

Políticas de rentas mínimas: ¿cómo afecta el cobro de la prestación a la inserción laboral?

LUIS MIGUEL MILLER MOYA*

RESUMEN

Las evaluaciones del impacto de las políticas de rentas mínimas analizan tanto su efecto sobre la reducción de la pobreza como sobre la inserción laboral. Algunas de las investigaciones más recientes muestran la efectividad de estas políticas en la reducción de la pobreza, así como su nulo o escaso efecto negativo sobre la inserción laboral. Con otras palabras, las políticas de rentas mínimas generarían un círculo virtuoso, de tal manera que la mejora de las condiciones materiales de los perceptores revirtiera positivamente en su incorporación al mercado de trabajo. La revisión de estas investigaciones es objeto del presente artículo.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, y especialmente a partir de la crisis económica de 2008, se han desarrollado nuevos tipos de prestaciones asistenciales en el conjunto de las comunidades autónomas españolas. Estos nuevos tipos vienen a sumarse a otros subsidios de carácter no contributivo y a las prestaciones contributivas

* Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) (luis.miller@csic.es).

(prestaciones por desempleo) que ya existían en España con anterioridad. Las prestaciones, tanto contributivas como no contributivas, forman parte de lo que denominamos políticas pasivas de empleo, aquellas políticas que buscan mantener la renta de las personas sin empleo (Fina, 2001). Además, en todos los casos se trata de prestaciones condicionales; es decir, son prestaciones que reciben las personas desempleadas que cumplen determinados requisitos, aunque estos varían sustancialmente entre una prestación y otra y, por tanto, también cambia el grado de condicionalidad. Por otra parte, las políticas pasivas suelen acompañarse de políticas activas de empleo, que son aquellas dirigidas a reducir el desempleo aumentando la empleabilidad de determinados colectivos. Entre las políticas activas de empleo más comunes se encuentran la formación (en clase o en el puesto de trabajo), la orientación laboral, los incentivos a la contratación, los incentivos al emprendimiento o la contratación directa de desempleados en el sector público (Martin, 2000). En resumen, tanto el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), como los servicios de empleo de las distintas comunidades autónomas utilizan una combinación de políticas pasivas y activas de empleo para paliar los efectos del desempleo. ¿Son estas políticas efectivas?

Cuando hablamos de la efectividad de las políticas de empleo, el objeto de estudio está claro si restringimos el análisis a las políticas acti-

vas (Kluve, 2010). Como ya se ha señalado, su principal objetivo consiste en el aumento de la empleabilidad y, de este modo, el resultado en el que se centra la mayor parte de evaluaciones de políticas activas es la inserción laboral. Con respecto a esta última, cabe establecer algunos requisitos adicionales, como que sea en trabajos más o menos estables, que dure en el tiempo, que se produzca a jornada completa o que garantice determinado nivel salarial. Pero en todos los casos la variable central del análisis de políticas activas es la inserción en el mercado de trabajo. En cambio, en el caso de las políticas pasivas no está tan claro y, en general, se realizan evaluaciones de dos tipos. En primer lugar, una evaluación directa acerca del objetivo principal de estas políticas: el mantenimiento de rentas. Así, si hablamos de políticas de rentas o ingresos mínimos, el resultado que suele evaluarse es si estas reducen, por ejemplo, las situaciones o el riesgo de pobreza (Gorjón y Villar, 2019). Sobre esta cuestión se dispone ya de algunos estudios relevantes a nivel europeo, nacional y regional. Pero algunas evaluaciones también ponen el foco en un efecto indirecto de las políticas pasivas, concretamente su influencia sobre la inserción laboral (De la Rica y Gorjón, 2017). La pregunta que se plantean un número creciente de evaluaciones es si las políticas pasivas tienen un efecto negativo sobre la salida del desempleo (es decir, si retrasan la búsqueda de empleo). Este artículo enfoca la atención en los resultados existentes acerca de este efecto negativo en potencia. En los estudios empíricos revisados se analizan dos cuestiones principales: (1) hasta qué punto el cobro de prestaciones retrasa la salida a un empleo, y (2) en qué medida la combinación de políticas activas y pasivas contribuye a paliar ese efecto negativo.

Pero antes de abordar la metodología y los principales resultados de los estudios empíricos que han estudiado el efecto del cobro de prestaciones sobre la salida a un empleo, conviene detenerse, aunque solo sea brevemente, en dos cuestiones normativas de suma importancia en lo que se refiere a la relación entre cobro de prestaciones y empleabilidad.

En primer lugar, se podría argumentar que, dado que el principal objetivo de las políticas pasivas es el mantenimiento de rentas, no procede evaluar su efecto sobre la empleabilidad o la inserción laboral. Desde esta perspectiva normativa, solo habría que tener en cuenta los resultados relacionados con el objetivo prin-

cipal de tales políticas, la reducción del riesgo de pobreza, y no sus efectos colaterales (como el impacto negativo sobre la empleabilidad). Esta cuestión se planteará más adelante, una vez repasados los resultados empíricos que se presentan en las siguientes secciones.

