

ENHANCING THE RIGHT TO SOCIAL INCLUSION THROUGH SERVICE INTEGRATION

Resultados de la evaluación de impacto del proyecto ERSISI: actualización a doce meses de finalizada la intervención

Documento de trabajo

Grupo ALTER
Universidad Pública de Navarra
Enero de 2021



Contenido

Introducción.....	1
Enfoque metodológico	1
Metodología de la evaluación de impacto.....	2
Conformación de los grupos de control del proyecto ERSISI.....	3
Resultados	6
Intensidad de la atención integrada	6
DiD servicios de orientación: media de recursos por persona.....	7
DiD acciones de formación: media de recursos por persona.....	9
DiD contratación: media de contratos por persona.....	10
DiD contratación: porcentaje de personas con al menos un contrato	11
DiD desempleo: media de meses por persona.....	12
DiD desempleo: porcentaje de personas en paro	14
DiD Renta Garantizada: media de meses por persona	14
DiD Renta Garantizada: porcentaje de personas en el programa.....	15
Resumen de los principales resultados.....	17

Introducción

Este informe presenta una actualización de los resultados de la evaluación contrafactual del proyecto *Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration* (ERSISI VS/2016/0209), medida doce meses después de la finalización de la intervención de la última oleada del proyecto, en junio de 2019. De esta forma, se complementa el informe final de evaluación, entregado en la fase final del proyecto, en septiembre de 2019.

En la primera parte del informe se resumen los principales aspectos metodológicos. Seguidamente, se presentan los resultados y una interpretación de los mismos. El informe se cierra con un resumen de los principales resultados.

Enfoque metodológico

Es importante recordar que la hipótesis de partida del proyecto señalaba que la mejora en la protección social –a partir de la reforma de la Renta Garantizada–, conjuntamente con una mejora en los servicios de apoyo a la inclusión social, en particular los referidos a la activación para el empleo, no desincentivarían la incorporación al empleo de las personas. Operacionalizar esta hipótesis supone una concatenación lógica y temporal de los resultados –los cambios en las personas y sus situaciones– que debe ser contemplada a la hora de interpretar los resultados.

En ese sentido, en primer lugar, se valorará en qué medida el proyecto ha logrado una mejora en la activación de las personas, medida a partir de las variables referidas a orientación y formación para el empleo. Este primer punto se vincula con el diagnóstico que dio lugar al proyecto ERSISI, donde se señalaba la baja participación de las personas perceptoras de la entonces llamada Renta de Inserción Social (RIS) en las políticas activas de empleo. Como primer punto, por tanto, esta medición supone indagar la existencia de un cambio de actitud respecto del conjunto de acciones que componen la “activación para el empleo”, como primer paso en el itinerario de inclusión laboral. Seguidamente, se trata de examinar en qué medida la intervención mejora el acceso al empleo de las personas participantes. Si las medidas de activación son eficaces, se espera que

las personas comiencen a mejorar su acceso al empleo, lo cual se expresa en las variables de contratación y demanda de empleo. Por último, si las condiciones de empleo mejoran es esperable que las personas ya no requieran del apoyo por parte de los programas de garantía de ingresos y ganen autonomía económica. Por ello, como último punto cabe interrogar en qué medida la intervención permite a las personas participantes la salida del sistema de Renta Garantizada.

Esta secuencia lógica requiere que transcurra el tiempo suficiente para que las acciones surtan efecto. La literatura especializada y las personas expertas consultadas (Actividad 4.7 del proyecto) señalan que es preciso que transcurran de doce a veinticuatro meses entre la finalización de la intervención y la medición del impacto en el empleo y las transferencias monetarias. Este informe utiliza datos actualizados a junio de 2020, es decir, doce meses después de finalizada la última intervención del proyecto. Con estos datos, resulta idóneo observar las variables referidas a la participación de las personas en los recursos de activación para el empleo, contratación y desempleo. El caso de Renta Garantizada, si bien doce meses resulta un plazo idóneo para el análisis, requeriría un periodo más extendido en el tiempo para ofrecer resultados más robustos.

