

# ENHANCING THE RIGHT TO **SOCIAL INCLUSION** THROUGH **SERVICE** **INTEGRATION**

## **Integración de servicios sociales y de empleo: resultados de la evaluación de impacto del proyecto ERSISI en Navarra**

Informe presentado al premio “Proyectos e Iniciativas de Evaluación en Navarra”, organizado por el Observatorio de la Realidad Social de Navarra.

**Grupo ALTER**

**Universidad Pública de Navarra**

**Pamplona, agosto de 2020**



This project is co-funded by  
the European Union

## Integración de servicios sociales y de empleo: resultados de la evaluación de impacto del proyecto ERSISI en Navarra

Este informe, presentado por la Universidad Pública de Navarra (UPNA) al “Premio sobre Proyectos e Iniciativas de Evaluación”, organizado por el Observatorio de la Realidad Social de Navarra, resume los resultados preliminares del proyecto *Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration* (ERSISI), llevado a cabo por el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra entre septiembre de 2016 y septiembre de 2019. El proyecto fue cofinanciado por el programa *Employment and Social Innovation (EaSI)* de la Comisión Europea<sup>1</sup>. La UPNA, co-solicitante del proyecto, fue la encargada de la evaluación del mismo<sup>2</sup>.

El proyecto tuvo tres grandes ejes de trabajo: 1) contribuir a la reforma del programa de rentas mínimas de Navarra, que pasó a denominarse Renta Garantizada; 2) poner a prueba un nuevo modelo de diseño desde lo local de las Políticas Activas de Empleo (PAE); 3) diseñar y poner en marcha un modelo de atención integrada entre los Servicios Sociales y las Agencias de Empleo para personas en riesgo de exclusión. El primer eje fue de alcance general a toda la Comunidad Foral y supuso un factor contextual para los dos siguientes. El segundo y el tercer eje, con carácter de proyectos piloto, fueron implementados en dos zonas de Navarra: Tudela y la parte occidental de la Zakana (Alsasua, Ziordia y Olazti).

El último eje –el pilotaje de integración de servicios– fue el principal del proyecto. Por esta razón, y por ser además el eje que ha demandado mayores desafíos metodológicos en la evaluación, este informe se centra en el análisis del tercer eje de intervención, es decir, en el impacto del modelo de atención integrado para las personas beneficiarias proyecto.

El informe se divide en las siguientes secciones principales: 1. Introducción; 2. Descripción de la intervención analizada; 3. Selección de las fuentes de datos y variables de resultado; 4. Técnicas de evaluación; 5. Resultados: estimación del impacto; 6. Conclusiones y recomendaciones.

---

<sup>1</sup> Financiado por la Comisión Europea, ERSISI ha sido liderado por el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, e integró como socios co-solicitantes al Servicio Navarro de Empleo, la Universidad Pública de Navarra, el Ayuntamiento de Tudela y la Mancomunidad de Servicios Sociales de Altsasu/Alsasua, Olazti/Olazagutía y Ziordia. Colaboraron también como terceras partes cofinanciadoras Fundación la Caixa y Fundación Caja Navarra.

<sup>2</sup> El equipo de investigación ha estado conformado por: Begoña Pérez Eransus (IP); Laureano Martínez; Ignacio García Lautre; José Antonio Moler Cuiral; Nerea Zugasti, Lucía Martínez Virto; Javier Arza Porras; Marta Lastera; Sandra Cerrón y Víctor Sánchez Salmerón.

## Introducción

Uno de los problemas al que muchos países y regiones de la Unión Europea se enfrentan en la esfera de las políticas sociales radica en encontrar mecanismos institucionales adecuados para abordar la situación de los grupos con mayores dificultades para acceder al empleo. En la mayoría de los Estados miembros de la UE, la crisis de 2008 ha intensificado la volatilidad del mercado laboral y, al mismo tiempo, ha aumentado las presiones fiscales y políticas para mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, particularmente de aquellos orientados al retorno al mercado de trabajo de las personas desempleadas.

Diversas investigaciones han señalado que los nuevos desafíos de este escenario requieren un ajuste en el diseño de los sistemas de protección social, que surgieron en un contexto de empleo estable para proporcionar un marco de seguridad para el sostén del hogar temporalmente desempleado y asistencia social para aquellos que no pudiesen trabajar (Clasen y Clegg, 2011; Moreno y Serrano, 2011; Taylor-Gooby, 2009). La necesidad de tales reformas ha sido destacada hace más de una década por la Comisión Europea en el marco de la “Estrategia de Inclusión Activa” (European Commission, 2008), la cual señala que todo programa de inclusión requiere combinaciones eficaces que garanticen una renta adecuada, el apoyo de servicios públicos de calidad en los campos de la sanidad, educación y servicios sociales y, por último, programas que faciliten la inclusión en el mercado de trabajo o apoyos a una formación profesional u ocupacional que lo haga posible. Estos mismos criterios se encuentran plasmados actualmente en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Comisión Europea, 2017), entre cuyos principios se destaca el vínculo entre el derecho a una protección social adecuada, el derecho a la garantía de ingresos –ya sean prestaciones por desempleo o rentas mínimas– y la activación para el empleo.

Bajo esa estrategia, el gran reto institucional a la hora de prestar servicios dirigidos a la activación de grupos vulnerables es la coordinación entre las agencias o servicios encargados de gestionar las ayudas económicas y los responsables de la búsqueda de empleo, la gestión de la formación y otras formas de activación. Por ello, la integración de servicios es una cuestión normativa y organizativa cada vez más relevante para los modelos de bienestar europeos, basada en la asunción de que los servicios fragmentados no ofrecen respuestas eficaces ni eficientes a las necesidades de la ciudadanía.

Diversos estudios sobre reformas a nivel europeo llevadas a cabo en los últimos años coinciden en la importancia de modificar las metodologías de trabajo y la organización administrativa de los servicios para conseguir un mayor equilibrio entre la protección, la

activación, la calidad del servicio y, consecuentemente, en los resultados de las políticas de inclusión social (Askim, Fimreite, Moseley, y Pedersen, 2011; Frazer y Marlier, 2015; Heidenrich y Rice, 2016; Lara Montero, van Duijn, Zonneveld, Minkman, y Nies, 2016; Minas, 2016; Scharle, 2018).

En este marco, el Gobierno de Navarra lanzó en 2016 el proyecto ERSISI. **Su principal objetivo ha sido producir evidencias sobre un nuevo modelo de prestación de servicios que articula la protección económica con una atención integrada entre servicios sociales y de empleo con la finalidad de hacer más eficaces las vías de inclusión en el mercado de trabajo.** Frente a las posturas que sostienen que los mecanismos de garantía de ingresos desalientan el acceso al empleo de las personas beneficiarias, la hipótesis de partida del proyecto es que **un sistema más amplio de renta garantizada, acompañado por servicios y recursos adecuados, puede fomentar y no disuadir de la activación para el empleo y la reinserción al mercado laboral.**

Esta hipótesis centra la responsabilidad de la inclusión laboral de las personas en el ámbito institucional, puesto que supone que la activación para el empleo tiene como condición no solo un umbral mínimo de protección económica que permita la satisfacción de las necesidades básicas, sino el acceso a servicios de calidad en el ámbito de la orientación, la formación y la intermediación para el empleo. En este sentido, ERSISI ha pilotado una respuesta institucional orientada a cumplir con las recomendaciones europeas para España en materia de inclusión social (Consejo Europeo, 2015), así como los principios de la Estrategia de Inclusión Activa y el Pilar Europeo de Derechos Sociales antes mencionados.

## Descripción de la intervención analizada

El proyecto ERSISI ha puesto a prueba un modelo de intervención que tiene como **primer eje una mejora de la protección económica de su sistema de Rentas Mínimas.** Este eje se corresponde con las recomendaciones realizadas por las instituciones europeas que sitúan la garantía de ingresos como condición para la puesta en marcha de iniciativas de inclusión social (European Commission, 2008). En este punto, el proyecto se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo y aplicación de la *Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada.* Esta reforma ha alcanzado a toda Navarra, por lo que desde el punto de vista de la experimentación llevada a cabo por el proyecto supone un factor contextual. En concreto, la reforma que ha supuesto la Renta

Garantizada ha permitido poner a prueba el modelo de integración de servicios en un marco de protección económica más seguro para las personas y con una tramitación más ágil.

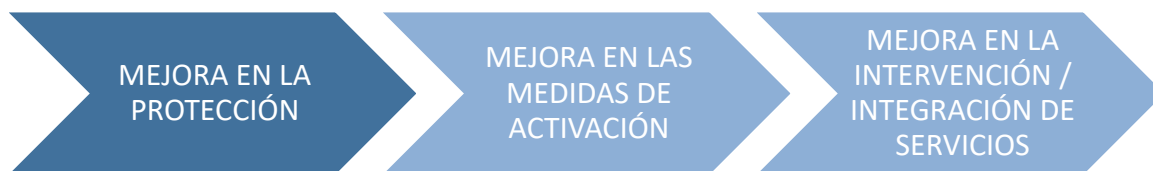
El segundo eje de intervención del proyecto aborda el problema de **la adaptación de los recursos y medidas de activación a las necesidades y características de las personas y el territorio**. Existen evidencias sobre la importancia del ámbito local en el diseño de las medidas de activación para el empleo (Finn, 2000; Künzel, 2012). Al mismo tiempo, este criterio ha sido subrayado en informes como el Programa para el Empleo y la Innovación Social de la Unión Europea –eje PROGRESS–, en su evaluación del sistema de garantía de ingresos en España (Fresno, 2016) y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), en su informe sobre las Políticas Activas de Empleo en España (AIREF, 2019). En esta línea, ERSISI ha puesto a prueba un nuevo mecanismo para la planificación de Políticas Activas de Empleo a través de los **Grupos de Empleo Local** en Tudela y Sakana, compuestos por actores públicos, privados y de la sociedad civil. El objetivo de estos grupos ha sido producir propuestas de reformas de las medidas de activación –en particular de la formación para el empleo– adaptadas a las necesidades de la población y la posibilidad de actuar sobre las barreras existentes y los factores locales que permiten la incorporación sociolaboral.