En segundo lugar, existe toda una discusión normativa acerca de la condicionalidad de las prestaciones asistenciales o no contributivas. En particular, en muchos casos el cobro de estas está condicionado a la participación en políticas activas. Este es el caso de la renta mínima de inserción gestionada por las comunidades autónomas. En la Comunidad de Madrid, por ejemplo, entre los requisitos para la solicitud de esta prestación se encuentra el de “haber suscrito el compromiso de formalizar el preceptivo programa individual de inserción y de participar activamente en las medidas que se contengan en el mismo”¹. De nuevo, una vez repasados los resultados de distintas evaluaciones sobre el efecto de las políticas pasivas sobre la inserción laboral, se retomará la discusión a esta cuestión normativa.

El resto de este artículo presentará, en primer lugar, la estructura básica de cualquier programa de evaluación de políticas de empleo, subrayando las dificultades específicas de analizar el efecto de una política pasiva. En segundo lugar, se repasarán brevemente algunos de los resultados más destacados de las evaluaciones del efecto del cobro de prestaciones sobre la reducción del riesgo de pobreza. Con más detenimiento se revisará, a continuación, la literatura sobre los efectos de la percepción de rentas mínimas y de la combinación de políticas pasivas y activas de empleo en la inserción laboral. Las conclusiones recogen un resumen de los hallazgos y una reevaluación de las dos cuestiones normativas planteadas en esta introducción a la luz de los resultados empíricos encontrados.

2. EL EFECTO CAUSAL DEL COBRO DE PRESTACIONES SOBRE LA SALIDA A UN EMPLEO

Toda evaluación de políticas públicas aspira a determinar el efecto *genuino* de la

¹ Véase: <http://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/renta-minima-insercion> (consultado el 10 de abril de 2019).

política en cuestión sobre un determinado resultado social o económico². Por ejemplo, uno podría estar interesado en establecer si un determinado programa de formación (política activa) aumenta la inserción laboral o el salario esperado (resultados). En este sentido, la mejor forma de evaluar una política consistiría en comparar los cambios producidos en el *resultado* (inserción) en un período de tiempo acotado en un grupo de personas que han participado en la política o *tratamiento* (programa de formación), y los cambios en un grupo de personas que no han participado en dicho programa o grupo de *control*. Esto no supondría ninguna complicación metodológica si los grupos de *tratamiento* y *control* estuvieran formados por personas con exactamente las mismas características, tanto las que podemos observar (sexo, edad, formación), como aquellas que no son observables (personalidad, actitudes, valores). Dicho de otro modo, la mejor evaluación posible resultaría de comparar los cambios producidos en el mismo grupo de personas habiendo participado en la política activa y no habiéndolo hecho.

Aunque este último *ejercicio contrafactual* es teóricamente posible, en la práctica nunca nos encontramos en dicha situación. A menudo la evaluación se basa en la comparación de dos grupos de personas con características distintas: las que han participado en la política en cuestión y las que no lo han hecho. Esto complica la extracción de conclusiones fiables de las evaluaciones de políticas públicas, ya que siempre puede quedar la duda de si los cambios observados (mejora de la inserción) se deben al efecto genuino de la política o a las características de los participantes en ella; es decir, si obedecen a un *efecto de selección*, que es el efecto producido por el hecho de que las personas que participan en una determinada intervención están *seleccionadas* en virtud de unas características concretas que, a su vez, podrían tener

² En este apartado se realiza una exposición informal y aplicada a la evaluación de políticas de empleo de la lógica científica dominante en la evaluación de políticas públicas en la actualidad. Para ser precisos, cuando hablamos de efecto *genuino* nos referimos a lo que en evaluación se denomina un efecto *causal*, es decir, a la relación por la cual afirmamos que una intervención o política *causa* un *efecto* (por ejemplo, aumentando la probabilidad de encontrar un empleo). Un tratamiento formal de este problema se puede encontrar en el segundo capítulo del libro de Angrist y Pischke (2009). Por las dificultades metodológicas que se describen en este apartado, las evaluaciones de políticas de empleo que tratan de descubrir *causas genuinas* no son muy abundantes, pero empiezan a cobrar protagonismo en la evaluación de políticas públicas.

una influencia sobre el resultado de la política en cuestión. Dos ejemplos pueden ayudar a entender en qué medida los efectos de selección de los participantes en una política pueden enmascarar las conclusiones de la evaluación del efecto de dicha política.