Metodología de la evaluación de impacto

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, optamos por el denominado *Propensity Score Matching* (PSM), conjugado con el método *Difference-in-differences* (DiD). La utilización conjunta de ambas técnicas es frecuente en la evaluación de impacto de programas sociales.

Propensity Score Matching es una técnica de emparejamiento estadístico que intenta estimar el efecto de una intervención teniendo en cuenta las covariables que predicen la participación en el proyecto. El PSM intenta reducir el sesgo debido a las variables de confusión que podrían encontrarse en una estimación del efecto del tratamiento obtenida simplemente comparando los resultados entre las unidades que recibieron el tratamiento frente a las que no lo recibieron. En el caso de la técnica *Difference-in-differences*, consiste en calcular las

diferencias en la evolución temporal de cada grupo (primera diferencia) para con posterioridad ver el diferencial en el crecimiento que se produjo entre el control y tratamiento (segunda diferencia). Esta técnica se ha utilizado con éxito en intervenciones relacionadas con las políticas activas de mercado de trabajo.

En correspondencia con las recomendaciones del *Centre for Research on Impact Evaluation* (CRIE)¹ de la Comisión Europea, se prevé realizar el análisis del impacto en las variables de resultado referidas a:

- Media de acciones de activación (orientación y formación).
- Media de contratos y porcentaje de personas con al menos un contrato doce meses después de la intervención.
- Media de meses y porcentaje de personas en paro doce meses después de la intervención.
- Media de meses y porcentaje de personas en RG doce meses después de la intervención.

Conformación de los grupos de control del proyecto ERSISI

El primer paso en la evaluación de impacto es conformar los grupos de control. Para conformar grupos de control se optó por la técnica *Propensity Score Matching* (Rosenbaum & Rubin, 1983), la cual consiste en seleccionar un grupo de personas no participantes en el proyecto lo más parecido 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: para cada individuo del grupo de intervención y del conjunto de personas que no participaron el piloto, se calcula la probabilidad de haber participado en el proyecto (el denominado puntaje de propensión o *propensity score*) a partir de los valores observados de sus características (las variables explicativas, tales como sexo, edad, nivel de estudios, etc.). Esta puntuación es un número entre 0

¹ <https://crie.jrc.ec.europa.eu/>

y 1 que resume la influencia de todas las características observables en la probabilidad de participar en el proyecto en el momento previo a su inicio, es decir, en la línea de base o *baseline* (Pérez López & Moral Arce, 2015).

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

Grupo ERSISI (tratamiento): consideramos quinientas (500) personas, distribuidas en ocho oleadas. Recordemos que llamamos “oleada” a cada uno de los grupos de personas que ingresaron al proyecto escalonadamente en el tiempo y participaron durante 6 meses.

Grupo de control: quinientas (500) personas seleccionadas a través de la técnica de *propensity score matching*. Las variables de emparejamiento fueron las siguientes: sexo, grupo de edad, nivel educativo, hogar con menores o no, meses en desempleo en el año posterior, meses en RG y/o prestaciones no contributivas por desempleo (RAI o subsidio), número de contratos totales. La Tabla 1 resume las principales características sociodemográficas de cada uno de los grupos:

Tabla 1. Descripción grupo de control e intervención

		Tratamiento				Control			
		Alsasua		Tudela		Alsasua		Tudela	
		Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Sexo	Hombre	38	38,8%	154	38,3%	40	38,1%	162	41,0%
	Mujer	60	61,2%	248	61,7%	65	61,9%	233	59,0%
Grupos de edad	Adultos	66	67,3%	278	69,2%	79	75,2%	258	65,3%
	Jóvenes	19	19,4%	77	19,2%	17	16,2%	76	19,2%
	Mayores	13	13,3%	47	11,7%	9	8,6%	61	15,4%
País de nacimiento	España	66	67,3%	251	62,4%	83	79,0%	241	61,0%
	Extranjero	32	32,7%	151	37,6%	22	21,0%	154	39,0%
Nivel formativo	Analfabetos y sin estudios	1	1,0%	0	0,0%	1	1,0%	0	0,0%
	Educación primaria	7	7,1%	11	2,7%	7	6,7%	8	2,0%
	Educación Primaria incompleta	25	25,5%	24	6,0%	13	12,4%	28	7,1%
	Educación superior	8	8,2%	24	6,0%	9	8,6%	19	4,8%
	Primera etapa educ. secundaria	45	45,9%	320	79,6%	61	58,1%	316	80,0%
	Segunda etapa educación secundaria, orientación general	5	5,1%	11	2,7%	6	5,7%	10	2,5%
	Segunda etapa educación secundaria, orientación profesional	7	7,1%	12	3,0%	8	7,6%	14	3,5%

