

POLITICAS DE WELFARE TO WORK EN ESTADOS UNIDOS

En 1996, el Gobierno de Estados Unidos inició un profundo proceso de reforma de su sistema de protección social que tuvo como primer resultado la desaparición de las ayudas AFDC (Aid to Families with Dependent Children), vigentes desde 1935, y su sustitución por un paquete federal de ayudas temporales para familias en situación de necesidad. El presente artículo resume un estudio sobre tales reformas realizado por el Centro de Documentación y Estudios SUS para la Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco. El informe, basado en una amplia revisión de la literatura internacional, describe el funcionamiento y las principales características del nuevo régimen de prestaciones. De entre ellas cabe destacar la provisionalidad de las ayudas (cinco años como máximo) y la prioridad concedida a la integración laboral, en su sentido más literal, frente a otras estrategias como las prestaciones económicas de garantía de ingresos o la cualificación profesional. La aplicación de la reforma ha tenido como resultado una notable reducción en el número de beneficiarios de las prestaciones sociales y un incremento en los índices de inserción laboral de la población beneficiaria de las ayudas. No se ha registrado, sin embargo, una mejora general en las condiciones de vida de este colectivo debido, principalmente, a los bajos salarios de quienes han encontrado un empleo, al recorte en las prestaciones derivado de la propia integración laboral y a la ausencia de una red de eficaz de servi-

cios de apoyo en materia de transporte o atención infantil.

1. POLITICAS DE EMPLEO Y DE ASISTENCIA SOCIAL EN EE.UU.

En contraste con los países europeos, los Estados Unidos han demostrado en las dos últimas décadas una notable capacidad de generación de puestos de trabajo, aún cuando su inversión en políticas de empleo es relativamente escasa si se compara con el gasto realizado en los países de la Unión Europea (0,4% del PIB en 1997, frente al 3,2% de Francia o el 3,8% de Alemania). Puede decirse que la acción pública desarrollada en materia de empleo en Estados Unidos se diferencia de la europea tanto en lo referente al volumen de los recursos utilizados, como en su concepción y en los resultados alcanzados.

El marco legal de intervención federal sobre el mercado de trabajo se basa en los principios de descentralización, desregulación y subsidiariedad, quedando significativamente limitadas las posibilidades de actuación pública y dejando en manos de los agentes económicos la regulación del mercado laboral. Esta orientación se traduce así mismo, al menos desde el inicio de los años 80, en la prioridad otorgada en el marco de las políticas de empleo a las medidas que inciden en la oferta (programas de búsqueda de empleo, cualificación

profesional, información y asesoramiento, etc., destinadas a mejorar la capacidad de inserción laboral de los demandantes de empleo) y en la escasez de medidas enfocadas a la demanda (subvenciones a la creación de puestos de trabajo en el sector privado, programas de creación de empleo en el sector público, etc.)

Otro rasgo fundamental de la acción pública en materia de empleo viene dado por su imbricación con respecto al sistema de protección o asistencia social. Puede decirse, de hecho, que la política de promoción de empleo se define, fundamentalmente, en términos de política social y, más concretamente, de lucha contra la pobreza. Así lo reflejan su orientación hacia la población más desfavorecida, beneficiaría también, por regla general, de prestaciones sociales, la existencia de una importante población de 'trabajadores pobres' (*working poor*) que, pese a ocupar un puesto de trabajo, viven en situaciones de pobreza debido a la muy escasa cuantía de sus retribuciones salariales, y, por último, la tendencia creciente a exigir a los beneficiarios de las prestaciones sociales su participación en actividades laborales.

El hecho de que las políticas de empleo giren en torno a la esfera de la política social no significa, sin embargo, que no se hayan mantenido dos dispositivos diferenciados: por un lado, el de asistencia social (*welfare system*) y, por otro, el de promoción de empleo (*workforce development system*), que sólo tras las reformas de los últimos años comienzan a confluir.

En efecto, la profunda transformación del sistema de asistencia social tras la promulgación en 1996 de la Ley de Conciliación entre Responsabilidad Personal y Oportunidades de Empleo (*Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act-PRWORA*) ha estrechado sustancialmente la relación entre ambos dispositivos al condicionar el acceso a las prestaciones económicas a la participación en actividades orientadas al empleo y al dar prioridad, entre estas actividades, a las puramente laborales sobre las formativas y educativas.

Tradicionalmente, el sistema norteamericano de protección social se ha basado, por un lado, en el modelo de seguridad social, con prestaciones contributivas, si bien de bajo nivel, para quienes no acceden al mercado laboral (ancianos, desempleados y personas con discapacidad) y, por otro, en un modelo de asisten-

cia social, de carácter residual, con prestaciones de cuantía escasa y con efecto estigmatizante, para las personas sin recursos en edad de trabajar.

