir serien els següents: 1) registrar els canvis en les problemàtiques de les llars mentre formen part del programa (estat de salut, desestructuració, addiccions, etc.); 2) les dates d'inici i finalització de les mesures que se'ls apliquen; i 3) el grau d'ocupabilitat dels membres de la llar segons el parer dels treballadors socials tant en el moment de l'accés com durant l'estada en el programa.
- *Enllaç amb altres fonts de dades.* També és important seguir explorant les possibilitats que brinda la connexió dels registres del PIRMI amb els de la Seguretat Social, no només per analitzar les experiències després del programa, sinó també per disposar d'informació més precisa de les històries laborals dels beneficiaris abans d'entrar-hi. L'enllaç amb la base de dades de contractes del Departament de Treball també milloraria el coneixement de les característiques dels treballs que els beneficiaris obtenen mentre formen part del programa (salari, jornada, sector, etc.), i això tindria una importància decisiva per, per exemple, entendre per què algunes llars aconseguixen insercions estables que els permeten sortir del programa i altres no.



Aquest tipus d'operacions d'enllaç, com demostra l'exercici realitzat recentment per Ivàlua¹³, es podria aplicar d'una manera senzilla des de les àrees TIC dels departaments implicats en la gestió del programa.

- *El complement de les enquestes.* Finalment, a més de la informació de tipus administratiu, cal contemplar la realització d'enquestes específiques a mostres de beneficiaris tant mentre es troben en el programa com quan en surten. Aquestes enquestes permetrien recopilar informació sobre dimensions clau sobre les quals el programa pretén generar canvis: nivells de consum, condicions de vida materials, pautes d'escolarització dels menors, etc. Existeixen múltiples referents a nivell internacional, sobretot en el món anglosaxó, que il·lustren les possibilitats d'avaluar aquest tipus de programes mitjançant l'ús d'enquestes.

¹³ Veure nota a peu número 9.



4 Conclusions

Des de la seva creació l'any 1990 i fins a l'inici de la crisi, a mitjans de 2008, es pot dir que el PIRMI fou un programa relativament estable: d'una banda, tot i que el nombre de beneficiaris va experimentar una tendència a l'alça a partir de 2002, no es van registrar grans fluctuacions durant el període 1998-2008; i d'altra banda, si bé es van introduir alguns canvis normatius importants, com foren les prestacions complementàries (2001), els itineraris d'inserció (2006) o el complement per inserció laboral (2007), aquests es van produir de manera gradual i no van alterar l'arquitectura bàsica del PIRMI. Fins i tot les avaluacions del programa, que per llei s'han de dur a terme cada 3 anys, tenien un caràcter més aviat ritual. En definitiva, fins a l'esclat de la crisi, el PIRMI va ser un programa que seguia un comportament força inercial, centrat en la gestió, i relativament al marge del debat políticomediatí. No obstant això, des de l'any 2009, aquesta estabilitat s'ha vist trencada: el nombre de beneficiaris s'ha duplicat en menys de 2 anys, el Govern ha introduït modificacions importants a través del Decret 384/2011, i el programa ha estat sota el focus mediàtic durant tot l'estiu de 2011.

En aquest context, amb el programa sotmès més que mai a les urgències del dia a dia, no és fàcil prendre una certa perspectiva i abordar la tasca que se'ns va encomanar: analitzar el disseny del programa i fer propostes que contribueixin a la seva millora. Tanmateix, quan vam començar a analitzar els resultats de les avaluacions dutes a terme a nivell internacional sobre programes similars, vam descobrir que moltes de les qüestions que es plantejaven en l'actual reforma del programa, així com d'altres no presents però sí sotmeses a debat pels responsables del programa, han estat presents en la discussió internacional sobre PRM des de fa força anys; per posar alguns exemples, la reforma l'any 1996 del PRM dels EUA va suposar, entre altres coses, la introducció d'una limitació de 5 anys en el temps de permanència, així com l'eliminació de l'obligació federal de finançar la cobertura de tots els sol·licitants que reunissin els requisits d'accés; a Alemanya, després de la fusió l'any 2005 de l'assistència social municipal i del subsidi d'ocupació federal en un únic sistema, el gruix dels beneficiaris de la nova prestació estan obligats a participar en programes d'activació; i a França, el *Revenu de Solidarité Active* (RSA), introduït l'any 2009 en substitució de l'antic RMI, té com a principal objectiu mitigar els desincentius laborals d'aquest programa fent més atractiva l'obtenció d'una feina.



Així doncs, si un s'enfronta a la tasca d'haver de valorar l'actual disseny del PIRMI i plantejar possibles millores, resulta útil repassar les reformes que s'han aplicat en altres països i les seves avaluacions. Això no obstant, tampoc s'ha d'exagerar el rendiment que es pot obtenir de l'anàlisi comparada: és cert que les experiències dutes a terme en altres països ens aporten idees valuoses que ens ajuden a replantejar-nos el disseny del PIRMI; tanmateix, a causa de les importants diferències entre el nostre sistema i el d'altres països, no es pot garantir que la "importació" dels dissenys que han mostrat bons resultats una vegada avaluats, resulti igualment efectiva en el nostre context.