Sirva como primer ejemplo el caso de los programas de incentivos a la contratación mediante rebaja en el pago de las cotizaciones sociales por parte de los empleadores, dirigidos a colectivos con una baja empleabilidad de partida, como los jóvenes, las mujeres o los desempleados de larga duración. Si observamos la inserción laboral de estos colectivos tras la participación en la intervención, la comparamos con otro grupo que no sea objeto de la misma, como la de los hombres de mediana edad, y obtenemos que estos últimos aún encuentran empleo con mayor facilidad, ¿deberíamos concluir que la política dirigida a colectivos vulnerables en el mercado de trabajo no ha surtido efecto? Ciertamente, no. A no ser que tengamos en cuenta todas las diferencias observables y no observables entre ambos colectivos, no podríamos saber si el resultado observado un tiempo después de haber puesto en marcha la política se debe a esta o a las características iniciales de cada uno de los colectivos. Este problema se halla presente en buena parte de las políticas activas de empleo, ya que la participación en ellas no es independiente de mostrar unas características muy concretas en cuanto a la duración en el desempleo y otros rasgos personales (Caliendo y Schmidt, 2016; Kluge, 2010).

El segundo ejemplo se refiere a un programa de orientación laboral dirigido a personas que no se encuentran en una situación vulnerable en el mercado de trabajo, sino a aquellas que solo necesitan un pequeño empujón para encontrar un empleo³. En este sentido, la selección de personas para el programa se basa en características positivas: no encontrarse en una posición de exclusión del

³ Este es el caso, por ejemplo, del Programa Lanzaderas de Empleo (<https://www.lanzaderasdeempleo.es>) impulsado por la Fundación Santa María La Real, que se dirige a "personas desempleadas con espíritu dinámico, comprometido y solidario". Cuando se evalúa hasta qué punto el programa ayuda a encontrar empleo, existe siempre el problema de que los participantes en él han sido seleccionados conforme a una serie de características (en este caso atributos positivos) diferentes de cualquier otro grupo de desempleados con los que cabría compararlos. Una evaluación de este programa puede ser consultada en Equipo Redcrea (2015).

mercado laboral y estar motivado para buscar empleo de forma activa. Si tras el programa observamos que el grupo que ha participado en la acción de orientación tiene una tasa de inserción laboral superior a otro grupo de desempleados que no lo ha hecho, ¿podemos concluir que la orientación incrementa la empleabilidad? De nuevo, no podemos extraer tal conclusión. En realidad, no sabemos si el programa ha funcionado o si los mejores resultados de los participantes se deben a que su situación laboral de partida era mejor que la de los desempleados del grupo de comparación.

Como se verá en los siguientes apartados, la investigación social y económica utiliza en la actualidad diversas técnicas para intentar acercarse al resultado genuino o causal de una determinada política. En el caso de las políticas activas, una de las técnicas empleadas es la asignación aleatoria de los potenciales participantes en un determinado programa (de formación o de orientación) a las condiciones de *tratamiento* (participar en el programa) o de *control* (no participar en el mismo). Dicha asignación aleatoria garantiza la ausencia de una relación entre determinadas características de los participantes potenciales (por ejemplo, ser joven) y el hecho de que acaben participando o no en la política; de este modo, la diferencia hallada entre los que han participado o no en esa política puede ser interpretada como el efecto genuino o causal provocado por ella. Este tipo de diseño con asignación aleatoria de participantes es típico de pruebas piloto a través de las que se pretende determinar los posibles efectos de una política antes de ponerla en marcha a gran escala. Sin embargo, incluso en fases piloto o iniciales, estos diseños de investigación se enfrentan a importantes problemas de implementación prácticos y, sobre todo, éticos o políticos. El problema más importante al que se enfrentan –y en el que es preciso detenerse dada su especial relevancia para la evaluación de políticas de prestaciones– reside en que precisamente las prestaciones son asignadas en virtud de criterios de selección muy estrictos, por lo que la asignación aleatoria de participantes no es posible.

En resumen, en especial cuando se trata de políticas pasivas, sus destinatarios constituyen un grupo de personas con unas características muy distintas al conjunto de los desempleados, de modo que todo intento de

evaluación de una determinada política plantea el problema de la selección de los participantes en ella. ¿Puede controlarse de algún modo esta selección en el análisis? Algunos intentos en este sentido se presentan a continuación.

3. EFECTOS DIRECTOS DEL COBRO DE PRESTACIONES SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Este apartado centra la atención en el efecto directo de una política pasiva de empleo: el mantenimiento de rentas. Y lo hace revisando los resultados de políticas diseñadas para garantizar este objetivo: las políticas de ingresos o rentas mínimas. En general, y más allá de las metodologías concretas empleadas, las evaluaciones que se centran en estas políticas tienden a articularse en torno a la comparación entre los niveles y el riesgo de pobreza antes y después de la participación en el programa de rentas⁴. ¿En qué consisten estos programas?