El Seguro de Desempleo (*Unemployment Insurance*) corresponde al primer modelo y se inserta plenamente en el ámbito de las políticas de empleo. Por su parte, el sistema de asistencia social contaba, hasta la reforma de 1996, con cinco instrumentos básicos:

- Una prestación económica de carácter periódico, destinada a familias con bajos ingresos y con hijos a cargo menores de 18 años, denominada Ayuda a Familias con Hijos a Cargo (*Aid to Families with Dependent Children - AFDC*).
- Una prestación económica de carácter periódico, dirigida exclusivamente a ancianos y personas con minusvalía con un nivel bajo de ingresos, denominada Ingreso Suplementario de Seguridad (*Supplemental Security Income - SSI*).
- Una prestación en especie, consistente en la distribución de cupones intercambiables por alimentos (*Food Stamps*), dirigida a todas las personas con o sin hijos a cargo cuyo nivel de ingresos y de patrimonio es inferior a un nivel determinado.
- Un programa de atención sanitaria, denominado *Medicaid*, destinado a personas con ingresos inferiores al umbral de pobreza. En casi todos los Estados, la condición de beneficiario de *Medicaid* viene determinada por el previo acceso a las prestaciones económicas periódicas mencionadas en los dos primeros apartados, de modo que las personas en situación de exclusión sin hijos a cargo quedan también excluidas de la cobertura sanitaria.
- Una medida de carácter fiscal, denominada *Earned Income Tax Credit - EITC*, consistente en una desgravación aplicable en el marco del impuesto sobre la renta, destinada a trabajadores con bajos ingresos y con hijos menores a cargo. Tal desgravación constituye un poderoso incentivo al empleo en puestos de trabajo de baja remuneración, en la medida en que, hasta cierto nivel salarial, incrementa proporcional y significativamente los ingresos netos.

La reforma del sistema de protección social vigente hasta 1996 se desarrolla,

fundamentalmente, mediante la promulgación de tres leyes federales que, o bien modifican algunas de las prestaciones ya existentes, como es el caso del programa *Food Stamp* o bien las sustituyen por otras de nueva creación, como es el caso de las ayudas AFDC, suprimidas tras 60 años de existencia.

a) *Ley de Conciliación entre Responsabilidad Personal y Oportunidades de Empleo (PRWORA) de 1996*

El núcleo de la reforma se articula a través de la Ley de Conciliación entre Responsabilidad Personal y Oportunidades de Empleo (*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act- PRWORA*), aprobada en agosto de 1996 y en vigor desde el 1 de julio de 1997.

La nueva legislación supone un cambio radical en el dispositivo de asistencia social hasta entonces vigente e introduce importantes recortes presupuestarios en los programas dirigidos a familias económicamente desfavorecidas, ancianos, inmigrantes y personas con discapacidad. Pero, fundamentalmente, la Ley de Responsabilidad Personal ha supuesto la sustitución de las prestaciones AFDC por un paquete de subvenciones federales en concepto de asistencia temporal a familias en situación de necesidad (*Temporary Assistance to Needy Families - TANF*), que impone requisitos mucho más estrictos tanto para los beneficiarios como para los Estados encargados de su administración. Sus características fundamentales son las siguientes:

- Se trata de un sistema de financiación que, si bien concede a los Estados una gran autonomía en la gestión de los fondos transferidos, impone una serie de condiciones que han de ser cumplidas por estos al objeto de mantener o incrementar la aportación federal a sus programas. Tales condiciones consisten en el cumplimiento de los criterios marcados por la Administración Federal en materia de gasto, asignación de recursos, reducción del número de beneficiarios, tasas de colocación laboral, etc.
- Las principales condiciones de acceso de los beneficiarios a las prestaciones económicas son la imposición de un límite máximo de 60 meses en el cobro de tales ayudas y la obligación de acceder a un puesto de trabajo, en un plazo máximo de dos años a contar de la fecha de inicio en el cobro de la presta-

ción. Se verá al describir los sistemas aplicados en los distintos Estados que este límite temporal de dos años puede reducirse e incluso anularse, lo que convierte, en tales casos, la participación inmediata en actividades laborales en obligación *sine qua non* para la percepción de prestaciones.

- Los fondos TANF pueden ser dedicados tanto a prestaciones económicas como a programas de empleo y formación laboral, actividades de educación y servicios de apoyo. Las condiciones y restricciones impuestas a los beneficiarios varían sustancialmente en función del tipo de ayuda concedida, siendo las prestaciones económicas las que mayores condiciones conllevan.
- Los fondos están dirigidos exclusivamente a personas menores de edad con escasos recursos económicos y/o a sus padres.
- A diferencia de las prestaciones de derecho existentes anteriormente (*AFDC*), las prestaciones *TANF* no constituyen un derecho y sus beneficiarios no tienen garantizado el acceso a las mismas, quedando sujetos a los criterios objetivos de acceso que cada Estado decida aplicar.
- Siempre que respeten los requisitos marcados por la Ley de Responsabilidad Personal, los Estados gozan de amplia autonomía para definir servicios, prestaciones y requisitos de acceso a los programas financiados con fondos *TANF*.
- Finalmente, cabe indicar que el nuevo sistema no impide a los Estados que financien programas con sus propios recursos o con otros fondos de procedencia federal. En tales iniciativas, los Estados pueden establecer las condiciones que estimen convenientes, independientemente de los requisitos establecidos por la Ley de Responsabilidad Personal, pudiendo decidir si tales servicios tienen carácter discrecional o, por el contrario, adquieren estatus de derecho para las personas que cumplen los requisitos de acceso.

b) *Ley de Presupuestos (BBA) de 1997*

La Ley de Presupuestos (*Balanced Budget Act - BBA*) de 1997 crea el denominado *Welfare to Work Grant Program*, en adelante *WtW*, un paquete de subvenciones fundamentalmente dirigido a la financiación de programas destinados a los

perceptores de prestaciones *TANF* con mayores dificultades de acceso al empleo. El plan tiene una dotación económica de 3.000 millones de dólares para los años 1998 y 1999. Los principios rectores de la Ley son la transición de las personas con mayores dificultades de integración laboral desde el sistema de protección social al empleo permanente no subvencionado y a la independencia económica; el desarrollo de relaciones de partenariado entre el sector público y el privado; la implicación del conjunto de la comunidad; y la promoción de la responsabilidad individual y de la igualdad de oportunidades.