En qualsevol cas, el que sí podríem importar, a més d'algunes idees que poden inspirar possibles reformes del programa, és el paper que ha jugat i segueix jugant l'avaluació en el disseny i la millora dels PRM d'aquells països. En concret, partint de la premissa que no es poden pressuposar els efectes positius de qualsevol proposta de reforma, diversos països han recorregut i segueixen recorrent a l'avaluació per contrastar si aquests impactes es produeixen, ja sigui mitjançant avaluacions prospectives de tipus experimental, com succeeix als EUA, o de la mà d'avaluacions retrospectives, amb grups de comparació no experimentals, en el cas dels països europeus.

En el terreny de la concreció, introduint allà on sigui possible i pertinent un enfocament avaluatiu de caràcter prospectiu, suggerim la necessitat d'abordar les qüestions següents en relació amb el disseny del PIRMI:

- *Repensar els contorns del programa.* Fet que implica diverses coses: 1) garantir que el programa sigui d'últim recurs, especialment en relació amb les PNC per invalidesa, ja que existeixen indicis que alguns dels beneficiaris del PIRMI podrien ser derivats cap a aquest altre sistema; 2) aclarir el paper del programa en relació amb els sol·licitants d'ajuda que només tenen problemes laborals, desenvolupant juntament amb el Govern central algun dispositiu de caràcter excepcional (tipus PRODI); i 3) mentre no se solucionen els punts anteriors, renunciar a aplicar la modificació introduïda pel Decret 384/2011 per la qual el col·lectiu anterior queda exclòs de l'accés al PIRMI.
- *Mesurar l'ocupabilitat.* És necessari consensuar algun tipus d'indicador que permeti mesurar l'ocupabilitat potencial dels beneficiaris. Aquest indicador es podria construir a partir de la combinació d'informació administrativa, com la història laboral de l'individu, i de la valoració realitzada pels treballadors socials.



L'ocupabilitat dels subjectes, que s'hauria de reavaluar cada cert temps, es podria utilitzar per identificar el col·lectiu de persones activables i, dins d'aquest, per definir paquets d'activació diferenciats atenent al grau d'ocupabilitat.

- *Proporcionar mesures d'inserció efectives.* Una de les grans assignatures pendents del PIRMI és disposar d'evidència empírica pel que fa a l'efectivitat relativa de les mesures que el programa duu a terme per incrementar el grau d'inserció laboral dels beneficiaris (per exemple, participació en plans d'ocupació, orientació laboral, formació bàsica, ocupació protegida, etc.). En aquest sentit, es tracta d'esbrinar no només si qui rep un determinat tipus de mesures veu incrementades les seves possibilitats, sinó també si existeixen impactes diferencials en funció de les característiques dels beneficiaris. Per això, proposem dur a terme avaluacions prospectives, amb assignació aleatòria, de l'estil de les dutes a terme en altres països del nostre entorn.
- *Augmentar l'atractiu de treballar.* Els desincentius laborals que pot generar l'existència d'una renda garantida han estat una preocupació per als responsables del PIRMI des dels inicis del programa. En aquest sentit, creiem que és possible arribar a dissenyar un esquema d'incentius que aconsegueixi incrementar la participació laboral dels beneficiaris, sense augmentar els costos del programa. Tanmateix, per definir un esquema que compleixi aquestes condicions, és necessari experimentar amb diferents dissenys alternatius i avaluar-ne els resultats. A continuació s'enumeren alguns dels paràmetres que s'han de tenir en compte a l'hora de concretar aquestes alternatives: establir un període mínim de permanència en el programa per percebre el complement, variar la quantia i la durada del complement, i finalment condicionar (o no) la percepció del complement a la participació obligatòria en serveis complementaris (assessorament laboral, formació, etc.).
- *Reconsiderar l'establiment de límits temporals.* Malgrat que la norma preveu excepcions, l'establiment d'un límit màxim de permanència en el programa (5 anys) mereix d'ésser reconsiderat per dos motius fonamentals: d'una banda, la manca de concreció respecte al criteri que s'ha d'utilitzar per aplicar les excepcions pot motivar problemes d'implementació (irrellevància de la norma ja que s'exceptua tothom; inequitats entre municipis si els criteris de decisió varien...); i d'altra banda, si millorem el diagnòstic d'ocupabilitat dels beneficiaris, sancionant adequadament els ocupables que no participen en les mesures



d'activació, la permanència prolongada en el programa no serà el reflex d'un comportament oportunista per part del beneficiaris sinó d'un grau d'ocupabilitat molt reduït. Des d'aquesta perspectiva, és innecessari establir un límit temporal. En qualsevol cas, el millor per sortir de dubtes és avaluar l'impacte de l'establiment d'aquests límits i, en funció dels resultats, pronunciar-nos sobre la conveniència de la seva continuïtat.