Los programas de rentas mínimas están orientados a proporcionar un nivel de vida mínimo para aquellos hogares que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica y social. Forman parte de un objetivo político más general de combatir la exclusión social, que fue impulsado desde el Consejo de Europa a partir de 1992⁵. Aunque existen diversos tipos, los más frecuentes son los que aspiran a ofrecer una cobertura general a todos los hogares que se encuentran en una situación económica vulnerable, sin restringir la cobertura a ningún grupo social concreto. En este sentido,

⁴ Aunque existen definiciones muy diversas de pobreza en la literatura especializada, es común operacionalizar este concepto como la percepción de ingresos por debajo de determinado umbral. Este último se refiere típicamente a un porcentaje del ingreso mediano, que es el que divide en dos la distribución de ingresos. Así, se suele definir como persona en *riesgo de pobreza* a una persona cuyos ingresos sean inferiores al 60 por ciento de la mediana de ingresos de su sociedad. Una persona está en una situación de *pobreza severa* si sus ingresos son inferiores al 40 por ciento de la mediana. Por último, la situación de *extrema pobreza* se da entre aquellas personas cuyos ingresos se sitúan por debajo del 30 por ciento de la mediana de su sociedad (Gorjón, 2017). Sobre estas cuestiones, véase el artículo de Rodríguez en este mismo número de *Panorama Social*.

⁵ Recomendación del Consejo de Europa 92/441/EEC de 24 de junio de 1992 sobre criterios comunes relacionados con los recursos y asistencia social suficientes en los sistemas de protección social.

tienen un carácter general o comprensivo (Frazer y Marlier, 2009; Gorjón y Villar, 2019).

Atendiendo al caso español, el sistema de garantía de ingresos está formado por una amplia variedad de prestaciones, que incluyen tanto aquellas gestionadas por el Gobierno central, como las impulsadas por las comunidades autónomas (Ayala, 2016), y tanto prestaciones de carácter contributivo (prestaciones por desempleo), como no contributivo. Además, este sistema es sumamente diverso territorialmente, con modelos autonómicos de garantías de rentas muy desarrollados, como el del País Vasco o el de Navarra, y sistemas poco desarrollados como el madrileño. En la actualidad, reviste especial interés el desarrollo de las denominadas rentas garantizadas, que están siendo diseñadas y puestas en marcha por algunas comunidades autónomas y que suponen un aumento de la generosidad y la incondicionalidad de las prestaciones no contributivas en España (Noguera, 2018). Este tipo de rentas garantizadas tienen su origen y principal referente en la renta de garantía de ingresos (RGI) del País Vasco, que merece aquí atención específica, toda vez que recientemente ha sido objeto de investigaciones sobre sus efectos directos (reducción de la pobreza) e indirectos (inserción laboral).

Antes de centrar la atención en la RGI vasca, tiene sentido repasar algunos de los resultados obtenidos por evaluaciones de los sistemas de garantía de ingresos, tanto en España como en otros países. Así, Hanesch (2016) ha estimado que el sistema de garantías de rentas alemán reduce el riesgo de pobreza entre un 70 y un 85 por ciento, dependiendo de si se trata de adultos solteros o parejas con dos hijos. En el caso español, Ayala, Arranz y García Serrano (2018) calculan que el riesgo de pobreza se reduce en un 40 por ciento en los hogares con dos hijos, aunque este porcentaje varía enormemente entre comunidades autónomas. Así, la menor reducción de la pobreza se observa en La Rioja y la Comunidad Valenciana, donde se sitúa alrededor del 30 por ciento, un nivel similar a países como Bulgaria, Letonia, Malta, Rumanía y Polonia. Un segundo grupo de comunidades autónomas, formado por Castilla y León, Islas Baleares, Asturias y Aragón, alcanza una reducción de en torno a la mitad del riesgo de pobreza, un nivel similar a Francia. Por último, País Vasco y Navarra consiguen un nivel de aproximadamente el 70 por ciento, similar a Austria o Bélgica.

¿Cómo se explica ese mayor logro de los sistemas de garantía de ingresos del País Vasco y Navarra? Los estudios recientes sobre el caso vasco de Gorjón (2017) y Gorjón y Villar (2019) aportan respuestas a esta pregunta. La RGI vasca fue puesta en marcha a finales de los años ochenta del siglo pasado y en la actualidad supone aproximadamente un 4,5 por ciento del gasto público de la comunidad autónoma, un nivel muy superior al resto de comunidades. Los trabajos empíricos anteriores se han centrado en dos conceptos relacionados con el efecto de la RGI sobre la reducción de la pobreza: su efectividad (disminuir la pobreza extrema) y su eficiencia (evitar el gasto inadecuado de recursos). En ambos casos, la RGI parece haber tenido efectos muy importantes: ha contribuido a la erradicación del 85 por ciento de la denominada pobreza severa (ingresos por debajo del 40 por ciento del ingreso mediano), un objetivo al que han contribuido el 87 por ciento de las prestaciones transferidas (lo que supone un nivel alto de eficiencia).