Junto a las disposiciones relativas a los programas *WtW*, la ley introduce también medidas de recorte relativas al Programa *Food Stamp*, diversas modificaciones del reglamento regulador de las prestaciones *TANF* y disposiciones relativas al acceso de los inmigrantes a las prestaciones sociales, a los programas de desempleo y a las prestaciones por discapacidad.

c) *Ley de Inversión en Recursos Humanos (WIA) de 1998*

La reforma del sistema de asistencia social y su énfasis sobre el acceso al empleo coincide, en el tiempo y en los objetivos, con la introducción de una nueva disposición normativa en materia de promoción de empleo, la Ley de Inversión en Recursos Humanos (*Workforce Investment Act - WIA*) de 1998. Una de sus principales aportaciones es la utilización del recientemente creado sistema nacional de centros de empleo (*One Stop Centers* o *Job Centers*) para la prestación de servicios a todos los demandantes de empleo, sean o no beneficiarios de prestaciones asistenciales, y a todos los empresarios que soliciten mano de obra. Así, la nueva red de recursos laborales se constituye con cobertura universal y presta a cada usuario los servicios que precisa, financiados por la administración responsable, en última instancia, de los programas a los que accede.

La Ley de Inversión en Recursos Humanos (*Workforce Investment Act - WIA*) sustituye a la anteriormente vigente Ley de Partenariado para la Formación Profesional y complementa otras leyes como la Ley Wender-Peyser de 1933 y la Ley de Rehabilitación Profesional. El texto provisional de la Ley se aprobó el siete de agosto de 1998 y está previsto que las disposiciones definitivas se aprueben a finales de 1999. Desde el primero de abril de 1999, los Estados han comenzado a elaborar sus

planes de implementación de la Ley, que deben entrar en vigor antes del 1 de julio del 2000 en todos los Estados del país. Actualmente, por lo tanto, se asiste a un periodo de transición en esta materia, coexistiendo elementos del modelo anterior con otros correspondientes a la nueva normativa.

2. LA APLICACION DE LA REFORMA

2.1. Las prestaciones *TANF*

Los principales objetivos de la Ley de Responsabilidad Personal son los siguientes:

- Prestar apoyo a las familias con bajo nivel de ingresos, a fin de que puedan atender adecuadamente a sus hijos en el hogar familiar o, en su defecto, en casa de otros familiares cercanos.
- Reducir el nivel de dependencia respecto a las prestaciones asistenciales mediante la promoción de la cualificación profesional, la inserción laboral, el matrimonio y la orientación familiar.
- Prevenir y reducir el número de embarazos al margen del matrimonio y promover la formación y la continuidad de familias biparentales.

Resulta fundamental destacar que en las disposiciones definitivas de la normativa, en vigor desde el 1 de octubre de 1999, se establece que tales requerimientos han de aplicarse únicamente a los servicios y prestaciones englobados bajo el concepto de "asistencia" y no al resto de los programas susceptibles de ser financiados con fondos *TANF*. A tales efectos, se entiende que los primeros engloban las prestaciones económicas, los cupones o vales de todo tipo y, en general, cualquier ayuda dirigida a cubrir las necesidades básicas ordinarias de una familia. El resto de los servicios y prestaciones quedan excluidos de la definición de asistencia y, por tanto, no están sujetos a las condiciones indicadas.

2.7.7. *La inserción laboral como objetivo prioritario*

La ley impone distintos tipos de requisitos relacionados con la participación en actividades laborales; algunos se imponen directamente a los beneficiarios y otros a los Estados:

- Inserción laboral en un plazo de 24 meses. Los planes estatales de aplicación de la Ley de Responsabilidad Personal deben imponer a los beneficiarios de prestaciones económicas TANF el desarrollo de una actividad laboral, que debe iniciarse, como máximo, en un plazo de dos años a contar desde la fecha de inicio de la percepción de las ayudas, pudiendo reducirse este plazo si la administración estima que el beneficiario está preparado para trabajar.
- Participación en actividades de utilidad pública en un plazo de dos meses. El Estado ha de requerir a los beneficiarios de prestaciones económicas TANF su participación en trabajos de utilidad pública (*Community Service*) en un plazo de 2 meses a contar de la fecha de inicio de la percepción de la ayuda. La naturaleza de las actividades y los horarios son determinados por el Estado.
- Ratios de participación laboral. La Ley de Responsabilidad Personal impone a los Estados unos objetivos en términos de los ratios globales de colocación laboral de los beneficiarios de prestaciones económicas.