- *Repensar l'estructura organitzativa i els incentius financers.* Tot i que d'una manera més especulativa que en els casos anteriors, creiem que s'ha d'iniciar una reflexió quant a l'estructuració del programa, així com els mecanismes de finançament existents. En primer lloc, pensem que l'efectivitat global del sistema es podria veure incrementada si existís una translació de responsabilitats cap a les corporacions locals, acompanyada de l'assignació financera pertinent, amb l'objectiu que qui decideix sobre l'accés al programa fos conscient de les conseqüències econòmiques de les seves decisions. D'altra banda, en relació amb la manera en què es remunera els actuals proveïdors d'itineraris d'inserció, creiem que val la pena començar a explorar nous sistemes tarifaris en què una part de l'assignació depengui no dels *inputs*, com succeeix actualment, sinó dels resultats obtinguts quant al grau d'inserció dels beneficiaris.

En darrer lloc, si es vol iniciar un procés de canvi com el que s'ha descrit, en què les reformes que es proposin vagin acompanyades d'una avaluació prospectiva que permeti contrastar-ne l'efectivitat, s'ha de tenir en compte que *és crucial disposar de bones fonts d'informació*. Amb aquesta finalitat, no només convé millorar l'actual base de dades del programa, sinó també explorar el vincle amb altres registres administratius del Departament d'Empresa i Ocupació (DEO) i, fins i tot, fer enquestes que permetin capturar aspectes clau no recollits en les fonts anteriors (nivells de consum, renda, salut, etc.).



5 Bibliografia

Ayala, L. & Rodríguez, M., 2010. *Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative measures of success*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales / Universidad Rey Juan Carlos.

Ayala, L. & Rodríguez, M., 2006. The Latin model of welfare: do "insertion contracts" reduce long-term dependence?. *Labour Economics*, núm. 13, p. 799-822.

Ayala, L. & Rodríguez, M., 2007. Las Nuevas estrategias de empleo en los programas de garantía de rentas. *Revista española del tercer sector*, núm. 5, p. 59-83.

Bargain, O. & Doorley, K., 2011. Caught in the trap? Welfare's disincentive and the labor supply of single men. *Journal of Public Economics*, 95(9-10), pp.1096-1110.

Bargain, O., Immervoll, H. & Viitamäki, H., 2010. *No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data*, IZA DP No. 5355.

Blasco, J. y Casado, D. *Avaluació d'impacte*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 5).

Van den Berg, G.J., Van der Klaauw, B. & Van Ours, J.C., 2004. Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work. *Journal of Labor Economics*, pp.211-241.

Bernhard, S. & Wolff, J., 2008. *Contracting out placement services in Germany: is assignment to private providers effective for needy job-seekers?*, Berlin: IAB.

Bernhard, S., Gartner, H. & Stephan, G., 2008. *Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms*, Berlin: IZA.

Blank, R.M., 2002. Evaluating welfare reform in the United States. *Journal of Economic Literature*, XL, pp.1105–1166.

Blank, R.M., Card, D. & Robins, P.K., 1999. *Financial incentives for increasing work and income among low-income families*, National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.

Bolvig, I., Jensen, P. & Rosholm, M., 2003. *The employment effects of active social policy* IZA., Berlin: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.

Crépon, B. et al., 2011. *Is Counseling Welfare Recipients Cost-Effective? Lessons from a Random Experiment*, Paris School of Economics.

Dahl, E. & Lorentzen, T., 2005. What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare*, 14(2), pp.86-98.

Dorsett, R., 2006. The new deal for young people: effect on the labour market status of young men. *Labour Economics*, 13(3), pp.405-422.

González, L., 2008. Single mothers, welfare, and incentives to work. *Labour*, 22(3), pp.447-468.



Graversen, B.K. & Jensen, P., 2010. A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes*. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), pp.546-569.

Grogger, J., 2003. The effects of time limits, the EITC, and other policy changes on welfare use, work, and income among female-headed families. *Review of Economics and Statistics*, 85(2), pp.394-408.

Gurgand, M. & Margolis, D.N., 2008. Does work pay in France? Monetary incentives, hours constraints, and the guaranteed minimum income. *Journal of Public Economics*, 92(7), pp.1669-1697.

Holzner, C. & Munz, S., 2011. *Should Local Public Employment Services be Merged with the Local Social Benefit Administrations?*, CESifo Working Paper Series No. 3472.

Hotz, V.J., Imbens, G.W., and J.A. Klerman, 2000. The Long-Term Gains from Gain: a Re-Analysis of the Impacts of the California GAIN Program. NBER Working Paper 8007, Cambridge, MA.

Huber, M. et al., 2010. Do German Welfare to Work Programmes Reduce Welfare Dependency and Increase Employment? *German Economic Review*, 12(2), pp.184-204.

Immervoll, H., 2009. *Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, IZA DP No. 4627.

Ivàlua, 2009. Evaluación del programa interdepartamental de la renta mínima de inserción.

Jacobi, L. & Kluve, J., 2006. Before and after the Hartz reforms: The performance of active labour market policy in Germany. *IZA Discussion Paper No. 2100, RWI Discussion Paper No. 41*.

Laparra, M. 2009. El sistema de garantía de ingresos mínimos en España: un "sistema" poco sistemático. En: Jaraíz Arroyo, G. (coord.) Actuar ante la exclusión análisis, políticas y herramientas para la inclusión social. FOESSA: Colección Estudios, 29

Lemieux, T. & Milligan, K.S., 2008. Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach. *Journal of Econometrics*, (142), pp.807-828.