Resultados

A continuación, se presentan las estimaciones del impacto de ERSISI en las principales variables de resultado, a partir de la técnica de diferencia en diferencias (DiD).

Intensidad de la atención integrada

Antes de pasar a la medición del impacto, creemos importante señalar los resultados referidos a la intensidad de la intervención del proyecto ERSISI, reflejada en el acceso a servicios de Orientación y Formación para el empleo. La Tabla 2 refleja la intensidad de la intervención de ERSISI respecto a la atención “tradicional”.

	Suma	Media	Suma	Media
Orientación e Información Profesional	2556	5,11	450	0,90
Asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento	29	,06	3	0,01
Formación y cualificación para el empleo	56	,11	7	0,01
Fomento del empleo	5	,01	3	0,01
Intermediación laboral	1440	2,88	761	1,52
Acciones de movilidad transnacional no EURES	2	0,00	0	0,00
Formación durante ERSISI	49	0,10	8	0,02
TOTAL	4137	8,27	1232	2,47

Fuente: elaboración propia en base a registros administrativos.

El total de acciones en el grupo ERSISI ha sido de 4137, con una media de 8,27 por persona, frente a las 1232 acciones del grupo de control, con una media de 2,47. En el caso de la Orientación e Información Profesional se quintuplican las atenciones y en la intermediación laboral llegan casi a duplicarse.

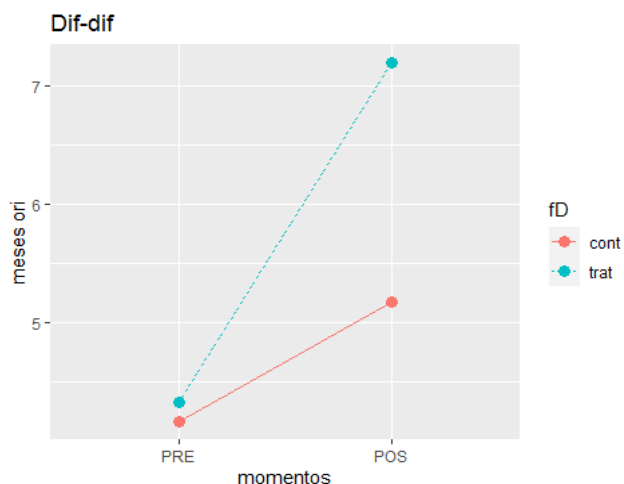
En el caso de la formación, también es interesante destacar el aumento significativo de acceso a cursos a partir de la atención integrada, que es seis veces superior en el grupo participante. Es verdad que sólo una de cada diez personas ha realizado este tipo de cursos, pero cabe recordar que nos estamos refiriendo a Competencias Clave y Certificados de Profesionalidad. Son formaciones de larga duración, no siempre adaptadas a los perfiles que acumulan obstáculos de cara al empleo.

Si pasamos a analizar los doce meses posteriores a ERSISI, es de esperar que, producto de la participación en ERSISI, las personas mantengan un vínculo más activo con las agencias de empleo, aunque no tan intenso como durante su participación en el proyecto.

DiD servicios de orientación: media de recursos por persona

En efecto, **el resultado en la media de servicios recibidos mejora en 1.86. Es decir, la integración de servicios tiene un impacto positivo en la participación de las personas en las actividades de orientación para el empleo.** De media, en un año se registran casi dos servicios más respecto del grupo de control.

	fD	fP	N	Y	sd	se	ci
1	cont	PRE	500	4.162	5.972864	0.2671146	0.5248079
2	cont	POS	500	5.170	6.762289	0.3024188	0.5941711
3	trat	PRE	500	4.324	5.267496	0.2355696	0.4628305
4	trat	POS	500	7.198	7.362827	0.3292756	0.6469375



D:P Resultado Neto 1.86

En cuanto a la distribución de los servicios, podemos ver que las principales acciones tienen que ver con “Intermediación laboral”, en primer lugar, seguida de “Orientación e Información Profesional”, en segundo lugar. Es decir, se invierte el orden respecto al periodo de intervención, teniendo una mayor frecuencia la intermediación, que es un tipo de servicio orientado específicamente a la obtención de empleo.