En cualquier caso, se establecen diversas excepciones con relación al cumplimiento por los Estados de los ratios de participación laboral impuestos por la Ley. Es el caso de los Estados que garantizan una disminución del número de perceptores de prestaciones asistenciales (*Caseload Reduction Credit*) con respecto al número de beneficiarios registrados en 1995; los Estados también pueden disminuir los ratios de participación en función del número de personas víctimas de malos tratos en el medio familiar. Para acogerse a esta posibilidad (*family violence option*) el Estado ha de certificar que cuenta con criterios y procedimientos específicos destinados a identificar estos casos y a derivar a las personas afectadas a los correspondientes servicios de apoyo. Igualmente, los Estados pueden renunciar a imponer obligaciones de participación laboral a madres o padres de niños menores de cierta edad; si la edad es menor de doce meses, los Estados pueden además no computar a estas familias como beneficiarias a la hora de determinar los ratios de colocación laboral.

Como consecuencia de las restricciones marcadas por la ley, los Estados dedican ahora la mayor parte de sus esfuerzos a actividades de preparación e inserción laboral, de forma que, en muchos territo-

rios, los Centros de Servicios Sociales desempeñan funciones cercanas a las de los Centros de Empleo. Las principales transformaciones que el sistema ha registrado para adaptarse a los objetivos de la Ley son:

- convertir la búsqueda de empleo en la actividad prioritaria;
- limitar la participación en actividades de formación y educación;
- imponer estrictos requisitos de participación, incluido un mayor recurso a las actividades de utilidad pública u otras actividades laborales no remuneradas;
- aplicar sanciones más severas en caso de incumplimiento de los requisitos;
- establecer límites temporales a la percepción de prestaciones.

Si con la legislación anterior la secuencia de la prestación de servicios consistía en una valoración inicial y en el establecimiento de un plan de empleabilidad que organizaba primero la participación en actividades educativas y de búsqueda de empleo y, finalmente, la integración en un puesto de trabajo, tras la reforma, sólo las personas con mayores dificultades de inserción profesional acuden a programas intensivos de formación; el resto de los beneficiarios debe, tras una breve fase de preparación y orientación, emprender inmediatamente la búsqueda de un empleo. A título ilustrativo, cabe señalar que, entre 1994 y 1997, las actividades educativas han decrecido de un 76% a un 53% en California, de un 85% a un 31% en Connecticut o de un 75% a un 36% en Texas. Por el contrario, los programas de preparación y búsqueda de empleo se han incrementado considerablemente, pasando del 11% al 45% en Connecticut, del 29% al 65% en Wisconsin o del 24 al 50% en Texas. La realización de prácticas laborales o de actividades de interés público, por lo general no retribuidas, se ha incrementado también (en torno al 20% del conjunto de actividades), mientras que la formación en el puesto de trabajo y el empleo subvencionado en el sector privado se utilizan en muy contadas ocasiones.

Por otro lado, la práctica totalidad de los Estados mantiene la posibilidad de eximir a algunos de los beneficiarios de sus obligaciones laborales, si bien en su mayoría han optado por conceder tales exenciones en función de las circunstancias personales concretas y no únicamente en base al cumplimiento de una serie

de requisitos genéricos. Igualmente, la mayoría de los Estados mantiene las horas de actividad laboral establecidas por la legislación federal, a pesar de que ésta les faculta para modificar estos límites horarios en el sentido que consideren oportuno.

2.1.2. Mayor severidad en las sanciones

La Ley de Responsabilidad Personal establece que los beneficiarios que incumplen sus obligaciones deben ser sancionados con la reducción o incluso la suspensión temporal o definitiva de sus prestaciones económicas, y deja en manos de los Estados la regulación específica del régimen de sanciones. Aunque la mayoría de los Estados han optado por mantener el esquema gradual existente en el marco de la normativa vigente con anterioridad y aumentar la severidad de las sanciones sólo en casos de reincidencia o incumplimiento, la mayor parte ha incrementado también su alcance, pudiendo llegar hasta la suspensión de las prestaciones al conjunto de la familia. Por otro lado, en algunos casos se ha producido la eliminación de los procedimientos de mediación o conciliación que permiten la conmutación de las sanciones y la reapertura del acceso a las prestaciones.

2.1.3. Condiciones de acceso

El acceso a las prestaciones asistenciales *TANF* está limitado a familias con hijos menores a cargo que carecen de un determinado nivel de recursos económicos.

Los Estados sólo pueden utilizar los fondos *TANF* para prestar servicios a familias, mono o biparentales, con hijos menores a cargo (aún en el caso de que el nacimiento no se haya producido todavía), y a familiares o cuidadores encargados de atender a un menor, aunque no tengan asignada judicialmente su guarda. Por otro lado, los padres o madres privados de la custodia de su/s hijo/s pueden acceder a programas aplicados en el marco de la Ley, aunque no a las prestaciones económicas. Así mismo, pueden recibir asistencia, a título personal, personas menores de edad cuyos padres o tutores no cumplen los requisitos de acceso. La Ley federal impone además normas de acceso tales como la prohibición de utilizar fondos *TANF* para prestar servicios a personas solteras, menores de 18 años y con hi-

jos a cargo que carezcan de un diploma de educación secundaria o no participen en actividades educativas orientadas a la obtención de una titulación equivalente; o la prohibición de utilizar fondos *TANF* para prestar servicios a personas solteras, menores de 18 años con hijos a cargo, si no residen junto a sus padres, tutores o parientes.