De investigaciones como esta se desprende que los sistemas de garantías de ingresos sí pueden cumplir con su función de reducir e incluso erradicar distintos niveles de pobreza, y lo hacen (si bien con diferencias significativas entre programas). La cuestión es si este objetivo directo (*deseado*) tiene efectos indirectos (*indeseados*) que pongan en cuestión la idoneidad de estos sistemas de garantías de rentas. A esclarecer esta cuestión se dedican los siguientes apartados.

4. EL EFECTO DEL COBRO DE PRESTACIÓN SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL

Mientras que una amplia literatura académica analiza el efecto de la prestación por desempleo en la inserción laboral, el efecto del cobro de prestaciones asistenciales (como los programas de garantías de rentas) en la salida del desempleo no ha recibido la misma atención. Por este motivo, seguidamente se presentan los resultados más consolidados sobre la prestación por desempleo para, después, pasar revista a algunos escasos ejemplos de análisis sobre otro tipo de prestaciones.

En general, los estudios económicos parten de un modelo según el cual el cobro de prestaciones aumenta la utilidad o el beneficio que una persona obtiene por no trabajar y, de este modo, reduce los incentivos a buscar activamente empleo. Esto, además, tendría un segundo efecto negativo consistente en el incremento de la duración en el desempleo, que es la variable más importante en la predicción del momento en que alguien va a encontrar empleo (De la Rica y Rebollo-Sanz, 2017). Por tanto, se estaría generando un círculo vicioso por el cual las prestaciones reducen el esfuerzo de búsqueda de empleo, lo que aumenta el tiempo en el desempleo, disminuyendo así las probabilidades de encontrar un nuevo empleo. Esto coloca a la persona en una situación de mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo y de dependencia de las prestaciones.

Las investigaciones empíricas en economía han confirmado hasta cierto punto el mencionado efecto negativo del cobro de prestaciones contributivas sobre la salida del desempleo. Comparando perfiles de desempleados similares –para evitar el problema de la selección antes referido–, Rebollo-Sanz y García-Pérez (2015) encuentran que los desempleados que no cobran la prestación por desempleo se incorporan con una mayor facilidad al mercado de trabajo. Sin embargo, también hallan un efecto positivo de estar cobrando esta prestación, concretamente el aumento del acceso a contratos indefinidos, así como de la duración de los contratos firmados. También se ha demostrado que a medida que se acerca el final del cobro de la prestación, aumenta el esfuerzo de búsqueda y disminuye el salario que los desempleados estarían dispuestos a aceptar, lo que acelera la incorporación a un empleo (Card y Levine, 2000; Katz y Meyer, 1990). Además, las prestaciones por desempleo aumentan la probabilidad de acabar en desempleo de larga duración (Lalive y Zweimüller, 2004; van Ours y Vodopivec, 2006; Røed y Zhang, 2003). Por último, un estudio reciente sobre el caso español estima que el cobro de la prestación por desempleo disminuye la tasa de salida a un empleo entre un 4 y un 8 por ciento (Galean *et al.*, 2019).

La evidencia empírica sobre el efecto del cobro de prestaciones no contributivas en la salida a un empleo no es tan abundante. Además, las características de las personas que cobran una prestación asistencial difieren sus-

tancialmente de las de otras personas desempleadas, lo cual complica mucho la comparación. No obstante, algunos investigadores han efectuado estos análisis. Así, Bargain y Doorley (2011) han estudiando el caso de la *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI) francesa comparando el desempleo en el mercado de trabajo de las personas que se hallan justo por debajo y las que se encuentran justo por encima de la edad legal que da acceso a la renta, lo que hace a estos dos grupos algo más comparables (y disminuye el problema de selección de los participantes en la intervención). Los autores llegan a la conclusión de que la RMI disminuye las tasas de salida a un empleo entre un 7 y un 10 por ciento. Lemieux y Milligan (2004) realizan el mismo ejercicio para Quebec y consiguen unos resultados similares, aunque con un efecto algo menor (entre el 3 y el 5 por ciento). Estos estudios se centran en poblaciones muy específicas y plantean la cuestión de si sus resultados son generalizables al conjunto de la población.

El estudio realizado por De la Rica y Gorjón (2017) sobre el caso de la RGI del País Vasco puede contribuir a aclarar esta cuestión. Utilizando datos de los Servicios de Empleo del País Vasco (Lanbide), estas autoras comparan la tasa mensual de salida a un empleo de personas desempleadas perceptoras de la RGI y de las que no cobran esta prestación. Para ello aplican una técnica estadística consistente en utilizar como grupo de comparación a un conjunto de personas que, sin cobrar la RGI, presentan unas características similares al grupo que sí la percibe. El resultado de su ejercicio muestra que la RGI no tiene, en sí misma, un efecto negativo sobre la probabilidad de encontrar un empleo. Comparando los dos grupos de perceptores y no perceptores de la RGI, sí encuentran pequeñas diferencias en la tasa mensual de salida a un empleo, pero estas vienen explicadas por las características (de composición) de cada uno de estos grupos, y no tanto por un efecto genuino de la RGI.