Finalmente, en un marco de garantías de ingresos más sólido y una mejora de las medidas y recursos de activación para el empleo, el proyecto ha diseñado y puesto a prueba **un modelo de atención integrado entre los servicios sociales y de empleo en base a la técnica de gestión de casos y desde el enfoque de la atención centrada en la persona**, siguiendo las recomendaciones del Consejo Europeo para el Plan Nacional de Reformas para España en 2015 (Consejo Europeo, 2015).

Esta intervención, que ha sido probada con 502 personas, ha consistido en el trabajo de cuatro pares de equipos de gestión de casos, tres de ellas ubicados en la Agencia de Empleo de Tudela y una en la Agencia de Empleo de Alsasua. Estas parejas han estado conformadas por un profesional con un perfil orientado al empleo y otro a la intervención social. El diagnóstico previo al lanzamiento del proyecto señalaba la **intensidad insuficiente en las medidas de activación (formación, orientación) en el caso de los grupos más vulnerables –particularmente los perceptores del programa autonómico de rentas mínimas (RIS-RG), y una oferta de formación insuficiente y no adaptada a las necesidades reales de estos grupos**. A partir de esa valoración, el objetivo de los equipos de gestión de casos fue diseñar y poner a prueba un modelo de **atención/activación** individualizada de alta intensidad (*infra*. Gráfico 2) para personas en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social que garantizara su acceso y permanencia en los servicios y recursos de inclusión sociolaboral.

De esta forma, ERSISI a supuesto una lógica de intervención que puede resumirse en el siguiente esquema:

Figura 1. Lógica de la intervención



Fuente: elaboración propia en base a la memoria del proyecto.

Como se ha indicado en el inicio, este informe se centra en la evaluación de impacto correspondiente al tercer eje del proyecto ERSISI. Dentro de los modelos de análisis contrafactual, se ha llevado a cabo un diseño observacional o cuasi-experimental (Caliendo, 2006; European Commission, 2013; Pérez López y Moral Arce, 2015), en el cual se construye, a partir de la técnica *Propensity Score Matching* (PSM) (Caliendo y Kopeinig, 2008; Rosenbaum y Rubin, 1983), un “grupo de control” con personas que no han participado del proyecto. La comparación entre el grupo de tratamiento y el grupo de control, que se realizará combinando el PSM con la técnica *difference-in-differences*, que permite medir el impacto o resultado neto del programa. A continuación, se resumen los principales puntos referidos al modelo de evaluación de impacto.

## 1. Asignación de las personas participantes

Un aspecto fundamental para los modelos de evaluación cuasi-experimentales radica en el conocimiento detallado sobre la asignación de las personas participantes al programa o proyecto evaluado, dado que este aspecto resulta fundamental a la hora de evitar los sesgos en la conformación de los grupos de control (Banco Mundial, 2017).

La **población objetivo** del pilotaje del modelo de atención integrado ha estado conformada por aquellas personas de ambas zonas que se encontraban en situación de disponibilidad para el empleo y percibiendo alguna de las siguientes prestaciones: Renta Garantizada (RG); Renta Activa de Inserción (RAI) o Subsidios por desempleo.

La forma de selección de las personas a las cuales se ha propuesto ingresar al proyecto se ha realizado **de manera aleatoria** y teniendo en cuenta un conjunto de variables de estratificación: sexo, edad y país de nacimiento. Debe señalarse que esta selección aleatoria se realiza separadamente entre grupo de control y de intervención. La

aleatorización no tiene en este caso la función de conformar dos grupos iguales desde el punto de vista probabilístico –lo que hubiera supuesto un diseño experimental–, sino que se realiza con la finalidad de evitar el “*cherry picking*” o “falacia de la evidencia incompleta”, es decir, seleccionar aquellos individuos que se considere que pueden lograr un mejor desempeño.

Por decisión administrativa, la distribución de las 502 personas en grupos se estableció de la siguiente forma:

- las personas receptoras de RG han sido en torno a un **86% del total (430 personas)** y las personas con otras prestaciones (subsídios, excluido >65 años; RAI) un **14% del total (72 personas)**.

Además, por las prioridades establecidas en el proyecto, se estableció **que los siguientes perfiles (grupos vulnerables)** se encontrasen suficientemente representados. Las cuotas se establecieron al inicio del proyecto.

Por sexo:

- **Mujeres:** tomando como referencia los datos de RG, las mujeres son levemente mayoritarias, por lo que se ha establecido un 60% como criterio aproximado (309 mujeres han participado).

Por grupos de edad:

- **Jóvenes** (entre 18 y 30 años): al menos en torno a un 20% (99 personas jóvenes participaron).
- **Personas adultas:** entre 31 y 49, son el colectivo mayoritario entre las personas receptoras de Renta Garantizada en edad de trabajar, por lo que se les ha asignado una cuota en torno al 70% (356 personas adultas participaron).
- **Mayores de 50 años:** teniendo en cuenta las características de este grupo, es importante que haya al menos un 10% (48 personas mayores de 50 participaron).

Por país de nacimiento.

- **Personas extranjeras:** los porcentajes de RG difieren entre Tudela y Sakana Occidental. Se propone como referencia un 30% (77 personas) y un 20% (22 personas) respectivamente.

Esto ha supuesto la conformación de un total de 12 subgrupos. A partir de estos subgrupos, se establecieron cuotas para realizar el sorteo, según los porcentajes

señalados anteriormente. Las siguientes tablas reflejan la proporción de las personas participantes para cada subgrupo.

Tabla 1. Conformación de los subgrupos de participantes

| Subgrupos |           | Jóvenes     | Adultos     | Mayores     |
|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| Mujer     | Nac. Esp. | Subgrupo 1  | Subgrupo 2  | Subgrupo 3  |
|           | Nac. Ext. | Subgrupo 4  | Subgrupo 5  | Subgrupo 6  |
| Hombre    | Nac. Esp. | Subgrupo 7  | Subgrupo 8  | Subgrupo 9  |
|           | Nac. Ext. | Subgrupo 10 | Subgrupo 11 | Subgrupo 12 |

Fuente: elaboración propia en base al Plan de Evaluación.

## 2. Oleadas de intervención

A partir de septiembre de 2017, con una periodicidad aproximada de tres semanas, se realizaron los sorteos de las personas a las que se invitó a participar en el proyecto. Estas personas eran citadas por carta certificada a una reunión informativa en la que se les informaba del proyecto y, salvo causas debidamente justificadas, comenzaban su participación.

La intervención integrada se ha realizado por la incorporación de grupos u “oleadas”, como se detalla en el Cuadro 1, donde se muestran también las fechas de la línea de base (*baseline*) previa a la intervención, como las fechas posteriores a la intervención en las que se mide el impacto.

Cuadro 1. Oleadas de intervención y mediciones de línea de base e impacto (6 y 12 meses)

| Oleadas | Fecha inicio pre intervención 12 | Fecha inicio pre intervención 6 | Fecha fin pre intervención | Fecha Inicio intervención | Fecha fin intervención | Fecha inicio post-intervención 6 | Fecha fin post-intervención 6 | Fecha fin post-intervención 12 |
|---------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
|         | 12 MESES ANTES                   |                                 |                            | TIEMPO DE INTERVENCIÓN    |                        | 12 MESES DESPUÉS                 |                               |                                |
|         |                                  | 6 MESES ANTES                   |                            |                           |                        | 6 MESES DESPUÉS                  |                               |                                |
| 1       | 01/10/2016                       | 31/03/2017                      | 30/09/2017                 | 01/10/2017                | 31/03/2018             | 01/04/2018                       | 30/09/2018                    | 31/03/2019                     |
| 2       | 01/01/2017                       | 30/06/2017                      | 31/12/2017                 | 01/01/2018                | 30/06/2018             | 01/07/2018                       | 31/12/2018                    | 30/06/2019                     |
| 3       | 01/03/2017                       | 31/08/2017                      | 28/02/2018                 | 01/03/2018                | 31/08/2018             | 01/09/2018                       | 28/02/2019                    | 31/08/2019                     |
| 4       | 01/06/2017                       | 30/11/2017                      | 31/05/2018                 | 01/06/2018                | 30/11/2018             | 01/12/2018                       | 31/05/2019                    | 30/11/2019                     |
| 5       | 01/08/2017                       | 31/01/2018                      | 31/07/2018                 | 01/08/2018                | 31/01/2019             | 01/02/2019                       | 31/07/2019                    | 31/01/2020                     |
| 6       | 01/10/2017                       | 31/03/2018                      | 30/09/2018                 | 01/10/2018                | 31/03/2019             | 01/04/2019                       | 30/09/2019                    | 31/03/2020                     |
| 7       | 01/12/2017                       | 31/05/2018                      | 30/11/2018                 | 01/12/2018                | 31/05/2019             | 01/06/2019                       | 30/11/2019                    | 31/05/2020                     |
| 8       | 01/01/2018                       | 30/06/2018                      | 31/12/2018                 | 01/01/2019                | 30/06/2019             | 01/07/2019                       | 31/12/2019                    | 30/06/2020                     |

Fuente: elaboración propia a partir de registros del proyecto.