Tabla 2. Acciones de orientación para el empleo

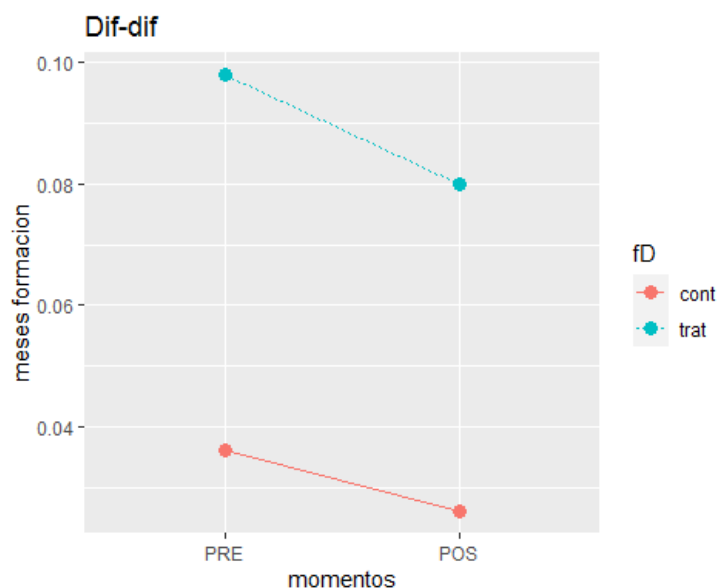
	Grupo ERSISI		Control	
	Suma	Media por persona	Suma	Media por persona
Orientación e Información Profesional	1209	2,42	778	1,56
Asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento	5	,01	1	,00
Formación y cualificación para el empleo	47	,09	14	,03
Fomento del empleo	6	,01	7	,01
Intermediación laboral	2327	4,65	1782	3,56
Formación	26	0,05	11	0,02
Total	3620	7,23	2593	5,18

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos.

En cambio, los resultados en Formación son de una magnitud muy pequeña. Si bien representan en términos absolutos más del doble en intervención respecto al control, su porcentaje sobre el total es muy baja. Teniendo en cuenta los resultados arrojados por los Grupos de Empleo Local de ERSISI, cuyos objetivos se alcanzaron solo parcialmente, cabe señalar que la formación para el empleo sigue siendo uno de los ámbitos que requieren un mayor esfuerzo de adaptación a los perfiles con mayores dificultades de cara al empleo.

DiD acciones de formación: media de recursos por persona

	fD	fP	N	Y	sd	se	ci
1	cont	PRE	500	0.036	0.2068564	0.00925090	0.01817552
2	cont	POS	500	0.026	0.1933877	0.00864856	0.01699208
3	trat	PRE	500	0.098	0.3958654	0.01770364	0.03478286
4	trat	POS	500	0.080	0.3766746	0.01684540	0.03309665