En resumen, las investigaciones coinciden en que el efecto negativo que las prestaciones contributivas y las de carácter asistencial tienen sobre la (re)incorporación al mercado de trabajo es, en el peor de los casos, pequeño (en el mejor, sería nulo). Aun así, las políticas pasivas de prestaciones suelen combinarse con políticas activas de empleo que pretenden contribuir a mejorar la empleabilidad de los desempleados.

El siguiente apartado considera el efecto añadido de estas políticas activas.

5. EL EFECTO DE COMBINAR POLÍTICAS PASIVAS Y ACTIVAS DE EMPLEO SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL

Aunque, como ya se ha señalado, la evidencia empírica disponible no respalda que el cobro de prestaciones afecte de manera claramente negativa a la inserción laboral, en la mayoría de países las políticas pasivas de empleo vienen acompañadas de políticas activas para paliar las consecuencias más negativas del desempleo, incluyendo las derivadas del posible efecto del cobro de prestaciones. En muchos casos, además, la percepción de prestaciones está condicionada a la participación en estas políticas activas de empleo.

El estudio del efecto de las políticas activas tiene un gran recorrido en la literatura económica; en la actualidad contamos incluso con artículos que presentan una panorámica de todos los resultados obtenidos a lo largo de varias décadas. El más reciente de estos ejercicios de resumen y reanálisis de resultados es el de Vooren *et al.* (2019), que analiza los resultados publicados sobre la efectividad de distintas políticas activas de empleo desde comienzos de los noventa hasta la actualidad. Como viene siendo habitual, estos autores distinguen entre cuatro tipos de políticas activas: (1) los programas de formación, que incluyen tanto formación en el aula como formación en las empresas; (2) los subsidios a la contratación y al emprendimiento, dirigidos al sector privado y generalmente consistentes en subsidiar los salarios o establecer rebajas fiscales que aumenten el atractivo de la contratación de determinados colectivos; (3) los programas de creación de empleo público; y (4) las acciones de orientación y ayuda a la búsqueda de empleo, combinadas con labores de seguimiento y control por parte de los servicios públicos de empleo. Como ya han apuntado otros autores (por ejemplo, Caliendo y Schmidt, 2016), las acciones de creación directa de empleo público son las que arrojan un efecto más negativo. Por el contrario, las acciones de orientación y seguimiento obtienen los mejores resultados, incluso en el corto plazo. Por último, los programas de subsidios a la contratación y

formación tienen efectos positivos moderados, sobre todo, en el medio plazo. Aunque la evidencia parece converger hacia estos resultados, los estudios todavía son escasos, mientras que la evidencia se concentra fundamentalmente en los países del centro y norte de Europa, con una ausencia casi completa de resultados en países del sur del continente.

La evidencia resumida en el párrafo anterior se refiere al conjunto de la población desempleada, pero, ¿cuál es el efecto de las políticas activas de empleo sobre el colectivo que recibe prestaciones, especialmente el de aquellas personas en programas de rentas o ingresos mínimos? Markussen y Røed (2016) han analizado un programa de formación lanzado por el Gobierno noruego en 2007. Este programa es un ejemplo de combinación de un sistema generoso de ingreso mínimo y un programa de formación. Para poder evaluar sus resultados y sortear los problemas de selección a los que ya se ha hecho referencia anteriormente, los autores comparan a los participantes en este programa con personas similares en otras regiones del país donde el programa no había sido puesto en marcha. En sus resultados muestran que la participación en el programa aumenta significativamente la probabilidad de encontrar un trabajo en el largo plazo. En concreto, cuatro años después de la participación en el programa, la probabilidad de estar empleado había aumentado un 18 por ciento, aunque la mayoría de participantes seguían aún recibiendo algún tipo de transferencia de recursos públicos. En la misma línea, De la Rica y Gorjón (2017) ponen de relieve el efecto positivo de un programa de formación dirigido a receptores de la RGI vasca. Aquellos que participan en el programa prácticamente doblan su probabilidad de encontrar un empleo, aunque estas probabilidades aún son bastante bajas para todos los perceptores de la prestación. Con todo, si bien ambos estudios procuran considerar las diferencias entre los grupos de desempleados que participan o no en las distintas políticas activas, dicho control dista de ser perfecto, de manera que parte de sus resultados pueden obedecer a diferencias entre los grupos de comparación.