El número de personas que participaron en cada oleada fue variando de manera creciente, según los equipos de gestión de casos y el propio proyecto:

Tabla 2. Número de participantes por oleada y zona

| Oleada       | Nº de participantes |           |
|--------------|---------------------|-----------|
|              | Tudela              | Sakana    |
| 1            | 36                  | 9         |
| 2            | 42                  | 9         |
| 3            | 31                  | 10        |
| 4            | 30                  | 15        |
| 5            | 31                  | 13        |
| 6            | 54                  | -         |
| 7            | 73                  | 18        |
| 8            | 106                 | 25        |
| <b>TOTAL</b> | <b>403</b>          | <b>99</b> |

Fuente: elaboración propia a partir de registros del proyecto.

## Selección de las fuentes de datos y variables de resultado

Para la evaluación de impacto se utilizan una serie de datos provenientes de registros administrativos.

Cuadro 2. Fuentes de datos

| Periodo contemplado: enero de 2016 hasta mayo de 2019. |  |
|--|--|
| VARIABLES CORRESPONDIENTES A                           | FUENTES DE REGISTRO DE PROCEDENCIA   |
| Renta Garantizada                                      | Departamento de Derechos Sociales, Gobierno de Navarra.  |
| Paro registrado  | Centro Autonómico de Explotación (CAE) del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE). |
| Contratos  |  |
| Orientación  |  |
| Formación  |  |

Fuente: elaboración propia a partir de registros del proyecto.

Desde el punto de vista del impacto del programa, las **variables de resultado** son las siguientes: **activación para el empleo** (acceso y permanencia a servicios y/o recursos);

**empleo** (contratos y meses en paro registrado) y **prestaciones económicas** (permanencia en el sistema de Renta Garantizada)<sup>3</sup>.

Es importante destacar que estos resultados están vinculados lógicamente y temporalmente. Es decir, si se tiene en cuenta el punto de partida señalado anteriormente –la no participación de las personas en las acciones de activación–, el primer resultado esperado es su “activación”, entendida como participación en acciones de orientación y formación para el empleo una vez terminado el periodo de su participación en el piloto. Esa activación se espera conduzca luego –al menos doce meses después de la intervención, tal como señala la literatura especializada– a una mejora en el empleo, operacionalizada a partir de indicadores de contratos y meses en desempleo. Finalmente, a partir del mes dieciocho desde la finalización de la intervención, se espera que la mejora en el empleo se plasme en una menor necesidad de recurrir a prestaciones económicas, como Renta Garantizada, subsidios por desempleo o Renta Activa de Inserción.

Figura 2. La lógica de los resultados esperados



Fuente: elaboración propia en base al Plan de Evaluación.

Es decir, esta secuencia lógica requiere que transcurra el tiempo suficiente para que las acciones surtan efecto. La literatura especializada (Caliendo, 2006) y las personas expertas consultadas (Actividad 4.7 del proyecto) señalan que es preciso que transcurran al menos entre doce y veinticuatro meses después de la finalización de la intervención para la medición de los resultados referidos a empleo y transferencias monetarias. Es importante destacar que al momento de redactar el informe final de la evaluación, cuyos resultados se resumen aquí, los datos se encontraban actualizados a mayo de 2019. Por ello, la variable más idónea de observar es la referida a la participación de las personas en los recursos de activación para el empleo a seis meses de finalizado el piloto para las primeras cuatro oleadas. Además, a mayo de 2019 solo era posible medir el impacto de las oleadas 1 a 4 (188 de las 502 personas), como se desprende del Cuadro 1. Como se indicará al final del informe, actualmente se está

<sup>3</sup> El impacto para otras prestaciones distintas de la RG no se ha estimado en el primer informe puesto que el número de personas era muy reducido. Se espera tener resultados diferenciados por prestación cuando se actualicen el informe.

trabajando en la actualización del impacto a fecha 30 de junio de 2020 (doce meses después de la finalización de la octava oleada), cuyos resultados estarán disponibles a finales del corriente año.

## Técnicas de evaluación

La evaluación de impacto mide los resultados del programa en comparación con una estimación de lo que hubiera sucedido en su ausencia. Esta estimación puede obtenerse a través de técnicas contrafactuales. Después de considerar las diferentes opciones de métodos no experimentales u observacionales<sup>4</sup>, y siguiendo las recomendaciones del *Centre for Research on Impact Evaluation (CRIE)*<sup>5</sup> de la Comisión Europea (2013), se optó por la combinación del método denominado *Propensity Score Matching (PSM)* con el *Difference-in-Differences (DiD)*. La utilización conjunta de ambas técnicas potencia la robustez de los resultados ya que la primera permite controlar los sesgos en las características observables y el segundo en las no observables (Pérez López y Moral Arce, 2015).

### 1. Conformación de los grupos de control

El primer paso en la evaluación de impacto con un enfoque es conformar los grupos de control a partir del cálculo del *Propensity Score Matching* (Rosenbaum y Rubin, 1983). Esta técnica permite seleccionar un grupo de personas que no hayan participado en el proyecto y que sean lo más parecidas posible en todas las variables observables a quienes han participado, salvo en el hecho de haber recibido la intervención. Esta técnica procede de la siguiente forma: tomando en cuenta los valores de las variables disponibles para el estudio en el periodo previo al inicio del proyecto (*baseline*), para cada individuo del grupo de intervención y del conjunto de personas que no participaron del proyecto se calcula la probabilidad de haber participado en el mismo (el denominado puntaje de propensión o *propensity score*). Esta puntuación se calcula a partir de modelos logit o probit que arrojan un número entre 0 y 1 representando la influencia de todas las características observables en la probabilidad de participar en el proyecto en el momento previo a su inicio (Pérez López y Moral Arce, 2015).

---

<sup>4</sup> La diferencia entre las técnicas experimentales y las cuasi-experimentales u observacionales radica en que las primeras construyen los grupos de tratamiento y control de manera aleatoria. Las segundas las construyen de manera no aleatoria, por lo que las técnicas se centran en evitar diferentes sesgos de selección (Banco Mundial, 2017; Pérez López & Moral Arce, 2015).

<sup>5</sup> <https://crie.jrc.ec.europa.eu/> [Visitado el 30/07/2020].

La aplicación de esta técnica comporta una serie de decisiones que en nuestro trabajo se han realizado de la siguiente manera:

a) **Grupo de tratamiento:** recordemos que llamamos “oleada” a un grupo de personas al que se le aplica el programa durante 6 meses. Se hace un análisis del grupo a partir de registros administrativos referido al año previo (periodo pre-intervención) y los seis (o doce) posteriores (periodo post-intervención). Por tanto, el criterio de selección del grupo tratado para cada oleada es:

recibe la política de intervención durante 6 meses (tratamiento=1) + es de la zona = 1→Alsasua, =2→Tudela.

b) **Grupo control:** cualquier individuo de la base de datos correspondiente a personas con el perfil de la población objetivo descrito anteriormente en ambas zonas que no haya recibido la política (siquiera hayan sido convocadas) (tratamiento!=1).

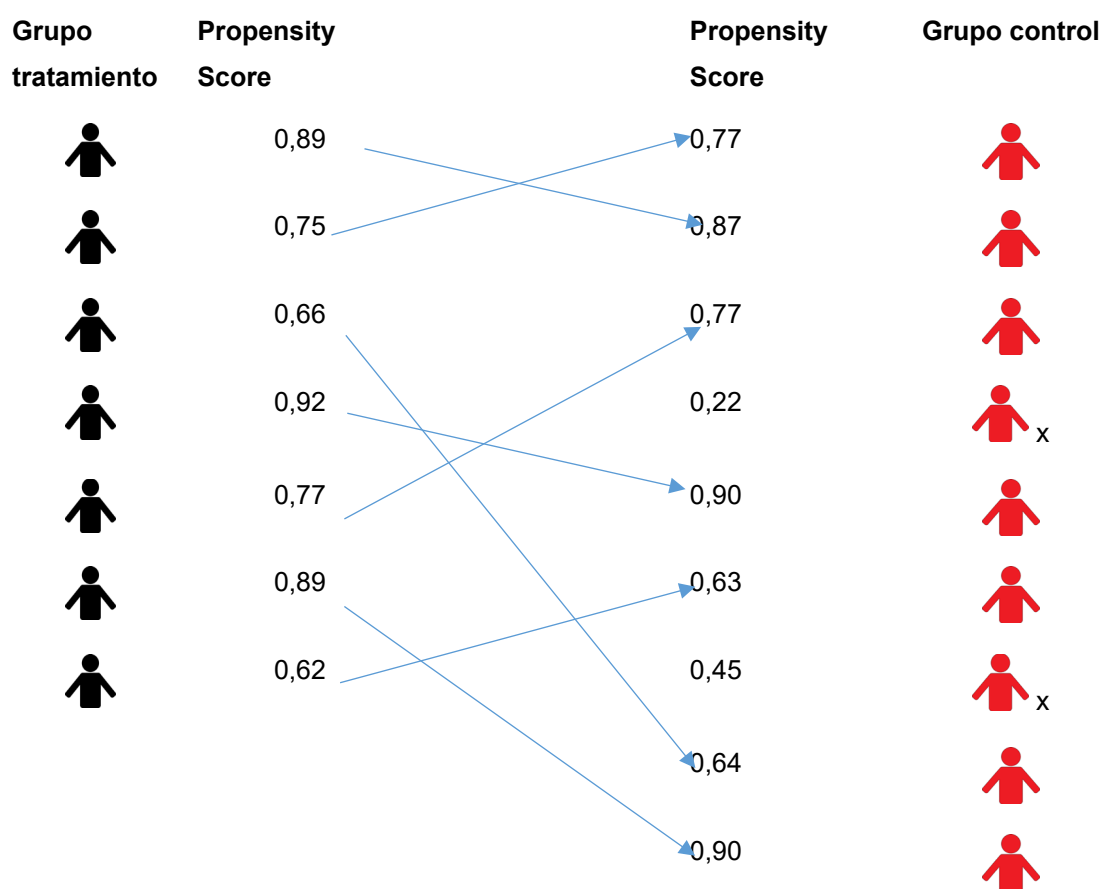
c) **Emparejamiento:** se busca que para cada individuo tratado haya en el grupo de control otro individuo de características similares. Los *propensity score* se han calculado con un modelo logit. Se ha utilizado el software R para la estimación logit y el paquete *Matching* de R (Sekhon, 2011) para emparejar los individuos. A diferencia de la asignación al azar, en la que el azar equilibra características observables y no observables, en el emparejamiento en un estudio observacional solo podemos equilibrar de acuerdo a las variables que tengamos observadas. En nuestro estudio hemos escogido las siguientes variables:

- **Participante en el programa:** = 1.
- **Sexo:** (H/M).
- **País de nacimiento:** España-extranjero.
- **Grupo de edad:** jóvenes, adultos, mayores.
- **Servicio social de base:** SSB (servicios de base) de la solicitud
- **Paro de larga duración** (=1 si en los doce meses previos a la intervención consta como parado de larga duración)
- **Media de meses en desempleo** (proporción de meses que ha estado en paro en el periodo de preintervención)
- **Nivel formativo** (máximo nivel formativo alcanzado en el periodo de preintervención): se consideran 6 niveles (1=analfabetos y sin estudios, 2=primaria, 3=nivel medio, 4=FP, 5=presuperior, 6=superior, 0=ns/nc).
- **Permanencia en el sistema de Renta Garantizada:** proporción de tiempo que ha percibido la RG en el periodo preintervención.

- **Hijos menores en el hogar:** consideramos que hay menores si el perceptor está en una de las categorías 10, 11, 12, 13,18,23, 24, 25, 26 de la lista de valores que puede tomar la variable proporcionada en RG PrimeroDeDESCHOGAR.

Por razones de espacio, en el Anexo 1 se incorpora un informe sobre la calidad del emparejamiento de las oleadas 1 a 4. La siguiente ilustración ejemplifica (con datos ficticios) el procedimiento de emparejamiento por *propensity score*.

Figura 3. Modelo de emparejamiento por puntaje de propensión (propensity score)



Fuente: elaboración propia.

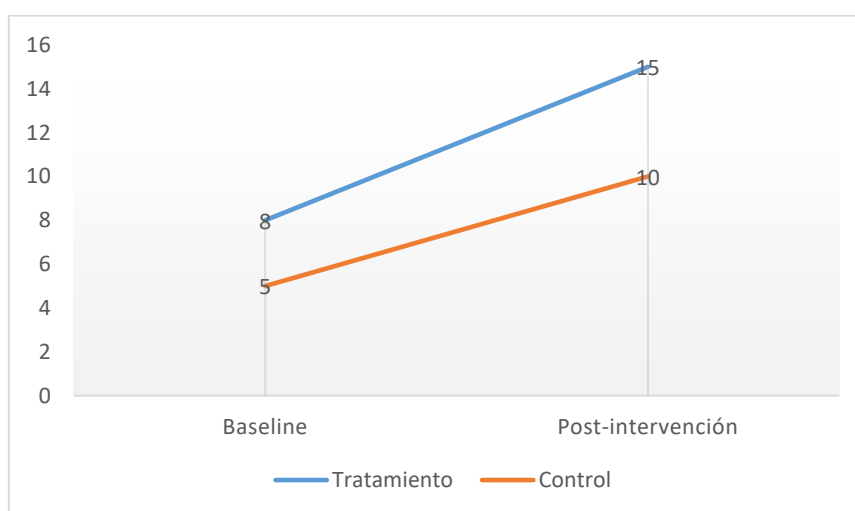
## 2. Medición del impacto

Una vez emparejados los grupos de tratamiento y control, se procede a obtener el impacto del proyecto comparando los resultados de cada grupo. En lugar de proceder a realizar una comparación simple (antes después del mismo grupo) o los resultados

finales de ambos grupos, se utiliza la técnica de diferencia en diferencias (Banco Mundial, 2017; European Commission, 2013; Pérez López y Moral Arce, 2015).

En el caso de la técnica DiD, consiste en comparar información del grupo de control y tratamiento en dos periodos: antes (*baseline*) y después de que se produzca la intervención pública. El método consiste en calcular las diferencias en la evolución temporal de cada grupo (primera diferencia) para con posterioridad ver el diferencial que se produjo entre el control y tratamiento (segunda diferencia).

Gráfico 1. Estimación por difference-in-differences



Fuente: elaboración propia.

Por poner un ejemplo, en el Gráfico 1 vemos que si se hiciera una simple diferencia antes-después para el grupo de tratamiento (procedimiento habitual cuando no contamos con un grupo de control), diríamos que el resultado es de 7 ( $15-8$ ). Si hiciéramos en cambio una simple diferencia entre grupo de control y tratamiento en la post-intervención, diríamos que el resultado es de 5 ( $15 - 10$ ). En ambos casos se trata de resultados “brutos”, porque no contemplan la situación previa al tratamiento. El procedimiento de DiD supone obtener una primera diferencia entre tratamiento y control ( $8-5 = 3$ ) y una segunda diferencia ( $10-5 = 5$ ). Al hacer la diferencia de las diferencias, obtenemos que el impacto o resultado neto es de 2 ( $5 - 3$ )<sup>6</sup>.

A continuación, se expone la medición del impacto en las variables de resultado del proyecto.

<sup>6</sup> El resultado es el mismo si se procede a calcular primero las diferencias después-antes de cada grupo y restarlas:  $15 - 8 = 7$ ;  $10 - 5 = 5$ .  $7 - 5 = 2$ .

## Resultados: estimación del impacto

### 1. *En qué medida el proyecto mejora el acceso a los servicios de activación para el empleo*

Si consideramos la hipótesis del proyecto a la luz de lo señalado en el diagnóstico (la baja presencia en las PAE de quienes se encuentran en el programa de rentas mínimas), una de las formas de operacionalizar el incentivo al empleo de las personas se expresa en la participación en las principales acciones de las medidas de activación: orientación y formación para el empleo. En ese sentido, las bases de registros de estas acciones nos permiten cuantificar las acciones que una persona ha realizado. Como se ha señalado, para el proyecto ERSISI disponemos de estos datos de manera longitudinal, entre enero de 2016 y mayo de 2019.

Los servicios en cuestión pueden agruparse en ocho: **1** Autoempleo; **2** Diagnóstico de empleabilidad; **3** Taller grupal de Búsqueda activa de empleo; **4** Trabajo de aspectos individuales para la BAE; **5** Acciones informativas; **6** Técnicas de BAE; **7** Acciones sin contenido concreto o específico; **8** Formación / Retorno al sistema educativo.

Como primer punto en la presentación de estos resultados debe señalarse que diversas investigaciones han puesto de manifiesto que las personas con bajo nivel educativo participan menos de las acciones de formación no reglada en general y de formación para el empleo en particular (Cueto Iglesias y Suárez Cano, 2011). Al analizar la participación en acciones de orientación y formación para el empleo de las personas beneficiarias del proyecto ERSISI –en su mayoría con bajo nivel formativo– nos encontramos efectivamente con que en los doce meses previos a la intervención en torno a un 36% de las personas no había realizado acciones de formación u orientación para el empleo.

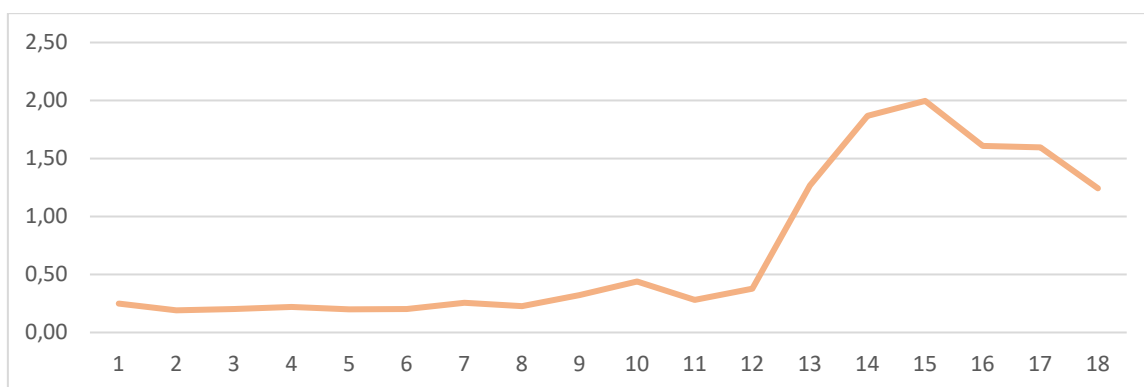
Tabla 3. Personas que en los doce meses previos a la intervención no habían recibido acciones de activación para el empleo.

| Oleada               | Oleada | Oleada | Oleada | Oleada | Oleada | Oleada | Oleada |
|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1                    | 2      | 3      | 4      | 5      | 6      | 7      | 8      |
| 46,67                | 45,10  | 56,10  | 42,22  | 34,88  | 25,00  | 17,89  | 20,75  |
| <b>Media general</b> |        |        |        |        |        |        |        |
| <b>36,10</b>         |        |        |        |        |        |        |        |

Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

Este fenómeno puede entenderse como producto de la fragmentación entre la gestión del sistema de Rentas Mínimas (RIS-Renta Garantizada) y la gestión de las medidas de activación. El gráfico 2 muestra la media mensual de recursos por persona a lo largo de 18 meses, 12 previos a la intervención y 6 de intervención. En el periodo previo a la intervención (*baseline*), la media de acceso a los recursos se encuentra por debajo del 0,5%. La intervención lleva la media hasta los dos puntos en el momento intermedio de la misma (a los tres meses aproximadamente).