Michalopoulos, C., Robins, P.K. & Card, D., 2005. When financial work incentives pay for themselves: evidence from a randomized social experiment for welfare recipients. *Journal of Public Economics*, 89(1), pp.5-29.

Michalopoulos, C. et al., 2001. *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: What Works Best for Whom: Impacts of 20 Welfare-to-Work Programs by Subgroup*, US Dept. of Education, Office of Educational Research and Improvement, Educational Resources Information Center.

Moffitt, R.A., 2003. The negative income tax and the evolution of US welfare policy. *Journal of Economic Perspectives*, 17(3), pp.119-140.

Rønsen, M. & Skarðhamar, T., 2009. Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway. *Journal of European Social Policy*, 19(1), p.61.



Terracol, A., 2009. Guaranteed minimum income and unemployment duration in France. *Labour Economics*, 16(2), pp.171-182.



ANNEXOS



Annex A. Resum executiu de l'avaluació del PIRMI (Ivàlua, 2009)

Context

El Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI) neix a principis de la dècada dels noranta amb un doble objectiu: d'una banda, proporcionar una font d'ingressos a les llars catalanes que no tenen prou recursos i, de l'altra, promoure la seva inserció sociolaboral mitjançant diversos tipus de mesures orientades a pal·liar les seves problemàtiques socials i a facilitar la seva participació en el mercat de treball. El 2009, segons les previsions dels gestors del programa, la despesa en prestacions econòmiques haurà augmentat un 44 % amb relació a l'any anterior, fins assolir la xifra de 110 milions d'euros; així mateix, pel que fa a les llars ateses pel programa, la previsió és tancar l'any 2009 amb una xifra superior a les 22.000, respecte de les 13.700 del 2008.

En aquest context, coincidint amb l'avaluació triennial del PIRMI que cal dur a terme per llei, el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya va encarregar a Ivàlua la realització d'aquesta avaluació. El resultat del treball realitzat a aquest efecte constitueix l'objecte d'aquest informe, els elements principals del qual es resumeixen tot seguit.

Objectius de l'avaluació

- Desenvolupar un **sistema d'indicadors** que permeti dur a terme un monitoratge dels principals elements del programa (població atesa, les seves característiques, mesures aplicades, temps de permanència, etc.) i il·lustrar les seves possibilitats fent-lo servir per analitzar l'evolució del PIRMI durant la darrera dècada.
- Analitzar els **temps de permanència** de les llars en el programa, provant d'establir els determinants de dos tipus de fenòmens en particular: la **cronificació**, entesa com la tendència de certes llars a experimentar episodis de permanència prolongats; i el **recidivisme**, que es produeix quan les llars entren i surten del programa de manera cíclica.
- Estudiar la importància relativa dels diferents **tipus de sortida** del programa, tant de les que es produeixen per **inserció laboral** com de les que tenen l'origen en **altres motius** (administratius, accés a d'altres prestacions...).



- Avaluar en quina mesura l'anomenat **complement per inserció laboral**, introduït al final del 2007, ha aconseguit incentivar la participació laboral dels beneficiaris del programa.
- Analitzar les **experiències laborals** dels beneficiaris del PIRMI **després de la seva sortida del programa**.

Fonts d'informació

La principal font de dades utilitzada han sigut els **registres administratius del programa**. Concretament, hem pogut disposar d'informació detallada de les prop de **60.500 llars** que van participar al programa durant **el període 1998-2008**. Així mateix, per poder analitzar les experiències laborals després de la sortida del programa, els registres del PIRMI s'han creuat amb les **dades d'afiliació a la Seguretat Social** per al **període 2005-2009**.

Principals resultats

Temps de permanència: cronificació i recidivisme (Capítol 6)

- Els temps de permanència en el programa de les llars que accedeixen al PIRMI resulten molt heterogenis. Així, hem pogut constatar que aproximadament un 40 % de les llars l'han abandonat abans que hagin passat dos anys, prop del 35 % ho fa entre els dos i els cinc anys, i el 25 % restant segueix al programa als 6 anys d'haver-hi entrat. D'altra banda, si es consideren períodes d'observació de 6 anys, es constata que aproximadament entre el 6 % i el 7 % de les llars que van entrar al programa entre el 1998 i el 2003 van experimentar recidives (és a dir, sortides del programa seguides de reentrades posteriors).
- Les principals variables associades a una durada més llarga del temps de permanència en el programa són, per ordre d'importància, les següents: pertànyer a l'ètnia gitana, superar els 45 anys d'edat, tenir un baix nivell formatiu, patir malalties cròniques o trastorns mentals i haver exercit la prostitució. En canvi, tendeix a reduir el temps de permanència en el programa el fet de ser immigrant i de tenir només problemes de tipus laboral.



- D'altra banda, centrant-nos en els qui abandonen el programa, els factors que augmenten de manera més important la probabilitat de tornar a entrar-hi són la delinqüència, la indigència i l'origen magrebí, mentre que tenir més de 55 anys i patir malalties cròniques redueixen el risc de "recidiva".