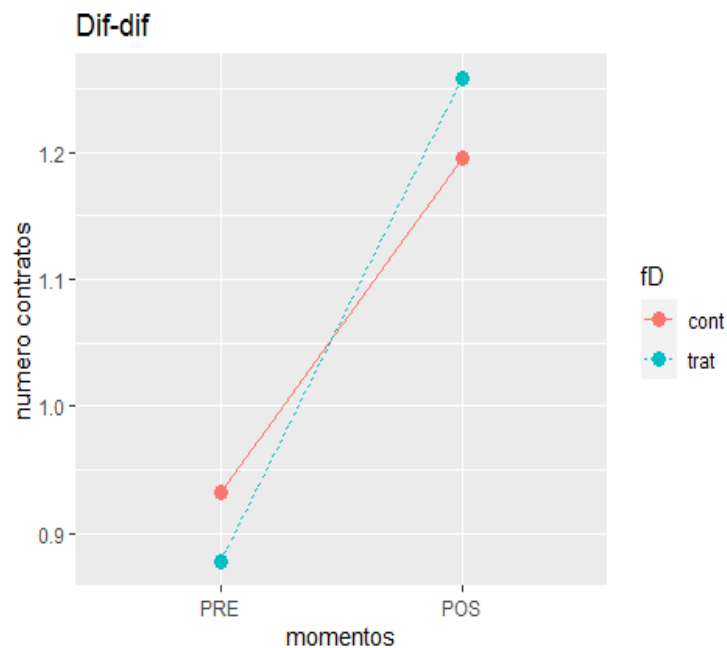


D:P Resultado Neto -0.00800

DiD contratación: media de contratos por persona

Como se señalaba al inicio, la lógica de la intervención supone que la mejora en la activación se vería reflejada en una mejora en el acceso al empleo. Efectivamente, **en el caso de la contratación, el impacto es positivo, tanto en lo referido a la media de contratos (0,1) como al porcentaje de personas que firman al menos un contrato en los doce meses posteriores al proyecto (6,8).**

	fD	fP	N	Y	sd	se	ci
1	cont	PRE	500	0.932	2.389728	0.1068719	0.2099743
2	cont	POS	500	1.196	2.967017	0.1326890	0.2606981
3	trat	PRE	500	0.878	2.304286	0.1030508	0.2024670
4	trat	POS	500	1.258	2.791957	0.1248601	0.2453164

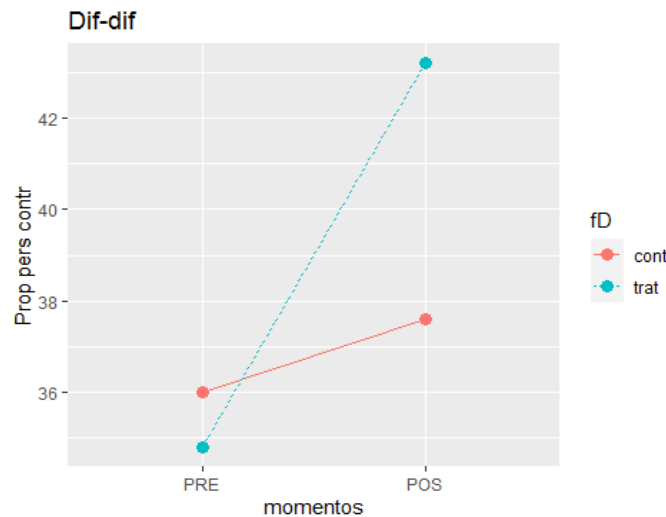


D:P Resultado Neto **0.1**

DiD contratación: porcentaje de personas con al menos un contrato

Como se ha adelantado, si en lugar de analizar la media de contratos se analiza el porcentaje de personas que han obtenido al menos un contrato, el impacto también es positivo. **La atención integrada ha tenido un impacto positivo cercano al 7%. Es decir, ERSISI ha mejorado en un 7% la cantidad de personas que han obtenido al menos un contrato.**

	fD	fP	N	Y	sd	se	ci
1	cont	PRE	500	36.0	48.04807	2.148775	4.221762
2	cont	POS	500	37.6	48.48651	2.168383	4.260285
3	trat	PRE	500	34.8	47.68131	2.132373	4.189536
4	trat	POS	500	43.2	49.58505	2.217511	4.356809



D:P Resultado Neto 6.8

Además, al analizar los estadísticos descriptivos para cada uno de los grupos de la Tabla 4, podemos ver que **la atención integrada ha mejorado también la calidad de los contratos. Existe una mejora en los contratos indefinidos y a jornada completa en el grupo de tratamiento.**

Tabla 3. Distribución de la contratación por duración del vínculo y tipo de jornada

	ERSISI	Control
Contratos indefinidos	35	17
Contratos temporales	594	581
Total	629	598
Contratos a jornada completa	442	389
Contratos a jornada parcial	187	209
Total	629	598

Fuente: elaboración propia a partir de registros administrativos.