Gráfico 2. Media mensual de acceso a servicios de orientación y formación para el empleo para las ocho oleadas (502 personas)



Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

Como se ha indicado, para obtener el resultado neto de la intervención consideramos pertinente analizar qué sucede en los seis meses posteriores a la intervención. Partiendo de una media relativamente baja, se trata de indagar el comportamiento de las personas participantes el semestre posterior a la finalización a su participación en el piloto.

En lo referido al impacto que tiene el programa en la activación de las personas participantes, **puede observarse un efecto positivo para todas las oleadas analizadas**, como lo muestran la Tabla 5 y el Gráfico 3, que expresan la media de servicios recibidos por las personas el semestre anterior (*baseline*), durante la intervención y los seis meses posteriores a la intervención.

Esta son sin duda las variables de mayor pertinencia para valorar el efecto del programa en el corto o medio plazo. Si se tienen en cuenta las dificultades de acceso al empleo de los colectivos perceptores de rentas mínimas y el efecto de desincentivo de cara a la búsqueda activa de empleo que producen largos periodos de desempleo y empleos precarios, la continuidad en la utilización de recursos de activación es un resultado de relevancia en el itinerario de incorporación al empleo.



Tabla 4. Porcentaje de recursos según tipo (1-8) por oleada

| Oleada/<br>servicio | Nº<br>Particip. | Serv.<br>1 (%) | Serv.<br>2(%) | Serv.<br>3(%) | Serv.<br>4(%) | Serv.<br>5(%) | Serv.<br>6(%) | Serv.<br>7(%) | Serv.<br>8(%) | Total<br>(%) |
|---------------------|-----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| O1                  | 45              | 1,80           | 10,54         | 0,00          | 21,85         | 25,45         | 11,31         | 27,25         | 0,26          | 100          |
| O2                  | 51              | 0,93           | 8,74          | 4,09          | 25,46         | 26,02         | 11,52         | 23,05         | 0,19          | 100          |
| O3                  | 41              | 0,56           | 10,56         | 5,56          | 24,72         | 23,33         | 10,28         | 25,00         | 0,00          | 100          |
| O4                  | 45              | 1,35           | 11,35         | 0,27          | 24,32         | 31,08         | 8,65          | 22,97         | 0,00          | 100          |
| O5                  | 43              | 0,79           | 10,73         | 0,79          | 26,96         | 27,23         | 11,52         | 21,99         | 0,00          | 100          |
| O6                  | 72              | 0,95           | 11,71         | 5,70          | 26,58         | 26,42         | 10,28         | 18,04         | 0,32          | 100          |
| O7                  | 95              | 0,14           | 13,75         | 4,31          | 25,14         | 25,00         | 11,25         | 20,42         | 0,00          | 100          |
| O8                  | 106             | 0,17           | 15,77         | 2,68          | 27,01         | 23,66         | 14,09         | 16,44         | 0,17          | 100          |

Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

La mayor parte de las acciones se concentran en “Trabajo de aspectos individuales para la BAE” y en “Acciones informativas”. Debe tenerse en cuenta que los servicios de formación / retorno al sistema educativo, si bien son marginales desde el punto de vista porcentual, se trata de un recurso que suele suponer un número importante de horas. Al no disponer de información concreta sobre el número de horas que supone cada acción o servicio, no resulta posible ponderarlos. Pero debe destacarse para la interpretación de los resultados que su proporción marginal no es desestimable. Como se señalará en el apartado de recomendaciones, será preciso una mejora en los datos de los registros administrativos para poder evaluar acciones futuras con mayor precisión.

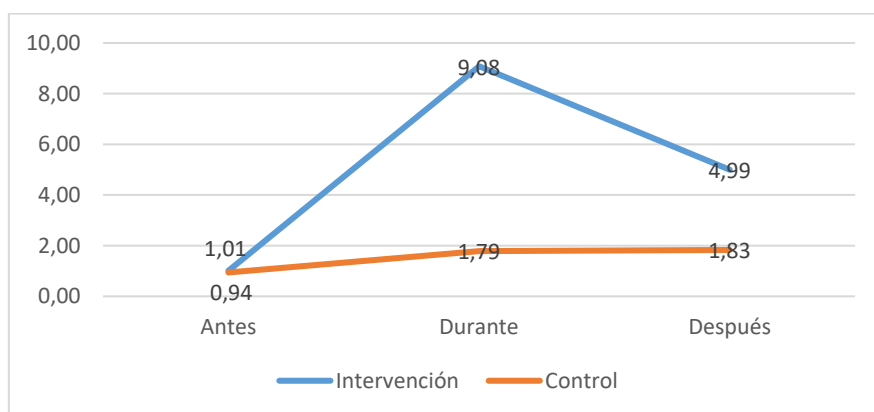
La Tabla 5 y el Gráfico 3 resumen el impacto de las cuatro primeras oleadas (habiendo comprobado que no hay efecto oleada) en la **variable número de recursos de activación**, que contempla las acciones de orientación y formación para el empleo recogida en los registros administrativos.

Tabla 5. Impacto en el acceso a los recursos. Media semestral de recursos de orientación y formación para oleadas 1 a 4.

| 4 oleadas           | Antes | Durante   | Después     |
|---------------------|-------|-----------|-------------|
| <b>Intervención</b> | 1,01  | 9,08      | 4,99        |
| <b>Control</b>      | 0,94  | 1,79      | 1,83        |
|                     |       | <b>RN</b> | <b>3,09</b> |

Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

Gráfico 3. Media semestral de recursos de orientación y formación para oleadas 1 a 4.



Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

Se observa un impacto positivo que para el conjunto de las oleadas de 3,09 de media. Como primer punto, **puede señalarse que el piloto tiene un efecto incentivador en la activación para el empleo.** Las personas participantes no muestran un comportamiento de “retorno al punto de inicio” sino que continúan en las acciones ofrecidas por los servicios de empleo. Esto debe vincularse con lo señalado más arriba respecto a la satisfacción de las personas usuarias con los servicios recibidos. Mejores servicios son condición de una menor distancia al empleo por parte de las personas desempleadas.

Para analizar este resultado –uno de los más importantes de cara a responder a la hipótesis del proyecto– debe recordarse que en el propio diagnóstico previo al lanzamiento del proyecto se señalaba la intensidad insuficiente en las medidas de activación (formación, orientación), especialmente para los grupos más vulnerables, y una oferta de formación insuficiente y no adaptada a las necesidades reales de estos grupos. En ese sentido, **puede afirmarse como aporte a las evidencias que el modelo de integración de servicios puesto en práctica en el marco del proyecto logra revertir el problema del acceso a las medidas de activación para aquellos perfiles más alejados del mercado de trabajo.** En otros términos, como aporte a las evidencias puede afirmarse que el impacto en las acciones de orientación - formación contribuye a sostener la hipótesis de ERSISI en cuanto la permanencia en el sistema después de la intervención indicaría que se están alentando y no desincentivando las vías hacia el empleo.

## 2. En qué medida la intervención mejora el acceso al empleo de las personas participantes

Estimación por *Difference-in-differences*.

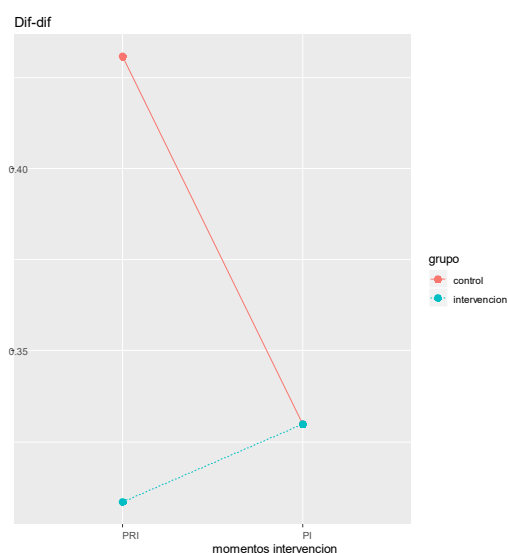
Tabla 6. Estimación del efecto variable número de contratos por DiD.

| Medias       | AI1<br>18-12 | AI2<br>12-6 | PRI<br>6-0 | I     | PI<br>0-6 |                         |
|--------------|--------------|-------------|------------|-------|-----------|-------------------------|
| Intervención | 0,271        | 0,245       | 0,309      | 0,266 | 0,330     | <b>PD (PRI)= -0,122</b> |
| Control      | 0,165        | 0,223       | 0,431      | 0,527 | 0,330     | <b>SD= (PI)= 0</b>      |
|              |              |             |            |       |           | <b>DN= 0,122</b>        |

Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

Al analizar los resultados globales, fusionando las cuatro oleadas de la variable número de contratos, se observa que la *baseline* muestra una diferencia de -0,122 (primera diferencia) en la media semestral de contratos entre el grupo de intervención y de control. La segunda diferencia tiende a cero, por lo que el resultado neto supone una mejora de 0,122 en la media de contratos totales firmados por las personas participantes del proyecto.