Anàlisi dels tipus de sortida (Capítol 7)

- La **inserció laboral de les llars constitueix el motiu majoritari de sortida** del programa. Així, el percentatge de llars que abandonen el programa per aquest motiu se situa, en funció de les cohorts d'entrades que analitzem, entre el 23,1 % i el 30,5 %.
- Entre els motius de sortida del programa no relacionats amb la inserció laboral, el que té una importància relativa més gran (15 %-20 %) és el que aglutina un conjunt divers de **situacions administratives** (complir 65 anys, defunció, trasllat fora de Catalunya, etc.). També destaca el pes de les sortides motivades pel dret a cobrar **una altre tipus de prestació** que, en funció de les cohorts, se situa entre el 11,4 % i el 13,2 %. El percentatge de llars que són expulsades per **incompliment d'obligacions** se situa en tots els casos per sota del 10 %.
- El temps de permanència en el programa de les llars que l'abandonen per inserció laboral és substancialment inferior al de les llars la sortida de les quals s'esdevé per altres motius. Així, el temps mitjà de permanència de les sortides per inserció laboral se situa entre els 12 i els 16 mesos; en canvi, les xifres corresponents als altres tipus de sortida són sempre superiors: entre 22 i 28 mesos per a les sortides per motius administratius, entre 21 i 24 per a les que tenen l'origen en una altra prestació, o entre 15 i 21 per a les expulsions per frau.
- Els factors que contribueixen de forma més important a **augmentar la probabilitat** que es produeixi una **sortida per inserció laboral** són els següents: tenir fills a càrrec, un nivell superior d'estudis, i el fet de patir només problemes laborals; en canvi, tendeixen a reduir aquesta probabilitat tenir més de 55 anys, pertànyer a l'ètnia gitana, així com el fet de patir problemes de salut (trastorns mentals, malalties cròniques, càncer, etc.).
- Les **sortides "neutres"**, que són les motivades per la concurrència de factors aliens al comportament dels individus (causes administratives, cobrar una altra prestació,



etc.), són més probables entre les persones de més edat i entre els qui pateixen càncer, VIH o tenen problemes d'invalidesa. Així mateix, els dos problemes el patiment dels quals augmenta més la probabilitat d'**expulsió del programa** són la prostitució i la indigència.

Avaluació del complement per inserció laboral (Capítol 8)

- L'anomenat complement per inserció laboral (CIL), introduït al final del 2006 amb la finalitat d'incentivar la participació laboral dels beneficiaris del PIRMI, constitueix una de les reformes recents del programa de més abast. A diferència de la situació anterior, en què es retirava la prestació si es trobava una feina que donés ingressos superiors al llindar de referència, va passar a permetre's a les llars combinar aquests ingressos salarials amb la percepció del nou CIL (143 €/mes, durant un màxim de 12 mesos).
- L'avaluació dels efectes del nou complement s'ha realitzat mitjançant una metodologia inspirada en els dissenys quasi-experimentals que estimen l'impacte d'una política comparant els *outcomes* d'interès entre dos grups d'individus: els que es veuen afectats per la política (grup de tractament) i els que no (grup de control). En el nostre cas, les llars que van accedir al programa durant l'any 2004, s'han considerat com el grup de control ("cohorte 2004"), i s'ha recollit informació sobre el seu comportament laboral fins just abans de l'entrada en vigor del CIL (desembre del 2006); el grup de tractament, de l'altra banda, està integrat per totes les llars que van accedir al programa durant l'any 2005 ("cohorte 2005"), de manera que observant-les durant un període de temps d'igual durada (3 anys), vam aconseguir que aquestes llars estiguessin exposades al CIL durant l'últim any d'observació (2007).
- Els resultats obtinguts permeten concloure, de manera temptativa, que el CIL no sembla haver tingut els efectes que es perseguïen quan es va implantar. Així, les taxes trimestrals de participació laboral durant el període 2006-2007 de la "cohorte 2005", després d'haver estat exposada un any al nou complement, no resulten diferents a les observades a la "cohorte 2004" durant el període 2005-2006. No obstant això, si bé el nou complement sembla no haver tingut cap impacte en termes de participació laboral, la seva introducció ha generat canvis pel que fa al temps de permanència en el programa de les llars que aconsegueixen accedir a una feina. Concretament, després de la introducció del complement, algunes d'aquestes llars



opten per combinar durant alguns mesos els ingressos procedents del treball amb el cobrament de la nova prestació, mentre que el que haurien fet si no existís el CIL hauria sigut abandonar definitivament el programa.