Con limitadas excepciones, la Ley deja en manos de los Estados la decisión de permitir o no a los inmigrantes legales que entraron al país antes de su entrada en vigor acceder a las prestaciones *TANF*. Sólo un Estado, Alabama, ha denegado el acceso. Para los inmigrantes legales que entraron al país después de la promulgación de la Ley, se establece una moratoria de cinco años antes de poder solicitar cualquier prestación sujeta a la comprobación de recursos [*mean tested benefits*], incluyendo las financiadas con fondos *TANF*. Ante esta exclusión, varios Estados, entre ellos California, han optado por prestar servicios a este grupo de población con fondos estatales.

Por otro lado, y como ya se ha dicho, para poder acceder a las prestaciones asistenciales, los recursos económicos (ingresos corrientes y bienes patrimoniales) de los solicitantes deben ser inferiores a unos límites determinados, definidos por cada Estado.

En lo que respecta a los ingresos, la mayoría de los Estados han mantenido los límites fijados por la legislación anterior: renta bruta inferior al 185% del estándar de necesidad (*need standard*), es decir, de la cantidad definida en cada Estado como necesaria para cubrir las necesidades básicas, y renta neta inferior al 100% del estándar de pago o a la cantidad establecida por el Estado como prestación máxima (*payment standard*). Su aplicación práctica determina la existencia de considerables diferencias en el nivel de ingresos máximos en los distintos Estados y en las diferentes fases de atribución de la prestación, oscilando entre los 1.740 dólares mensuales de Alaska y los 400 de Kansas.

Al igual que en otros muchos aspectos, la normativa *TANF* no impone límites patrimoniales, dejando en manos de los Estados tanto la definición de los recursos máximos admisibles como de los bienes que pueden ser considerados al definir el patrimonio familiar. La mayoría de los Estados han optado por elevar el límite vigente anteriormente de 1.000 hasta 2.000, 3.000 e incluso 5.000 dólares. A esta canti-

dad se añade por lo general el valor total o parcial del coche, que no se tiene en cuenta a efectos de valoración patrimonial.

2.7.4. Tipos de prestaciones

Las prestaciones TANF pueden dividirse entre asistenciales y no asistenciales: las primeras consisten en prestaciones económicas, bonos intercambiables por ayudas en especie y, en general, cualquier prestación dirigida a cubrir las necesidades básicas ordinarias de una familia. Las prestaciones no asistenciales, en cambio, son las relativas a servicios de apoyo (tales como transporte o atención infantil), subsidios a corto plazo destinados a paliar situaciones de crisis o de emergencia, desgravaciones fiscales (como el *Earned Income Tax Credit*), subsidios abonados a los empresarios para cubrir gastos salariales y de formación en programas de empleo, y otros servicios de asesoramiento y empleo. Se incluyen también como prestaciones no asistenciales las aportaciones a las Cuentas de Desarrollo Individual (*Individual Development Accounts*) que más tarde se describen.

La Ley de Responsabilidad Personal deja en manos de los Estados tanto la continuidad de las prestaciones económicas -que pueden ser sustituidas por prestaciones en especie o servicios de apoyo- como la determinación de su cuantía. Sin embargo, ningún Estado ha renunciado de momento a las prestaciones económicas y la mayor parte de ellos han optado por no modificar sustancialmente la cuantía de las mismas. Así, en octubre de 1997, el importe de la prestación mensual para una familia monoparental con dos hijos y sin otros ingresos oscilaba entre los 923 dólares de Alaska (con mucho, la más generosa) y los 120 dólares de Mississippi.

A la hora de determinar las intervenciones necesarias en cada caso individual, los profesionales de los servicios sociales valoran detalladamente si existen posibilidades alternativas a la prestación económica periódica. Una de estas posibilidades consiste en proponer al solicitante la percepción de una ayuda económica en una sola vez (*diversión payments*) con el compromiso previo de renunciar al cobro de prestaciones económicas periódicas durante un periodo determinado de tiempo. Normalmente, se trata de sumas destinadas a cubrir necesidades a corto plazo y su pago puede realizarse directamente

al beneficiario o al tercero que prestará los servicios para cuya financiación se solicita la ayuda (gastos escolares, reparación del coche, pago de alquileres, etc.). La cuantía y la modalidad de la prestación se decide a nivel estatal.

Igualmente, la nueva normativa permite a los Estados sustituir las prestaciones económicas en efectivo por aportaciones a una Cuenta de Desarrollo Individual (*Individual Development Account*). Se trata de un fondo en el que se pueden acumular las prestaciones económicas destinadas a un beneficiario al objeto de realizar determinadas inversiones, como compra de la primera vivienda, gastos en educación post-secundaria o capitalización empresarial¹.

Interesa señalar que estas modalidades alternativas de ayuda económica, se aplican fundamentalmente con objeto de evitar la entrada en el sistema asistencial, de desviar a los solicitantes hacia fórmulas alternativas. Otra medida ampliamente utilizada en ese mismo sentido es la que obliga a los solicitantes de prestaciones a incorporarse a programas de búsqueda de empleo como condición previa a la concesión de prestaciones económicas. El mismo objetivo se persigue cuando, al tramitar las solicitudes de prestación, se da cuenta detallada de la severidad de los requisitos a fin de disuadir a aquel solicitante que se estima no actúa por rigurosa necesidad.