Gráfico 4. DiD para variable media de contratos totales



Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

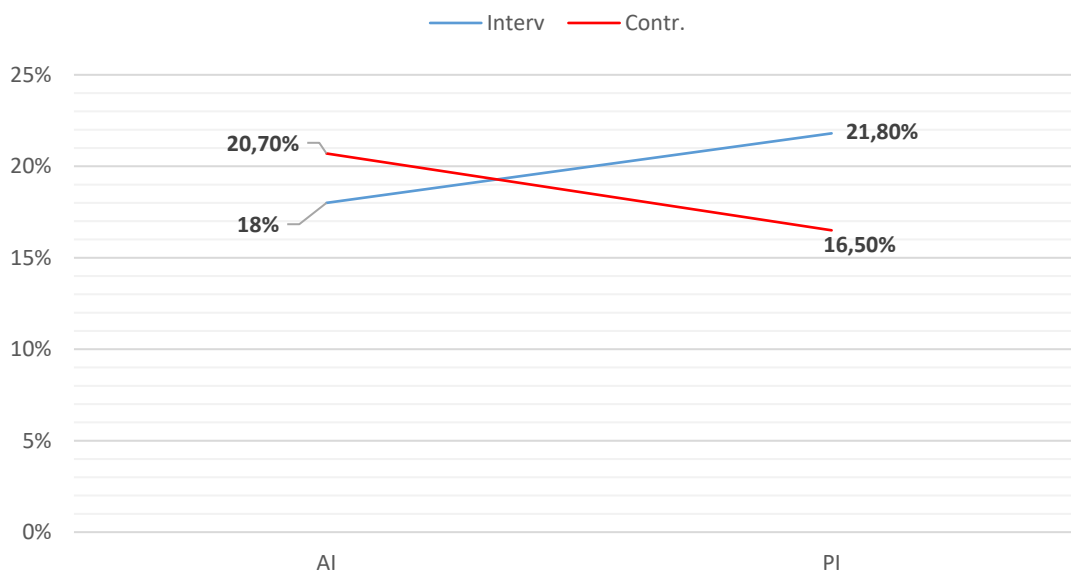
Sin embargo, si en lugar de enfocarlo desde el punto de vista de la media de contratos se observa el porcentaje de personas que obtienen al menos un contrato después de la intervención, los resultados muestran una mejora destacable. Se pasa de una diferencia de 2,7% superior en el grupo de control a una diferencia de 5,3% superior en el grupo de intervención. Según la estimación del *Difference-in-Differences*, el resultado neto sería de una mejora del 8% en el número de personas que encuentran un contrato al finalizar la intervención con respecto al grupo de control.

Tabla 7. Impacto en la variable contrato expresado en la media de contratos por personas y en proporción de personas con contrato

|                     | <b>Antes<br/>(contratos/pers)</b> | <b>Después<br/>(contratos/pers)</b> | <b>Antes (pers<br/>contratadas /<br/>total pers)</b> | <b>Después (pers<br/>contratadas /<br/>total pers)</b> |
|---------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--|--|
| <b>INTERVENCIÓN</b> | 58/188<br>(Media= 0,31)           | 62/188<br>(Media = 0,32)            | 34/188<br>(18%)                                      | 41/188<br>(21,8%)                                      |
| <b>CONTROL</b>      | 80/188<br>(Media= 0,42)           | 69/188<br>(Media = 0,36)            | 39/188<br>(20,7%)                                    | 31/188<br>(16,5%)                                      |

Fuente: elaboración propia con registros administrativos.

Gráfico 5. Impacto en la variable contratos expresado en proporción de personas con contratos



Fuente: elaboración propia con registros administrativos.

### 3. En qué medida la intervención mejora el descenso del desempleo en las personas participantes

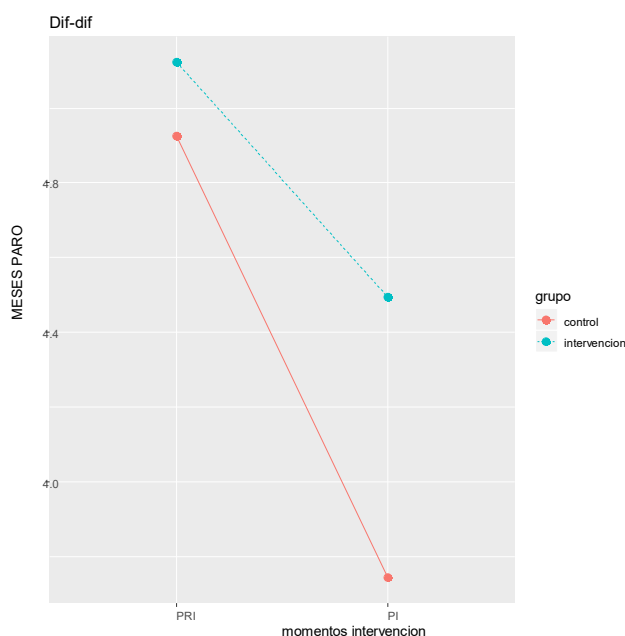
En la Tabla 8 se refleja la estimación por la técnica DiD del impacto del proyecto en los meses en desempleo de las personas usuarias, expresados como media semestral. La primera diferencia es de aproximadamente 0,2 meses de media y la segunda de 0,75, lo cual arroja una diferencia de 0,55 meses de media en el semestre en favor del grupo de control. Es decir, si bien en ambos grupos la tendencia es a la baja, lo cual es un resultado positivo, la baja es algo mayor en el grupo de control que en el de intervención (unas dos semanas en el semestre).

Tabla 8. Media semestral de meses en desempleo (alta demandantes). Estimación por DiD

| Medias       | AI1<br>18-12 m<br>a.i. | AI2<br>12-6 m a.i. | PRI<br>6-0 m a.i. | I            | PI<br>0-6m d.i |  |
|--------------|------------------------|--------------------|-------------------|--------------|----------------|--|
| Intervencion | <b>4,750</b>           | <b>4,957</b>       | <b>5,122</b>      | <b>4,963</b> | <b>4,495</b>   | <b>PD (PRI)= 0,197</b><br><b>SD (PI)= 0,75</b><br><b>DN= 0,553</b> |
| Control      | <b>4,856</b>           | <b>5,261</b>       | <b>4,925</b>      | <b>4,266</b> | <b>3,745</b>   |  |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SISPE.

Gráfico 6. Media semestral de meses en paro. Estimación del impacto por DiD.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SISPE.

El hecho de que la medición haya sido realizada a seis meses acabada la participación en el piloto y que aún resten cuatro oleadas por incorporar al análisis hacen que estos resultados deban ser tomados con prudencia. De hecho, si se analizan los resultados vinculados a contratos, que marcaban una tendencia, aunque leve, positiva, podría asumirse que el mayor registro de las personas en desempleo se debe a contratos de duración determinada y menor a un mes, **lo cual supondría la entrada y salida del registro de demandantes en el mismo mes**. La limitación de los registros administrativos en cuanto a la duración de los contratos –es posible conocer la fecha de inicio, pero no siempre la de finalización– y el no poder contar con los registros de la Seguridad Social, hace que este punto carezca de más elementos de análisis para realizar una interpretación más precisa.

#### **4. En qué medida la intervención permite a las personas participantes la salida del sistema de Renta Garantizada por colocación en empleo**

Tal como queda reflejado en la Tabla 9 y la Gráfica 7, la media semestral de percepción de Renta Garantizada arroja una tendencia descendente para ambos grupos, pero algo mayor en el grupo de control (0,186). Al analizar el modelo de MCO, puede observarse que esta diferencia no es significativa.

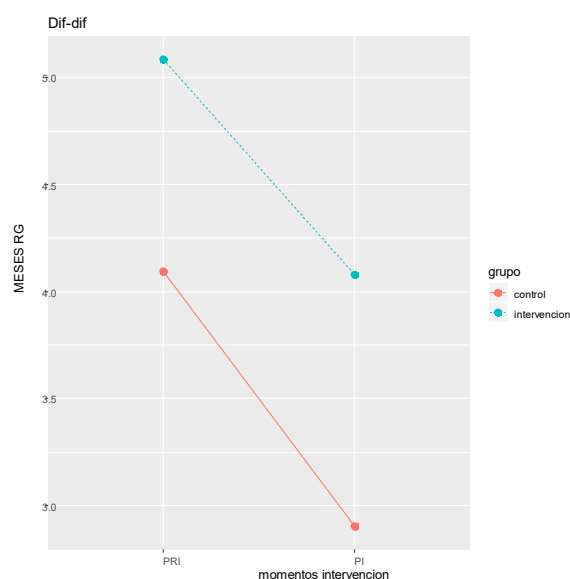
Tabla 9. Media semestral de prestación de RG. Estimación por DiD

| Medias              | AI1     | AI2    | PRI   | I     | PI       | PD | (PRI)=<br>0,989<br>SD<br>1,175<br>DN= 0,186 |
|---------------------|---------|--------|-------|-------|----------|----|---|
|                     | 18-12 m | 12-6 m | 6-0 m |       | 0-6m d.i |    |   |
|                     | a.i.    | a.i.   | a.i.  |       |          |    |   |
| <b>Intervención</b> | 3,574   | 4,361  | 5,085 | 4,537 | 4,079    |    |   |
| <b>Control</b>      | 4,11    | 4,420  | 4,096 | 3,367 | 2,904    |    |   |

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Derechos Sociales.