Experiències laborals després de la sortida del programa (Capítol 9)

- Durant els quatre anys i mig posteriors a la seva sortida del programa, el 13,5 % de les llars que van abandonar el PIRMI l'any 2004 hi han tornat. L'abast del recidivisme, però, resulta diferent en funció del motiu pel qual es va produir la sortida: inferior per a les sortides motivades per inserció laboral o per l'obtenció d'ingressos superiors al llindar, superior per als abandonaments de tipus administratiu, per incompliment d'obligacions i pel cobrament d'altres prestacions.
- Així mateix, durant el període comprés entre el primer trimestre del 2005 i el segon trimestre del 2009, les llars que van abandonar el programa per inserció laboral són les que han experimentat unes taxes superiors de participació laboral, amb valors per a les que no recidiven que se situen entre el 48 % i el 65 %, i per a les que sí ho fan entre el 25,5 % i el 45,5 %. En qualsevol cas, atès que fins i tot als primers trimestres després de la sortida del programa aquestes taxes se situen per sota del 70 %, es pot sospitar que una part no menyspreable de les insercions laborals tenen lloc en l'economia submergida.
- Les llars que van abandonar el programa per motius diferents a la inserció laboral es caracteritzen per tenir tant taxes de participació laboral inferiors com episodis d'ocupació menys duradors. El fet que aquestes taxes no resultin nul·les per a alguns motius de sortida, concretament els que porten a la percepció de prestacions no contributives, planteja algunes sospites sobre l'existència de possibles fraus que caldria analitzar.

Conclusions i recomanacions (Capítol 10)

Conclusions

- L'anàlisi duta a terme dels **temps de permanència** en el programa i dels **motius de sortida** ens ha permès constatar l'existència d'una elevada **heterogeneïtat** entre la població atesa:



- En primer lloc, les sortides per inserció laboral estan protagonitzades per llars que, en general, experimenten episodis de permanència en el programa menys prolongats que la resta: fa l'efecte, doncs, que inserció laboral i permanència breu són dues cares de la mateixa moneda. Aquesta conclusió queda reforçada pel fet que els principals factors que propicien una probabilitat superior d'inserció laboral, com poden ser el nivell formatiu o l'absència de problemes de salut i socials, coincideixen en la seva majoria amb les variables associades a estades més curtes al programa.
- D'altra banda, en aquells casos en què la inserció laboral resulta poc plausible, perquè existeixen determinades característiques o problemàtiques que la fan més difícil, les sortides del programa tendeixen a produir-se d'una manera més gradual. Una explicació a aquest fet, especialment en les sortides de tipus administratiu i en les ocasionades pel cobrament d'una altra prestació, tal vegada s'ha de buscar en el caràcter "vegetatiu" amb què se'n produeixen la majoria: així, les llars amb poques possibilitats estructurals d'inserció laboral romandrien al programa fins que, per causes externes, hagués arribat el moment d'abandonar-lo. El fet que els principals factors associats a aquest tipus de sortides siguin l'edat avançada i els problemes de salut, similars per tant als que propiciaven episodis de permanència prolongats, contribueix a reforçar aquesta conclusió.
- La caracterització anterior no exclou l'existència de situacions "intermèdies" en les quals algunes llars, un cop superades les problemàtiques que els dificulten l'accés al mercat de treball, aconsegueixen protagonitzar sortides del programa per inserció laboral (que es produeixen més tard que en el cas de les que tenen una ocupabilitat de partida superior).
- **L'avaluació del CIL** ens permet concloure, de manera temptativa, que aquest instrument no ha aconseguit augmentar les taxes de participació laboral dels beneficiaris del PIRMI. No obstant això, la seva introducció sí ha generat canvis pel que fa al temps de permanència en el programa de les llars que aconsegueixen accedir a una feina. Concretament, després de la introducció del complement, algunes d'aquestes llars opten per combinar durant alguns mesos els ingressos procedents del treball amb el cobrament de la nova prestació, mentre que el que haurien fet si no existís el CIL hauria sigut abandonar abans el programa.



- **L'anàlisi de les experiències després de la sortida del programa** ha revelat dues dades fonamentals d'interès. En primer lloc, les llars que surten per inserció laboral tenen taxes de participació laboral inferiors al 70 % els primers trimestres després de la sortida. Això potser ens indica que **una part de les insercions tenen lloc en la economia submergida**, la qual cosa, més enllà dels seus efectes sobre les finances públiques, pot posar en risc la capacitat de les llars per mantenir-se fora del programa (condicions laborals precàries, no generació de drets en la Seguretat Social, etc.). En segon lloc, el **recidivisme** afecta globalment un 13 % de les llars els 4 anys següents a la sortida; tanmateix, quan les sortides estan motivades per una inserció laboral el recidivisme és inferior, la qual cosa confirma la importància de l'activitat laboral com a via de sortida definitiva de les llars que han participat al PIRMI.

Recomanacions

- L'**heterogeneïtat** de la població beneficiària planteja la necessitat d'**explorar canvis** en la configuració del programa:
 - **Desdoblar-lo en dos subsistemes**: un centrat fonamentalment en la inserció laboral de les llars potencialment ocupables i l'altre en l'aplicació de mesures socials pal·liatives a llars amb una ocupabilitat estructural molt baixa; en tots dos casos, tanmateix, les prestacions monetàries seguirien proporcionant protecció econòmica a les llars. Aquest desdoblament no ha d'implacar necessàriament que els beneficiaris d'un sistema i un altre no puguin transitar entre tots dos si les seves condicions varien.
 - El fet que els problemes de salut, agreujats o no per problemàtiques socials, siguin un dels factors que allarguen la permanència en el programa planteja la necessitat d'analitzar fins a quin punt el trànsit cap al sistema de prestacions no contributives es produeix a temps. I, si es detecten casos d'ubicació inadequada al PIRMI, promoure una **coordinació superior entre el PIRMI i el sistema de prestacions no contributives** (ambdós sota gestió directa de la Generalitat de Catalunya).
- D'altra banda, per intentar millorar els **efectes del CIL**, proposem dos canvis fonamentals en la seva configuració: d'una banda, restringir el seu ús a beneficiaris (potencialment ocupables) que portin un **període mínim** de temps al programa (per exemple, 3 anys); i, d'altra banda, **augmentar-ne la quantia**, ja que l'import actual