2.1.5. Los incentivos a la participación laboral y su eficacia

La nueva legislación concede a los Estados un considerable margen para establecer mecanismos que recompensen el acceso a un puesto de trabajo manteniendo, en todo o en parte, las prestaciones económicas. Dos son los instrumentos más habituales en este sentido:

- la exclusión de una parte o de la totalidad de los ingresos laborales y de los bienes patrimoniales de los beneficiarios a la hora de determinar su nivel de recursos para acceder a la prestación económica y el importe de la misma (la mayoría de los Estados ha optado por mantener el modelo previo a la reforma, no computándose 120 dólares más

¹ En 1997, este tipo de cuentas existía en 22 Estados, que aplicaban límites de entre 2.000 y 10.000 dólares (excepto en un caso. Montana, que no aplicaba límite alguno).

el 33% del resto durante los cuatro primeros meses; posteriormente el porcentaje no computado se va reduciendo de forma progresiva).

- el establecimiento de una tasa de reducción de la cuantía de la prestación por la cual el subsidio se reduce en la medida que los ingresos computables aumentan. La legislación AFDC, por ejemplo, establecía una tasa del 67%, por la cual el subsidio recibido se reducía en 0.67 dólares por cada dólar ingresado como salario. Tras la promulgación de la reforma TANF, los estados han establecido tasas reductoras que normalmente oscilan entre el 50% y el 80% de los ingresos.

A la hora de valorar la eficacia de este tipo de medidas, es necesario tener presente que su capacidad incentivadora es cada vez más escasa en la medida en que la inserción laboral es obligatoria y no son ya necesarios instrumentos que estimulen el acceso al empleo. Puede decirse, en ese sentido, que el verdadero incentivo lo constituye la posibilidad cierta de perder el derecho a las prestaciones económicas. En cambio, presentan otros efectos de significativa importancia, ya que permiten acceder a las prestaciones sociales a quienes desarrollan una actividad laboral remunerada, contribuyendo a incrementar significativamente su nivel de ingresos. En concreto, la aplicación de estas medidas provoca los efectos siguientes:

- Al pasar de una situación de paro a ocupar un puesto de trabajo a tiempo parcial con salario mínimo (5.15 dólares por hora), los ingresos totales de una familia se incrementan, como media, en un 51%.
- Al pasar de un empleo parcial con salario mínimo a un empleo a jornada completa con el mismo salario, los ingresos totales de una familia se incrementan, como media, en un 20%.
- Al pasar de un empleo a jornada completa con salario mínimo a otro empleo, también a jornada completa, pero mejor retribuido (9 dólares por hora) los ingresos totales de una familia se incrementan, como media, en un 16%².

Por otra parte, se ha observado que la desgravación fiscal aplicada en el marco

² Los datos se refieren a la media de doce Estados, aplicando la normativa en vigor en octubre de 1997, para una familia monoparental con dos hijos.

del *Earned Income Tax Credit- EITC*, tanto a nivel federal como estatal, incrementa considerablemente los ingresos globales de quienes acceden a un empleo con salario mínimo, pudiendo suponer un aumento de hasta 3.800 dólares (30% de un salario medio anual) al cabo del año. Así, la mitad de las subidas señaladas anteriormente son producto de la aportación *EITC*, que, en cambio, resulta negativa cuando la remuneración alcanza los nueve dólares/hora y los ingresos llegan un nivel determinado.

Puede considerarse, por tanto, que la eficacia de los incentivos financieros al empleo es alta cuando se pasa de una situación de desempleo a otra de empleo, aunque sea a tiempo parcial y con retribuciones escasas. Es menor, por el contrario, al pasar de un empleo de ese tipo a otro mejor remunerado o de jornada completa.

2.1.6. Aplicación y eficacia de los límites temporales

Al objeto de consolidar la naturaleza provisional de las prestaciones asistenciales y eliminar el riesgo de cronificación y dependencia que tanto la opinión pública como las administraciones les asocian, la legislación federal prohíbe a los Estados la utilización de fondos *TANF* para prestar servicios asistenciales a un mismo individuo durante más de cinco años (no necesariamente consecutivos). Siempre que se respete ese límite general, los Estados tienen competencia para establecer condiciones aún más rigurosas respecto a los plazos de prestación: así, algunos Estados dan por finalizada la misma a los 24 meses, otros a los 48 y otros cuando se alcanza el límite federal de 60. También es posible reducirla o modificarla, en lugar de retirarla, cuando se supera un límite temporal determinado.

La imposición de este límite temporal puede tener diversas excepciones. Así, los Estados tienen la posibilidad de no aplicar esta condición al 20% de sus beneficiarios, como máximo, y de seguir ofreciendo asistencia, con fondos propios, a las familias que ya han superado el límite temporal.

Además, los Estados contemplan varias condiciones para eximir a las familias del cumplimiento de los límites temporales, tales como el hecho de que el cabeza de familia o cuidador supere determinada

edad³, la discapacidad o enfermedad de éste, la necesidad de atender a una persona con discapacidad o un niño de corta edad, la existencia de dificultades especiales para el acceso al empleo, la ausencia de puestos de trabajo en el mercado local o la alta tasa de paro, etc. Así mismo, en el caso de que uno de los miembros de la unidad familiar haya sido víctima de malos tratos, el límite de 60 meses puede ampliarse.