En el gráfico puede observarse un descenso prácticamente paralelo en las tendencias de ambos grupos, lo cual pone de manifiesto la tendencia a cero del efecto neto.

Gráfico 7. Media semestral de meses de prestación de RG. Estimación por DiD



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Derechos Sociales.

Si se tiene en cuenta lo indicado en el apartado correspondiente a la lógica de la intervención, esta variable en concreto es la que requiere mayor distancia temporal con la finalización de la participación en el piloto. Si en primer lugar es esperable una mejora en la participación de las personas en las acciones de activación para el empleo, que puede conducir doce meses después a una mejora en los resultados vinculados a empleo (contrataciones y meses en desempleo), es preciso esperar a que la eventual mejora en el empleo tenga efecto en la necesidad de las personas de contar con recursos monetarios que garanticen niveles mínimos de vida. Además, si se tiene en cuenta el tipo de contratos que suelen obtenerse en la población más alejada del mercado de trabajo, antes de la salida del sistema de rentas mínimas es esperable un considerable aumento de los estímulos al empleo, cosa que hemos visto no se ha dado significativamente.

## Conclusiones y recomendaciones

Los resultados preliminares de la intervención integrada e integral correspondiente a 188 de las 502 personas participantes en el proyecto **muestran un impacto positivo en las variables vinculadas a la participación en las PAE, con una mejora de 3,09 en la media de recursos semestrales al finalizar la intervención.** Además, se aprecia una mejora en el porcentaje de personas que encuentran al menos un contrato el

**semestre siguiente a la intervención. El resultado neto es del 8%.** Estos dos indicadores marcan una tendencia alentadora como evidencias del modelo de atención integrado e integral, sobre todo si se tiene en cuenta el poco tiempo que ha pasado desde la finalización del piloto.

Estos son hasta el momento los resultados más destacables del proyecto. Debe insistirse por tanto en la importancia de la incorporación y la permanencia en el sistema de activación de un grupo poblacional que, según se ha mostrado, realiza un uso de muy baja intensidad de dichos recursos. Tanto en los propios supuestos del proyecto como en las recomendaciones europeas y en la literatura especializada (European Commission, 2008; Frazer y Marlier, 2015; Scharle, 2018), se señala que es responsabilidad fundamental de las administraciones públicas ofrecer los servicios adecuados que faciliten las vías de inclusión a las personas en riesgo o en situación de exclusión social. **En este sentido, una de las principales evidencias arrojadas por el proyecto ERSISI señala que la integración de servicios es una forma eficaz para lograr un cambio de comportamiento hacia la activación para el empleo –visto desde el punto de vista del cambio en los individuos– y para garantizar el cumplimiento de acceso a servicios –visto desde el punto de vista del cumplimiento efectivo de los derechos.**

En cuanto a las variables vinculadas a la media de contratos, los meses en desempleo y los meses de permanencia en RG, los resultados no muestran efectos significativos. Para interpretar estos resultados resulta fundamental tener en cuenta las razones metodológicas indicadas, referidas a los plazos de medición de los resultados. En primer lugar, como se ha señalado, la literatura especializada recomienda evaluar estas tres últimas variables a partir de los 12 meses de finalización de la intervención. En el caso de Renta Garantizada, al ser una variable que depende de la vinculación al empleo de calidad –buenos contratos y salarios para no necesitar apoyos económicos– el momento idóneo para su medición sería a partir de los meses 18 – 24 de la finalización del itinerario de inclusión. Es decir, los impactos a seis meses, tal como se han medido en el presente informe, pueden dar alguna idea sobre las tendencias en los resultados, pero en ningún caso deben ser interpretados como definitivos.

En segundo lugar, debe insistirse en que hay un conjunto de factores centrales a la hora de analizar el vínculo entre personas receptoras de prestaciones no contributivas y el empleo. Por un lado, el contexto de crecimiento de las contrataciones en el periodo analizado no alcanzó los niveles previos a la crisis, por lo que no ha llegado a beneficiar a los sectores más alejados del mercado de trabajo. Por otro lado, debe señalarse la condición estructural que el paro ha adquirido en las últimas décadas y, en particular en



el contexto de la crisis, la “pobreza en el empleo” (ESPN, 2019; Martínez Virto, 2019), es decir, personas que aun teniendo empleo no logran superar los umbrales de pobreza. Esto se vincula, a su vez, con el fenómeno denominado “la trampa de la pobreza”. En el diseño de los sistemas de garantía de ingresos, la trampa de la pobreza hace referencia al efecto desincentivador generado por el descuento de todas las rentas generadas en la cantidad establecida como umbral de la prestación, lo cual puede reducir el incentivo a aceptar empleos (Zalakain, 2014).

Por ello, es preciso fortalecer los mecanismos institucionales que apuntan a que “el trabajo compense” (*make work pay*) para ofrecer una protección económica tanto a las personas sin ingresos que encuentren empleos como a quienes cuenten con ingresos laborales insuficientes. En el caso de Navarra, el doble derecho a la inclusión social y a la renta garantizada ha establecido el mecanismo de “estímulos al empleo”, siendo la segunda en hacerlo a nivel del Estado después de País Vasco, por el cual quedan excluidos del cómputo de recursos disponibles una parte de los rendimientos de las actividades laborales.

Una de las principales recomendaciones indica que es preciso continuar con la mejora en el funcionamiento de los estímulos al empleo, con el objetivo de mejorar el marco institucional que afecta la “decisión” –el incentivo o desincentivo– de las personas receptoras de Renta Garantizada a la hora de aceptar nuevos empleos. Las evidencias existentes en otros países de entorno europeo muestran que el desarrollo de estas políticas, cuando se diseñan de forma adecuada, pueden tener un impacto positivo en términos de estimulación de la inserción laboral y, sobre todo, en lo que se refiere a la protección de las personas con bajos salarios, devolviendo así al empleo su capacidad protectora frente a la pobreza y como herramienta para la integración social (ESPN, 2019).

Un tercer factor que explicaría el comportamiento de las variables vinculadas a empleo y Renta Garantizada tiene que ver con aquellos puntos que en la implementación han sido identificados como menos eficaces<sup>7</sup>. Del mismo modo que debe mejorarse la gestión de los estímulos al empleo, queda un margen importante de mejora en lo referido a las políticas activas de empleo. El trabajo de los Grupos de Empleo local ha puesto de manifiesto la dirección posible de las PAE diseñadas desde lo local, pero debe continuarse trabajando en la flexibilización de los recursos de formación, en la ampliación de los mecanismos de fomento del empleo y fundamentalmente en las tareas de intermediación entre demandantes de empleo y sectores empleadores. Los sectores creadores de empleo deben tener un rol mucho más importante a la hora de incidir en

---

<sup>7</sup> Este aspecto se desarrolla en el informe final del proyecto.

las acciones que conduzcan a un cumplimiento efectivo del derecho a la inclusión sociolaboral.

Como reflexión final, debe destacarse que con las evidencias recogidas en el informe la hipótesis de partida resulta un enfoque plausible para continuar trabajando en el refuerzo del derecho a la inclusión social. El trabajo integrado entre Servicios Sociales y Servicios de Empleo ha mostrado una respuesta favorable en la población destinataria, particularmente en su incentivo para adoptar conjuntamente con los y las profesionales de los servicios vías de inclusión activa que puedan favorecer en el mediano plazo su autonomía y mejora en las condiciones de vida.

Para que estos resultados se plasmen y se consoliden institucionalmente será fundamental el compromiso público de cara a la continuidad y ampliación del modelo de atención integrada e integral. ERSISI ha significado el primer paso de un camino complejo pero que ha mostrado conducir a resultados que pueden favorecer la mejora en las condiciones de vida de la ciudadanía.

### **Consideraciones finales**

La evaluación que sustenta este informe ha tenido por objetivo ofrecer evidencias para la mejora de las políticas públicas. El quipo evaluador considera fundamental continuar en esta línea de trabajo conjunto con el Departamento de Derechos Sociales. Por eso, se señalan brevemente los siguientes puntos:

- A final de 2020 estarán disponibles los resultados finales de ERSISI. La difusión de los mismos será muy relevante para la mejora de los servicios sociales y de empleo, y las políticas de inclusión social.
- Es una tendencia marcada a nivel europeo que las políticas públicas sean evaluadas con técnicas de impacto avanzadas (European Commission, 2019). Se considera muy importante la continuidad de trabajo conjunto entre las Administraciones Públicas y las universidades, con la finalidad de mejorar la transferencia de conocimientos (Gaudreau y Saner, 2014; Topp, Mair, Smillie, y Cairney, 2018).
- La transferencia de la gestión del Ingreso Mínimo Vital a Navarra supondrá una importante reasignación de recursos. La evaluación de impacto con técnicas rigurosas resulta fundamental para poder tomar decisiones de asignación de recursos de manera eficaz y eficiente.
- La implementación de la Historia Social Única en Navarra supondrá un gran avance y una gran oportunidad para la realización de evaluaciones e investigaciones rigurosas (Observatorio de la Realidad Social de Navarra, 2020).

## Anexo

### Calidad del emparejamiento realizado por *Propensity Score Matching* en cada oleada (1 - 4)

Cada oleada se analiza desde dos puntos de vista:

- a) Soporte común del *Propensity Score* (PS).
- b) Equilibrio en los valores medios de las variables de emparejamiento tras el proceso.