En cuanto a los programas de incentivos a la contratación, Graversen y Jensen (2010) no encuentran diferencias entre los perceptores de rentas mínimas que participan en esta política activa y los que no, una vez incluidas en el

análisis las diferentes características de los dos grupos. En cambio, Ayala y Rodríguez (2010) se centran en el caso del ingreso madrileño de inserción y hallan que los incentivos a la contratación son más efectivos que otras políticas activas como la formación o la orientación y el seguimiento. Por último, según De la Rica y Gorjón (2017) y Crepon *et al.* (2013), la orientación laboral afecta positivamente a la probabilidad de encontrar un empleo de los beneficiarios de programas de rentas mínimas.

6. CONCLUSIONES

La evidencia que las ciencias sociales ponen a disposición de los decisores públicos y los ciudadanos sobre los efectos directos e indirectos del cobro de prestaciones puede resumirse en dos resultados principales. En primer lugar, los efectos de estas prestaciones sobre la disminución del riesgo de pobreza son muy importantes, especialmente en aquellos casos que incorporan programas de rentas o ingresos mínimos más ambiciosos. En segundo lugar, los supuestos efectos negativos sobre la inserción laboral son, cuando existen, relativamente pequeños. La combinación de ambos resultados sugiere que los debates acerca de las limitaciones para poner en marcha programas comprensivos de mantenimiento de rentas deberían centrarse más en la capacidad económica de los países y regiones para mantenerlos, que en los potenciales efectos no deseados de estos sistemas que, a partir de la evidencia disponible, no parecen muy importantes.

Dada la escasa evidencia sobre el efecto negativo de este tipo de prestaciones en la empleabilidad, cabe replantearse las dos cuestiones normativas apuntadas en la introducción. Por una parte está la cuestión de hasta qué punto los efectos sobre la inserción laboral deben tenerse en cuenta al evaluar las políticas pasivas al no tratarse de un objetivo directo de estas. Los resultados empíricos existentes parecen apuntalar el argumento según el cual las políticas pasivas deberían ser evaluadas solo con respecto a su objetivo principal: el mantenimiento de rentas y la reducción del riesgo de pobreza. En todo caso, a la evaluación de la eficacia de estas políticas en su objetivo de reducción del riesgo de pobreza se podría añadir la

cuestión de la eficiencia en el uso de los recursos, como hacen De la Rica y Gorjón (2017).

Por otra parte, con respecto a la condicionalidad y la integración de políticas activas y pasivas de empleo, la evidencia sugiere que las políticas activas contribuyen a mejorar la empleabilidad de los perceptores de prestaciones del mismo modo que lo hacen con aquellos que no las perciben. Por tanto, la evaluación de las políticas activas debería realizarse sobre su efecto en todos los colectivos a los que se dirigen, incluyendo a los que cobran prestaciones contributivas y asistenciales, pero no necesariamente de un modo más intenso en el caso de estos últimos. De hecho, como muestra Noguera (2018), la generación más reciente de rentas garantizadas en España ha relajado los requisitos de condicionalidad, especialmente aquellos relacionados con las políticas activas de empleo.

Por último, el repaso a los efectos del desempleo y del cobro de prestaciones no estaría completo si no se consideraran los efectos intangibles en variables que no se observan a primera vista, pero que pueden tener una influencia muy importante sobre la vida de las personas, como, por ejemplo, los efectos psicológicos, de salud e incluso morales del desempleo y de la pobreza que genera. Así, varios estudios han relacionado el desempleo, la pobreza y la consiguiente desigualdad con efectos negativos para la salud mental, tales como depresión, ansiedad, estrés, bajo bienestar subjetivo y baja autoestima (Arnetz *et al.*, 1991; Clark y Oswald, 1994; Hollander *et al.*, 2013; Mendolia, 2014). Por último, también el desempleo y la mala situación económica personal pueden propiciar que las personas entren en un círculo vicioso que les lleve a empeorar sus decisiones económicas o a cambiar sus valores con respecto al trabajo (Barr, Miller y Ubeda, 2016). Todos estos efectos no pueden ser ignorados cuando se discuten los efectos del cobro de prestaciones.

Aunque la evidencia es aún preliminar, la reducción del riesgo de pobreza conseguida por las políticas de rentas mínimas podría contribuir a la generación de un círculo virtuoso, mejorando determinadas variables psicosociales, lo que, a su vez, contribuiría a disminuir la probabilidad de caer o mantenerse en el desempleo. Este círculo virtuoso se ha convertido en objeto de investigación por parte de distintas

disciplinas en las ciencias sociales, interesadas en promover las expectativas laborales de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

BIBLIOGRAFÍA

ANGRIST, J. D., y PISCHKE, J. S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.

ARNETZ, B. B., BRENNER, S. O., LEVI, L., HJELM, R., PETTERSON, I. L., WASSERMAN, J., PETRINI, B., ENEROTH, P., KALLNER, A., KVTNANSKY, R. y VIGAS, M. (1991). Neuroendocrine and immunologic effects of unemployment and job insecurity. *Psychotherapy and psychosomatics*, 55(2-4), pp. 76-80.