potser no sigui prou com per a incentivar qui havia optat per no treballar (o treballava en l'economia submergida) a trobar una feina (o a declarar-ho) i perdre així la totalitat de la prestació. Ambdues modificacions permetrien evitar, al nostre parer, que la despesa efectuada en complements d'inserció vagi destinada a proporcionar una renda addicional a les persones que, en absència del CIL, haurien sortit abans del programa en haver trobat una feina.

- Una avaluació rigorosa dels canvis anteriors, o d'altres que es puguin plantejar en el futur, exigeix dissenyar-los tenint en compte des del començament com se'ls avaluarà. La incorporació d'aquest enfocament avaluatiu es pot dur a terme de diverses maneres: mitjançant experiències pilot d'àmbit territorial, a través d'un disseny avaluatiu abans-després o, fins i tot, aprofitant la variabilitat autonòmica en la configuració dels programes de rendes mínimes com una mena d'experiment natural susceptible de ser avaluat. En qualsevol cas, independentment de l'alternativa per la qual s'opti, una qüestió crucial és la de **planificar *ex ante*** la generació de la **informació necessària** per permetre l'**avaluació *ex post*** dels canvis o reformes la introducció dels quals s'estigui plantejant.

Avaluacions futures

- En els actuals registres del PIRMI existeixen algunes llacunes que fan complicat dur a terme una **avaluació de l'efectivitat** relativa de les mesures **laborals i socials** que proveeix el programa. Així doncs, esmenant aquestes limitacions i adoptant un enfocament avaluatiu com el que acabem d'esmentar, podria abordar-se en el futur l'anàlisi d'una qüestió que resulta d'una importància crucial.
- Convé **aprofundir en l'anàlisi de les experiències laborals** després de la sortida del programa, analitzant les possibilitats explorades per primer cop en aquesta avaluació d'enllaçar les bases de dades del PIRMI amb les de la Seguretat Social, i fent extensiva aquesta connexió a les dades del Sistema de Prestacions No Contributives. Així mateix, més enllà de les experiències laborals, una avaluació completa de "la vida després del PIRMI" exigeix analitzar també altres dimensions que influeixen en el benestar de les llars (nivells de consum, condicions materials, problemàtiques socials, etc.), així com els determinants del recidivisme més en profunditat.



- L'avaluació actual, tot i que ha resultat força exhaustiva pel que fa a les qüestions tractades, ha deixat **àmbits importants fora de l'anàlisi**. Hi ha dos aspectes en particular que convindria tractar prioritàriament en futures avaluacions: d'una banda, convindria analitzar fins a quin punt el programa atén totes les llars catalanes que es troben en situacions de necessitat similars a les ateses pel PIRMI, és a dir, el grau de **cobertura poblacional** del programa i la seva possible variabilitat territorial; d'altra banda, també convindria analitzar en quina mesura els **fluxos d'entrada i de sortida** del programa, i per tant el nombre d'expedients vigents, varien en funció del cicle econòmic, de les modificacions en les condicions d'accés i dels canvis en altres sistemes de protecció (atur, PNC, etc.), així com de les variacions en la composició de la població potencialment usuària.

Milliores en les fonts d'informació

- L'anàlisi de les qüestions que acabem de plantejar, especialment la de l'efectivitat de les mesures, exigiria realitzar certes **modificacions en la base de dades actual del programa**: entre les més importants, registrar els canvis en les problemàtiques de les llars mentre romanen al programa, les dates d'inici i finalització de les mesures que se'ls apliquen o el grau d'ocupabilitat dels membres de la llar a criteri dels treballadors socials, tant en el moment de l'accés com durant l'estada al programa.
- Així mateix, com ja s'ha esmentat, resulta important seguir explorant les possibilitats que ofereix la **connexió dels registres del PIRMI amb els de la Seguretat Social**: no només per analitzar les experiències després del programa, sinó també per tenir informació més precisa de les històries laborals dels beneficiaris abans d'entrar-hi. **L'enllaç amb la base de dades de contractes** del Departament de Treball també milloraria el coneixement sobre les característiques de les feines que els beneficiaris obtenen mentre són al programa (salari, jornada, sector, etc.), la qual cosa resulta d'una importància crucial per entendre per què algunes llars aconsegueixen insercions estables que els permeten sortir del programa i d'altres no.
- Finalment, a més de la informació de tipus administratiu, l'avaluació dels diversos factors esmentats podria beneficiar-se de la **realització d'enquestes específiques** a mostres de beneficiaris, tant mentre es troben al programa com quan en surten. Aquestes enquestes permetrien recollir informació al voltant de dimensions clau en què el programa pretén generar canvis: nivells de consum, condicions de vida



materials, pautes d'escolarització dels menors, etc. Existeixen nombrosos referents a nivell internacional, sobretot al món anglosaxó, que il·lustren les possibilitats d'avaluar aquest tipus de programes mitjançant l'ús d'enquestes.