#### Oleada 1

a) Los valores de PS se mueven entre los “tratados” en ( $4 \cdot 10^{-5}$ , 0.2147) y en los “control” en el intervalo ( $1.4 \cdot 10^{-13}$ , 0.27), por lo que el soporte común se encuentra en ( $4 \cdot 10^{-5}$ , 0.2147), que es suficientemente amplio para que no se pierdan demasiados individuos en el emparejamiento, además todos los que se pierden son del grupo control, cuyo tamaño es del orden de 160.000, frente a los 51 del grupo tratado.

El método gráfico para observar el intervalo común no es procedente en este estudio debido a la gran descompensación de individuos entre tratados (51) y no tratados (163218), en consecuencia, los valores con un PS bajo son muy abundantes en el caso de los no tratados ya que presentan una casuística mayor en las combinaciones de las variables de emparejamiento.

b) El equilibrio entre las variables de emparejamiento se proporciona variable a variable.

Por ejemplo, para la variable **sexo** es claro que se disminuye la diferencia de proporciones tras el emparejamiento. El p-value asociado a la igualdad de medias antes y después del emparejamiento entre ambos grupos sube de 0.40 a 0.82, lo que refleja una aproximación en las proporciones (la proporción que aparece es de hombres) entre los grupos de control y de tratamiento. Si la variable fuera continua, como ocurre con **edad**, se realiza una comparación de medias y se incluye algún contraste de igualdad de medias alternativo al t-test, que es el único utilizado en las variables cualitativas. Si observamos el p-value se acepta con claridad la igualdad de medias, aunque haya habido una ligera disminución del p-value, pero a efectos de significatividad son p-values con una misma interpretación. Esto indica que antes del emparejamiento ya había un buen equilibrio entre ambos grupos.

El resumen final de la salida proporciona cuál era el mínimo p-value antes del emparejamiento ( $2.2 \times 10^{-16}$ ) y cuál es este mínimo tras el emparejamiento (0.32). Si este mínimo se encuentra en valores altos, tenemos otra certitud de que el emparejamiento es de calidad, como así ha sucedido en Oleada 1:

```
Before Matching Minimum p.value: < 2.22e-16
Variable Name(s): mediaparo nivelform tiempoRGPRES Number(s): 6 7 9

After Matching Minimum p.value: 0.31738
Variable Name(s): oleada$Fncto[T.SP] hijos[T.SI] Number(s): 3 8
```

## Oleada 2

- a) El intervalo para PS en los tratados es (0.00003, 0.25) y en el control es ( $2 \times 10^{-13}$ , 0.26) en consecuencia el soporte común es (0.00003, 0.25) y apenas desaparece soporte de ninguno de los dos intervalos.
- b) En cuanto al equilibrio, la salida global no es tan buena como en la Oleada 1, aunque la mejora es sensible. Observamos que tras el emparejamiento se logra la igualdad de medias y proporciones en todos los casos con una significatividad superior a 0.05, pero antes del emparejamiento había tres variables con p-valores cercanos a cero y solo hay queda una variable que tenga un valor “bajo” aunque no significativamente (p-valor=0.1).

```
Before Matching Minimum p.value: < 2.22e-16
Variable Name(s): mediaparo nivelform tiempoRGPRES Number(s): 6 7 9

After Matching Minimum p.value: 0.099699
Variable Name(s): oleada$Fncto[T.OTROS] Number(s): 2
```

## Oleada 3:

- a) El intervalo para PS en los tratados es (0.00004, 0.21) y en el control es ( $2 \times 10^{-16}$ , 0.262) en consecuencia el soporte común es (0.00004, 0.21) y apenas desaparece soporte de ninguno de los dos intervalos, en concreto quedan 34979 individuos (en total había 163218 individuos en el grupo control), de los cuales 42 son individuos tratados.
- b) En cuanto al equilibrio podemos decir que se obtiene un buen emparejamiento, el menor p-valor en los contrastes de igualdad de medias y proporciones antes del emparejamiento era casi cero y ocurría en tres variables y ha pasado a ser 0.22 que corresponde con la variable edad.

```
Before Matching Minimum p.value: < 2.22e-16
Variable Name(s): mediaparo nivelform tiempoRGPRE Number(s): 6 7 9

After Matching Minimum p.value: 0.216
Variable Name(s): oleada$edad Number(s): 4
```

#### Oleada 4

Nota importante: en oleada 4 se elimina la variable de emparejamiento parado de larga duración porque no discrimina entre ambos grupos.

**a)** El intervalo para PS en los tratados es (0.00002, 0.10) y en el control es ( $9 \cdot 10^{-13}$ , 0.10) en consecuencia el soporte común es (0.00002, 0.1) y apenas desaparece soporte de ninguno de los dos intervalos, en concreto quedan 80488 individuos en el grupo control (en total había 163256 individuos en el grupo control), y 38son individuos tratados.

**b)** En cuanto al equilibrio podemos decir que se obtiene un buen emparejamiento, el menor p-valor en los contrastes de igualdad de medias y proporciones antes del emparejamiento era casi cero y ocurría en tres variables y ha pasado a ser 0.08 que corresponde con la variable sexo en mujeres, que aunque no marca como significativa la diferencia de proporciones se queda en un p-valor por debajo de 0.1.

```
Before Matching Minimum p.value: < 2.22e-16
Variable Name(s): mediaparo nivelform tiempoRGPRE Number(s): 5 6 8

After Matching Minimum p.value: 0.079257
Variable Name(s): oleada$sexo[T.2] Number(s): 1
```

## Referencias

- AIREF. (2019). *Spending review. Estudio 3. Políticas activas*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Madrid.
- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A., & Pedersen, L. H. (2011). One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x>
- Banco Mundial. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington DC: Ediciones del Banco Mundial.
- Caliendo, M. (2006). *Microeconomic evaluation of labour market policies*. Berlin, Heidelberg: SpringerLink.
- Caliendo, M., & Kopeinig, S. (2008). Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of Economic Surveys*, 22(1), 31–72. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2007.00527.x>
- Clasen, J., & Clegg, D. (2011). *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199592296.001.0001>
- Comisión Europea. (2017). Pilar Europeo de Derechos Sociales. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://doi.org/doi:10.2792/506887>
- Consejo Europeo. (2015). Recomendación del Consejo del 14 de julio de 2015 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España (2015/C 272/13). Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea.
- Cueto Iglesias, B., & Suárez Cano, P. (2011). Formación para el empleo en España. ¿Quién se forma? *Moneda y Crédito*, (233), 73–105.
- ESPN. (2019). *In-work poverty in Europe. A study of national policies*. Brussels.
- European Commission. (2008). *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*. Brussels.
- European Commission. (2013). *Design and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations: A practical guidance for ESF managing authorities*. Brussels: Publications Office of the European Union. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. <https://doi.org/10.2767/94454>
- European Commission. (2019). *Advanced counterfactual evaluation methods. Guidance document*. Luxembourg: European Commission. Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion.
- Finn, D. (2000). Welfare to Work: The local dimension. *Journal of European Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/a010187>
- Frazer, H., & Marlier, E. (2015). *Minimum income schemes in Europe: A study of national*

- policies*. Brussels: European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Fresno, J. M. (coord. . (2016). *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. Madrid: Programa para el Empleo y la Innovación Social de la Unión Europea (eje PROGRESS).
- Gaudreau, M., & Saner, M. (2014). *Researchers are from Mars; Policymakers are from Venus. Collaboration across the System. Policy Brief Studies* (Vol. 1). Ottawa.
- Heidenrich, M., & Rice, D. (Eds.). (2016). *Integrating Social and Employment Policies in Europe Active Inclusion and Challenges for Local Welfare Governance*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar.
- Künzel, S. (2012). The local dimension of active inclusion policy. *Journal of European Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/0958928711425270>
- Lara Montero, A., van Duijn, S., Zonneveld, N., Minkman, M., & Nies, H. (2016). *Integrated social services in Europe. A study looking at how local public services are working together to improve people's lives*. Brighton: European Social Network.
- Martínez Virto, L. (2019). Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 155–175.
- Minas, R. (2016). The concept of integrated services in different welfare states from a life course perspective. *International Social Security Review*. <https://doi.org/10.1111/issr.12113>
- Moreno, L., & Serrano, A. (2011). Europeanization and Spanish Welfare: The Case of Employment Policy. In M. Guillén, Ana M; León (Ed.), *The Spanish Welfare State in European Context* (pp. 39–58). Farnham: Ashgate.
- Observatorio de la Realidad Social de Navarra. (2020). *Historia Social Única de Navarra*. Pamplona.
- Pérez López, C., & Moral Arce, I. (2015). *Técnicas de evaluación de impacto*. Madrid: Garceta grupo editorial.
- Rosenbaum, P. R., & Rubin, D. B. (1983). The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70(1), 41–55.
- Scharle, Á. et al. (2018). Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market- success factors and reform pathways. Part I: study. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Sekhon, J. S. (2011). Multivariate and propensity score matching software with automated balance optimization: The matching package for R. *Journal of Statistical*

*Software*, 42(7), 1–52. <https://doi.org/10.18637/jss.v042.i07>

Taylor-Gooby, P. (2009). *Reframing Social Citizenship*. New York: Oxford University Press.

Topp, L., Mair, D., Smillie, L., & Cairney, P. (2018). Knowledge management for policy impact: the case of the European Commission's Joint Research Centre. *Palgrave Communications*. <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0143-3>

Zalakain, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco. *Lan Harremanak*, (31), 36–62.