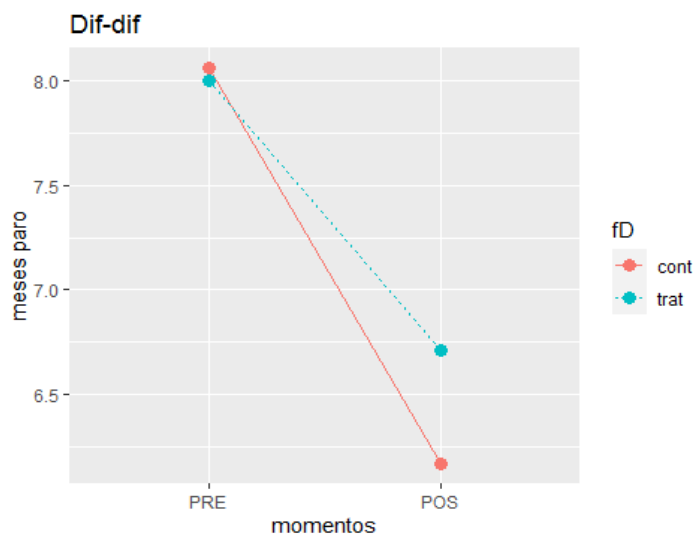
DiD desempleo: media de meses por persona

Al analizar el impacto en el desempleo, los datos muestran un comportamiento que, a primera vista, puede resultar un tanto paradójico. La mejora en la contratación no se ve reflejada en una mayor disminución del paro. Si bien el paro baja tanto en el grupo de tratamiento como de control, la diferencia es de 0,6 meses –es decir, unas dos semanas– menor para el grupo de control. Si se analiza el porcentaje de personas, la tendencia es similar, con una baja en ambos grupos, que es 5% mayor en el caso del grupo de control.

Si bien esta diferencia es pequeña, es preciso indagar qué podría estar generando esta tendencia cuando el comportamiento de la contratación haría esperar una mejora en los datos de desempleo. Una hipótesis que podríamos llamar “efecto de registro” es que los contratos temporales, levemente superiores en el grupo de ERSISI, sumados a una mayor activación en cuanto a la búsqueda de empleo –recordemos que hay una mejora en la intermediación laboral para las

personas que participaron en ERSISI- aumentarían las altas como demandantes de empleo de estas personas. Dicho de otro modo, al tratarse en la mayor parte de los casos de contratos temporales, y al tener un vínculo más fluido con los servicios de empleo, habría más registros de demanda de empleo por parte de este grupo. Se trataría, en este sentido, de un efecto de registro. Al no contarse con información sobre la duración de los contratos, no es posible indagar este punto con más detalle.

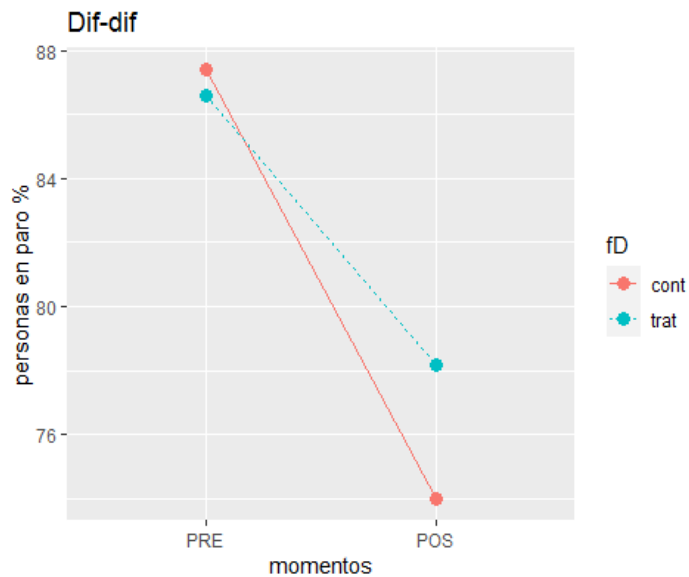
	fD	fP	N	Y	sd	se	ci
1	cont	PRE	500	8.062	4.320125	0.1932019	0.3795894
2	cont	POS	500	6.168	4.862825	0.2174722	0.4272739
3	trat	PRE	500	8.000	4.282602	0.1915238	0.3762924
4	trat	POS	500	6.710	4.743723	0.2121457	0.4168090