Annex B. Una breu introducció a l'avaluació d'impacte*

Avaluar l'impacte de qualsevol política consisteix a esbrinar en quina mesura s'han produït canvis en els *outcomes* (això és, les variables que es pretenen millorar, com ara la inserció laboral dels beneficiaris del PIRMI), i si aquests canvis es poden atribuir causalment al programa. En altres paraules, es tracta de comparar els *outcomes* dels agents que han participat en el programa respecte dels que haurien assolit en cas de no haver-hi participat (l'anomenat *contrafactual*). En aquest sentit, davant la impossibilitat que unes mateixes persones (o empreses, ajuntaments, etc.) participin i no participin en un programa simultàniament, aquesta relació causal s'infereix comparant els *outcomes* d'un conjunt d'agents que hi participa (grup de tractament) amb els d'un altre que no ho fa (grup de comparació o de control).

L'anomenat ***disseny experimental*** és la tècnica més robusta que existeix a l'hora d'avaluar l'impacte d'un programa. La seva principal característica és que s'utilitza un procediment aleatori per determinar qui participa en el programa i qui no, de tal manera que, per construcció, uns i altres són idèntics en totes les característiques que poden influir sobre els *outcomes* d'interès. Passat un temps, donat que l'única cosa que distingeix ambdós grups és la participació en el programa, les diferències en els *outcomes* entre el grup de participació i el de control poden atribuir-se a allò que els fa diferents (això és, la participació en el programa). Quan els programes no han estat implementats seguint un protocol experimental, és possible avaluar-ne l'impacte mitjançant tècniques que s'anomenen *quasi-experimentals*. En aquest annex descrivim dues d'elles ja que són les més utilitzades en les avaluacions de PRM: el model de dobles diferències (en endavant, DD) i la tècnica del *matching*.

El principal repte que es planteja a l'hora d'estimar l'impacte d'un programa en absència d'un disseny experimental és adreçar el que s'anomena **biaix de selecció**, que es produeix quan existeixen diferències entre el grup de participants i el de no participants en variables que afecten els *outcomes* d'interès (és a dir, els dos grups no són idèntics i, per tant, part de les diferències en els *outcomes* poden estar causades per aquestes diferències prèvies i no pel programa), ja sigui perquè els agents amb aquestes

* Blasco i Casado (2009) ofereixen una panoràmica de les diferents tècniques que existeixen per avaluar l'impacte de polítiques i programes públics.



característiques es postulen voluntàriament per participar en el programa o perquè l'entitat responsable del programa les té en compte a l'hora de seleccionar els participants. En el cas d'un PRM, per exemple, podria succeir que els beneficiaris que participen en mesures d'inserció laboral tenen un major grau de motivació que els no participants, fet que podria influir sobre la probabilitat de trobar una feina (amb independència de l'existència del programa).

El **model de DD** constitueix un dels mètodes més robustos per estimar l'impacte d'una política tot controlant el biaix de selecció quan no es disposa de dades experimentals. Aquest model, que exigeix disposar d'**informació longitudinal**, estima l'impacte de la política en termes de la diferència en la variació de l'*outcome*, des d'abans fins a després de la intervenció, entre el grup de tractament i el de control. En comparar **taxes de variació dels outcomes**, els models de DD permeten controlar pel biaix de selecció derivat de factors (ja siguin observables o no observables per l'avaluador) que romanen constants al llarg del temps, així com per als factors observables, encara que variïn en el temps. Així doncs, per a tots aquells *outcomes* en què disposem d'informació d'abans i després del programa, utilitzarem models de DD per estimar l'impacte del programa.

Una altra tècnica quasi-experimental que s'utilitza amb freqüència en les avaluacions de PRM és la de **matching**. Aquesta tècnica és l'adequada quan es pretén mesurar l'impacte del programa sobre *outcomes* dels quals només tenim informació posterior a la intervenció per a ambdós tipus d'individus (participants i no participants). En essència, a pesar de recórrer a procediments estadístics d'una certa complexitat, la idea bàsica sobre la qual descansa el *matching* és prou senzilla: es tracta de comparar **després** de la intervenció els **nivells dels outcomes** entre beneficiaris que participen i no participen en el programa que siguin molt similars en totes aquelles variables (nivell formatiu, problemàtica social, etc.) que poden influir sobre els *outcomes d'interès* (trobar feina, ingressos salarials, etc.). D'aquesta manera, com més ampli sigui el conjunt de factors dels quals es disposa d'informació prèvia al programa per tal d'"emparellar" els individus, més segurs podem estar que el *matching* mitiga el biaix de selecció abans esmentat. En qualsevol cas, cal tenir present que les estimacions d'impacte que es deriven de l'aplicació d'aquesta tècnica són menys robustes que les dels models de DD, que a més de les possibles diferències en factors observables que distingeixen participants i controls, també permeten evitar el biaix de selecció provocat per factors no observables que no varien al llarg del temps.