AYALA, L., ARRANZ, J. M. y GARCÍA SERRANO, C. (2018). Minimum Income Benefits in Spain: Impact on Poverty and Dynamics. *EQUALITAS Working Paper*, 54.

AYALA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA SERRANO, C. y MARTÍNEZ VIRTO, L. (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Gobierno de España.

AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2010). Evaluating welfare reform under program heterogeneity and alternative measures of success. *ECINEQ Working Papers*, 186. Society for the Study of Economic Inequality.

BARGAIN, O. y 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.

BARR, A., MILLER, L. y UBEDA, P. (2016). Moral Consequences of Becoming Unemployed, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 113 (17), pp. 4676-4681.

CALIENDO, M. y SCHMIDT, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5 (1).

CARD, D. y LEVINE, P. B. (2000). Extended benefits and the duration of UI spells: Evidence from the New Jersey extended benefit program. *Journal of Public Economics*, 78 (1-2), pp. 107-138

CLARK, A. E. y OSWALD, A. J. (1994). Unhappiness and Unemployment. *Economic Journal*, 104, pp. 648-659.

CREPON, B., DUFLO, E., GURGAND, M., RATCHELOT, R. y ZAMORA, P. (2013). Do labor market policies have displacement effects: Evidence from a clustered randomized experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 128, pp. 531-580.

DE LA RICA, S., y GORJÓN, L. (2017). Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country, *IZA DP*, 10867.

DE LA RICA, S. y REBOLLO-SANZ, Y. (2017). Gender differentials in unemployment ins and outs during the great recession in Spain. *De Economist*, 165(1), pp. 67-99.

FINA, LL. (2001). *Mercado de Trabajo y Política de Empleo*, Madrid, Consejo Económico y Social.

FRAZER, H., y MALIER, E. (2009). Minimum income schemes across EU member states, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion.

EQUIPO REDCREA (2015). Evaluación del impacto social de las lanzaderas de empleo. Fundación Telefónica.

GALEAN, A., GORJÓN, L. y VEGA-BAYO, A. (2019). The Impact of Contributive Benefits on Job Finding. Documento de Trabajo, ISEAK.

GORJÓN, L. (2017). The impact of the Minimum income Scheme on Poverty in the Basque Country. Fundación ISEAK.

GORJÓN, L., y VILLAR, A. (2019). The Minimum Income Scheme as a poverty reduction mechanism: the case of the Basque Country. Fundación ISEAK.

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

HANESCH, W. (2016). The German minimum income system. Report for the EaSI 2014-2020 project.

HOLLANDER, A., BRUCE, D., EKBERG, J., BURSTRÖM, B. y EKBLAD, S. (2013). Hospitalisation for depressive disorder following unemployment - differentials by gender and immigrant status: a population-based cohort study in Sweden. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 67, pp. 875-881.

KATZ, L. y MEYER, B. (1990). Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, 105, pp. 973-1002.

KLUIVE, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labor Economics*, 17(6), pp. 904-918.

LALIVE, R. y ZWEIMÜLLER, J. (2004). Benefit entitlement and unemployment duration. The role of policy endogeneity. *Journal of Public Economics*, 88 (12), pp. 2587-2616.

LEMIEUX, T. y MILLIGAN, K. (2004). Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity. *Center For Labor Economics, Working Papers*, 70.

MARKUSSEN, S. y RØED, K. (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8 (1), pp. 180-211.

MARTIN, J. (2000). What Works among Labor Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. *OECD Economic Studies*, 30.

MENDOLIA, S. (2014). The impact of husband's job loss on partners' mental health. *Review of Economics of the Household*, 12, pp. 277-294.

NOGUERA, J. A. (2018). La nueva generación de rentas mínimas: ¿Hacia una renta garantizada?. *Agenda Pública* (<http://agendapublica.elpais.com/la-nueva-generacion-de-rentas-minimas-hacia-una-renta-garantizada/>).

REBOLLO-SANZ, Y. F., y GARCÍA-PÉREZ, J. I. (2015). Are unemployment benefits harmful to the stability of working careers? The case of Spain. *SERIEs*, 6 (1), pp. 1-41.

RØED, K. y ZHANG, T. (2003). "Does unemployment compensation affect unemployment duration?", *Economic Journal*, 113 (484), pp. 190-206.

VAN OURS, J. y VODOPIVEC, M. (2006). "How shortening the potential duration of unemployment benefits affects the duration of unemployment: Evidence from a natural experiment". *Journal of Labor Economics*, 24 (2), pp. 351-378.

VOOREN, M., HAELERMANS, C., GROOT, W. y MAASSEN VAN DEN BRINK, H. (2019). "The effectiveness of Active Labor Market Policies: A meta-analysis", *Journal of Economic Surveys*, 33 (1), pp. 125-149.