D:P Resultado Neto **0.60**

DiD desempleo: porcentaje de personas en paro

	fD	fP	N	Y	sd	se	ci
1	cont	PRE	500	87.4	33.21817	1.485562	2.918727
2	cont	POS	500	74.0	43.90735	1.963597	3.857936
3	trat	PRE	500	86.6	34.09935	1.524969	2.996152
4	trat	POS	500	78.2	41.33009	1.848338	3.631484

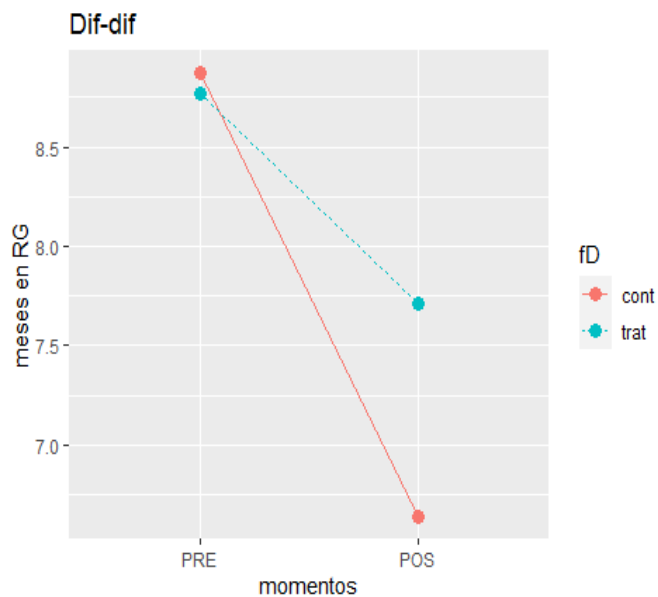


D:P Resultado Neto **5.0**

DiD Renta Garantizada: media de meses por persona

El análisis de los datos de Renta Garantizada muestra un comportamiento similar al de los datos de desempleo. La mejora en la contratación haría esperar un impacto positivo en la percepción de esta prestación, es decir, una baja mayor en el grupo de tratamiento que en el de control. Sin embargo, si bien ambos grupos muestran una baja en la media de meses y en el porcentaje de personas perceptoras, esta baja es mayor en el grupo de control (1,17 en la media y 9,2 % de personas).

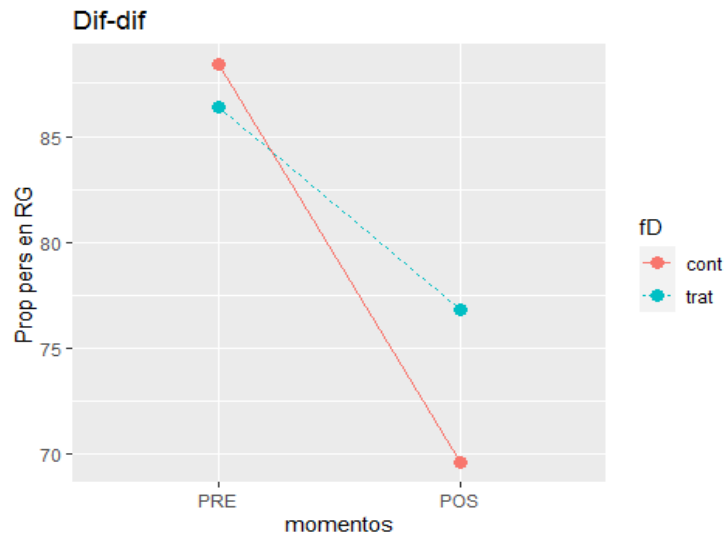
	fD	fP	N	Y	sd	se	ci
1	cont	PRE	500	8.872	4.216536	0.1885692	0.3704875
2	cont	POS	500	6.638	5.346037	0.2390821	0.4697316
3	trat	PRE	500	8.770	4.343597	0.1942516	0.3816517
4	trat	POS	500	7.710	5.045475	0.2256405	0.4433225