Los estudios evaluativos realizados hasta la fecha indican que el impacto de los límites temporales en el incremento de las tasas de inserción laboral o en la disminución del número de beneficiarios de prestaciones no está claro. Tales estudios tienden a sugerir que los límites temporales ni disuaden a potenciales solicitantes, ni inducen a los preceptores de las ayudas económicas a abandonar antes el sistema, por lo que su efecto debería considerarse, al menos de momento, leve.

2.7.7. Promoción de los servicios de apoyo

La escasa cuantía de las remuneraciones salariales y de las ayudas sociales a las que acceden estos grupos de población, hace indispensable la existencia de una red de recursos de apoyo y de prestaciones adicionales que permitan superar la situación de pobreza y compatibilizar la ocupación de un puesto de trabajo con la asunción de sus obligaciones familiares.

Los recursos presupuestarios adicionales obtenidos por los Estados a través de las subvenciones federales han determinado un incremento en los siguientes ámbitos:

- prestaciones de transporte (creación de servicios de transporte rural, organización de turnos de conductores voluntarios, ampliación de rutas de transporte público y subvenciones para la reparación de vehículos) que facilitan el acceso a los puestos de trabajo;
- servicios sanitarios y, en particular, servicios de salud mental, a menudo en relación con casos de adicción;
- servicios destinados a garantizar la permanencia en un puesto de trabajo (así, la mayor parte de los Estados han desarrollado programas de apoyo a anti-

³ Normalmente, la edad ha de ser igual o superior a los 60 años.

guos beneficiarios de la asistencia social que han accedido a un empleo);

- servicios de atención infantil destinados a posibilitar el acceso al empleo de las personas con responsabilidades familiares.

Sin embargo, buena parte de los estudios consultados ponen de manifiesto que este incremento de servicios no es suficiente y que son muchos los problemas a los que las familias se enfrentan como consecuencia directa de su acceso al empleo y/o de la pérdida de las prestaciones económicas:

- En la práctica, muchas familias pierden la cobertura sanitaria (*Medicaid*) y dejan de tener acceso al Programa Food Stamp, incluso en los casos en los que siguen cumpliendo los requisitos de acceso a tales prestaciones, debido a errores en el tratamiento de las solicitudes, al desconocimiento sobre el funcionamiento de las ayudas y, sobre todo, al efecto disuasor de las políticas estatales y a la estigmatización que el debate sobre la reforma del sistema parece haber extendido, a juicio de los expertos, sobre el conjunto de las prestaciones.
- Según datos del Departamento de Salud y Servicios Sociales, sólo un 10% de las familias que cumplen los requisitos de acceso a prestaciones *TANF* acceden también a los servicios de atención infantil que precisarían en guarderías y similares. Esta situación es atribuible, por un lado, a la escasa oferta de plazas, pero también a la insuficiencia de la información sobre las posibilidades de acceso y a la inadecuación de los servicios ofertados a las necesidades de los usuarios.
- En numerosas ocasiones, existe una distancia considerable entre el lugar de trabajo y el lugar de residencia de los trabajadores y a menudo los beneficiarios de las prestaciones sociales carecen de medios propios de locomoción para desplazarse a su puesto de trabajo. Sin embargo, la oferta de servicios de transporte es todavía insuficiente e inadecuada.
- El acceso a una vivienda supone para una familia con bajo nivel de recursos dedicar, de media, un 66% de sus ingresos al pago de la renta. En la actualidad, sólo uno de cada cuatro beneficiarios de prestaciones *TANF* reside en viviendas de renta limitada o percibe

ayudas destinadas al pago de los gastos. Por su parte, la nueva legislación sobre vivienda ha intensificado las dificultades de acceso de los beneficiarios de las prestaciones TANF a subsidios para la compra o el alquiler de una casa.

2.1.8. Protección y promoción de la familia

Los fundamentos teóricos de la nueva legislación relacionan el alto índice de separaciones matrimoniales y de nacimientos fuera del matrimonio con la dependencia respecto de las prestaciones asistenciales. Sobre esta base, los Estados han desarrollado actuaciones destinadas a:

- garantizar el pago de las pensiones alimenticias por parte de los padres privados de la guarda de sus hijos a fin de corresponsabilizarles con el sostenimiento económico de estos e incrementar el nivel de ingresos de las familias monoparentales, reduciendo así su necesidad de recurrir a las prestaciones asistenciales;
- prevenir los embarazos fuera del matrimonio y promover la formación y la continuidad de familias biparentales.

Con la normativa vigente anteriormente, reguladora de las prestaciones AFDC, las familias monoparentales beneficiarias de prestaciones económicas estaban obligadas a transferir al Estado o a las agencias encargadas de la atención infantil el importe de las pensiones alimenticias, a excepción de los primeros 50 dólares, para sufragar los gastos derivados de las prestaciones recibidas. La nueva Ley permite eliminar ese límite y transferir al Estado la totalidad de la pensión pagada por el padre privado de la guarda, si bien cerca de la mitad de los Estados continúan aplicando algún tipo de descuento respecto al total de la pensión. Complementariamente, los Estados han estrechado sus mecanismos de colaboración con los Tribunales de Justicia al objeto de localizar a los padres y madres que no abonan las pensiones alimenticias que les corresponden. Por otro lado, la nueva normativa exige a los Estados que denieguen o reduzcan, por lo menos en un 25%, las prestaciones financiadas con fondos TANF correspondientes a personas que incumplen sus obligaciones en esta materia.

