

MULTIPLE OCURRENCE OF WELFARE RECIPIENCY: DETERMINANTS AND POLICY IMPLICATIONS

Autores: *Luis Ayala y Magdalena Rodríguez*

El crecimiento del número de estudios centrados en la dinámica de la participación en los programas de lucha contra la pobreza ha puesto de manifiesto que un elevado porcentaje de los beneficiarios retornan en un intervalo temporal relativamente corto después de una primera estancia. Tal constatación ha dado origen a una importante renovación del estudio de las duraciones en los programas asistenciales y a una creciente preocupación por el diseño de intervenciones públicas más ajustadas a los procesos de dependencia y cronificación. La reconsideración de estos procesos desde un contexto de episodios múltiples resulta crucial para la medición y el diagnóstico. Si se considera cada estancia del mismo hogar o individuo como independiente de las anteriores, se tiene un retrato incompleto de la dinámica de los programas y, con ello, estimaciones de las duraciones sesgadas a la baja.

Desde el ámbito de los decisores públicos, caben pocas dudas de la importancia que cobra una correcta identificación de las características de los hogares que retornan a los programas. Las prestaciones asistenciales juegan en la mayoría de los sistemas de protección social tanto la función de mantenimiento transitorio de rentas para un segmento importante de perceptores como de instrumento permanente de sostenimiento de los ingresos para otro grupo de beneficiarios. La existencia, sin embargo, de un núcleo importante con participación discontinua obliga a redefinir la función-objetivo de los gestores. Si las reincorporaciones alcanzan un volumen suficientemente relevante, el objetivo de los decisores públicos debería reorientarse desde la maximización de las salidas o la minimización del tiempo de estancia en los programas a la minimización de las reentradas y la maximización del tiempo fuera del programa.

Son varios los interrogantes que suscita el problema de las reincorporaciones que este trabajo pretende abordar. Un primer bloque de cuestiones se refieren a la existencia o no de tipologías nítidamente diferenciables según la relación con el programa. Un segundo tipo de interrogantes se refieren a cuáles son los principales factores explicativos de la duración del tiempo fuera del programa. Para su análisis se plantea un modelo de duración paramétrico, mediante el que se pretende contrastar la diferente influencia sobre la duración fuera del programa de la experiencia en la primera estancia (duración y tipo de salida), las condiciones macroeconómicas y un conjunto amplio de características individuales.

El estudio toma como referencia los datos correspondientes al programa de renta mínima de la Comunidad de Madrid. Se trata de una de las experiencias más sólidas entre el singular mosaico de esquemas autonómicos españoles, para la que se dispone de los registros administrativos del tiempo transcurrido desde su inicio (último trimestre de 1990) hasta el momento de cierre de la recogida de datos (diciembre de 2001). La ventaja frente a otro tipo de datos utilizados para el análisis de las reincorporaciones es la mayor amplitud del período temporal y un número de hogares y episodios considerablemente superior al de otros trabajos. La disponibilidad de información desde el nacimiento del programa permite, además, evitar los problemas habituales de censura a la izquierda, propios de los modelos de duración.

Los resultados del modelo estimado para evaluar la probabilidad de reentrada invitan a definir un posible catálogo de actuaciones selectivas que traten de reducir la posibilidad de que los hogares que salen de los programas tengan que volver a corto o medio plazo. Entre otras posibles iniciativas de largo alcance destacan las actuaciones que mejoren los niveles de empleabilidad de los beneficiarios para afianzar una posición más estable en el mercado de trabajo, medidas que complementen las remuneraciones de los antiguos beneficiarios, especialmente aquellos con mayor número de hijos, y la definición de un inventario suficiente de iniciativas para rebajar el número y la intensidad de los problemas sociales.

Para conseguir el objetivo de maximizar el tiempo fuera del programa en los hogares con mayores probabilidades de reentrada el esfuerzo público debería centrarse, según nuestros resultados, en la introducción de reformas que mejoraran las salidas de los beneficiarios hacia formas más estables de participación en el mercado de trabajo y en la concentración de una importante dotación de los recursos destinados a promover la inserción en determinados colectivos. Aparte de los individuos con empleabilidad baja e intermedia, sería el caso de las personas solas con déficits relacionales y problemas de desestructuración personal, o de aquellas en las que la pertenencia a una minoría étnica supone un problema para la integración social. No obstante, la evidencia empírica encontrada revela también que existen factores exógenos, como posibles shocks macroeconómicos, que reducen notablemente las posibilidades de la intervención pública para alcanzar sus objetivos. Las simulaciones realizadas con escenarios alternativos relativizan las posibilidades de los decisores públicos para alargar el tiempo fuera del programa si existen perturbaciones macroeconómicas de carácter negativo. De ellas se deduce también que la experiencia de la primera estancia y, en menor medida, la empleabilidad, pueden contribuir a alargar el tiempo fuera del programa, por lo que, incluso en contextos especialmente recesivos, quedarían todavía márgenes para una actuación pública más eficaz.