D:P Resultado Neto **1.17**

DiD Renta Garantizada: porcentaje de personas en el programa

	fD	fP	N	Y	sd	se	ci
1	cont	PRE	500	88.4	32.05456	1.433524	2.816486
2	cont	POS	500	69.6	46.04433	2.059165	4.045702
3	trat	PRE	500	86.4	34.31319	1.534532	3.014941
4	trat	POS	500	76.8	42.25317	1.889619	3.712591



D:P Resultado Neto 9.2

A la hora de interpretar estos resultados hay dos aspectos fundamentales a tener en cuenta. Por un lado, para este informe no contamos con información sobre los estímulos al empleo y, por otro, tampoco es posible identificar la causa de la salida del programa de Renta Garantizada (sea colocación, suspensión cautelar u otro). Por tanto, podría darse el caso de que las personas obtuvieran un contrato cuyo salario no permitiera la salida del programa de Renta Garantizada, por lo que se encontraría compatibilizando empleo y RG. En este caso, una media de meses o un porcentaje mayor de personas no supondrían mayores cuantías en el gasto de Renta Garantizada.

También podría darse el caso de salidas del programa por motivos distintos al empleo. **Para poder establecer un análisis más detallado en este punto será importante obtener más información como, por ejemplo, sobre las cuantías, los estímulos al empleo y las causas de la salida del programa.**

Resumen de los principales resultados

A continuación, se resumen los principales resultados señalados a lo largo del informe:

Intensidad de la intervención:

La intensidad de la atención integrada, es decir, durante la participación en el programa, es significativa: **las 500 personas que participaron en ERSISI recibieron un total de 4137 recursos de orientación y formación para el empleo, lo cual supone una media de 8,27 recursos por persona, frente a los 1232 recursos del grupo de control, con una media de 2,47 recursos por persona.**

Impacto en la activación:

En los doce meses posteriores, el resultado en la media de servicios recibidos muestra un **impacto positivo de 1,86 recursos**. Es decir, **la integración de servicios tiene un impacto positivo en la participación de las personas en las actividades de activación para el empleo. De media, en un año se registran casi dos servicios más respecto del grupo de control.**

Estos resultados corresponden fundamentalmente a los servicios de orientación para el empleo. En el caso de la formación, si bien los datos muestran un número mayor de personas que acceden a formación en el grupo que ha pasado por ERSISI, el impacto es muy pequeño.

Impacto en la contratación:

En el caso de la contratación, el impacto es positivo, tanto en lo referido a la media de contratos (0,1) como al porcentaje de personas que firman al menos un contrato en los doce meses posteriores al proyecto (6,8%).

Además, la atención integrada ha mejorado la calidad de los contratos. **Existe una mejora en los contratos indefinidos y a jornada completa en el grupo de tratamiento.**

En conjunto, puede afirmarse que ERSISI ha mejorado la obtención de contratos y la calidad de los mismos un año después de finalizada la participación en el piloto.

Impacto en los registros de desempleo:

A pesar de la mejora en la contratación, no se ve reflejada en una mayor disminución del paro. Si bien el paro baja tanto en el grupo de tratamiento como de control, la diferencia de media es de 0,6 meses –es decir, unas dos semanas– menor para el grupo de control. Si se analiza el porcentaje de personas, la tendencia es similar, con una baja en ambos grupos, que es 5% mayor en el caso del grupo de control. La diferencia es muy pequeña y podría ser leída positivamente como producto de una mayor activación –particularmente asistencia a las Agencias de Empleo– y registros en desempleo con entradas y salidas más frecuentes.

Impacto en la percepción de Renta Garantizada:

Si bien ambos grupos muestran una baja en la media de meses y en el porcentaje de personas perceptoras, **esta baja es mayor en el grupo de control que en el de tratamiento** (1,17 de media y 9,2 % de personas).

Para poder analizar con más detalles estos resultados **resulta fundamental obtener información sobre estímulos al empleo y sobre las causas de salida del programa de Renta Garantizada.**