2.1.9. Cambios organizativos en el dispositivo de prestación de servicios

La modificación que la nueva normativa ha introducido en los objetivos de la asistencia social ha traído consigo un cambio profundo en el papel de los profesionales de los servicios sociales y en la propia organización de los servicios a nivel estatal y local. Las funciones de los trabajadores han variado sustancialmente y, si anteriormente su labor se centraba en la valoración de casos y en la determinación del acceso a las prestaciones, sus cometidos actuales se acercan más a las del técnico de empleo. Esto conlleva la necesidad de dotarse de nuevas habilidades de comunicación y transmisión de la información, de motivación para la búsqueda de empleo, de análisis de las posibilidades de desvío de los beneficiarios hacia otras prestaciones y de determinación de los servicios de apoyo requeridos antes de acceder a un puesto de trabajo y después. Con vistas a lo anterior, la mayoría de los Estados han iniciado programas específicos de formación tendentes a adaptar el perfil y la cualificación profesional de sus trabajadores a las nuevas necesidades.

Por otro lado, la importancia concedida a la integración laboral ha provocado la necesidad de una más intensa colaboración entre el dispositivo de empleo y el de asistencia social. En algunos casos, los menos, la reorganización se ha realizado integrando los centros o agencias de servicios sociales dentro de la nueva red de centros de empleo (*One Stop Center*).

Junto a estos cambios, la complejidad del sistema ha provocado, según críticos y expertos, serios problemas de administración y de transmisión de la información a los beneficiarios de las prestaciones, que, en ocasiones, ven restringidos injustificadamente sus derechos. Las principales disfunciones detectadas son las siguientes:

- la complejidad de los procedimientos de acceso desincentiva la solicitud de prestaciones y/o restringe el acceso a beneficiarios que cumplen con los requisitos;
- los numerosos errores en la transmisión de la información y en el tratamiento de los datos incrementan las dificultades para acceder a las prestaciones, observándose con frecuencia casos de omisión de la infor-

mación necesaria para evitar las sanciones;

- se detectan serias dificultades para controlar y verificar adecuadamente las tasas de participación laboral, lo que conduce, en ocasiones, a decisiones erróneas en materia de sanciones o en la determinación de las fechas de finalización del periodo de acceso a las prestaciones.

2.1.10. Nuevo sistema de financiación

Una de las modificaciones fundamentales introducidas por la Ley de Responsabilidad Personal radica en el sistema de financiación. Las prestaciones AFDC eran gestionadas por los Estados y financiadas a partes iguales por la Administración Federal y la estatal. En cambio, las prestaciones TANF se enmarcan en una subvención a los Estados que estos pueden utilizar tanto para sufragar prestaciones económicas como otros servicios de asistencia social e integración laboral. Los fondos TANF provienen por tanto, fundamentalmente, de la Administración Federal, articulados en tres tipos de subvenciones (*grants*), cuya cuantía se ve modificada en función de las disposiciones relativas a los incentivos, sanciones y bonificaciones aplicables a cada Estado, atendiendo a su grado de cumplimiento de los criterios especificados por la Ley.

La reducción en el número de beneficiarios de las prestaciones, junto a las nuevas fórmulas de financiación aplicadas, ha traído consigo que la mayor parte de los Estados cuenten con un nivel de recursos presupuestarios superior al de años precedentes. Según datos de la Oficina General de Cuentas (GAO), y atendiendo al número de beneficiarios registrados en 1997, el conjunto de los Estados disponía ese año de un 25% de recursos económicos suplementarios con respecto a los que le habrían correspondido en el marco de la normativa anteriormente vigente.

Finalmente, conviene tener presente que la nueva Ley concede a los Estados un elevado grado de autonomía para definir sus actuaciones en materia de asistencia social y decidir sobre la asignación de sus recursos. De hecho, el texto no especifica a qué tipo de prestaciones y programas han de destinarse los fondos TANF, limitándose a señalar que tales subvenciones deben dedicarse a:

— cumplir razonablemente los objetivos de la Ley; o

- crear o mantener los servicios y prestaciones que cada Estado estaba habilitado a desarrollar en el marco de la normativa anteriormente vigente.

Cabe señalar, igualmente, que los Estados pueden utilizar una amplia diversidad de fondos (*Social Services Block Grant, Children Care Block Grant, Community Services Block Grant, Drug Abuse Treatment and Prevention Block Grant, etc.*) para complementar la financiación de los servicios y prestaciones que también reciben financiación TANF.

2.1.77. Flexibilidad estatal y marco de relaciones entre los distintos agentes

La reforma del sistema de asistencia social ha producido importantes cambios en las relaciones entre los diferentes agentes implicados. Estos cambios se traducen, por un lado, en un nuevo marco de relaciones entre las Administraciones Locales, estatales y federal, con un margen sensiblemente mayor de autonomía para las primeras y las segundas; y, por otro, en una mayor implicación en la gestión de los programas de las organizaciones privadas sin ánimo de lucro y de los empresarios.

La amplia autonomía concedida a los Estados por la Ley de Responsabilidad Personal, implica una limitación de competencias a nivel federal, que se refleja en el hecho de que el Gobierno de los EE.UU. sólo puede intervenir en los aspectos explícitamente señalados por la Ley, reservándose, en cualquier caso, una serie de competencias de supervisión y control. En este sentido, para poder tener acceso a la financiación federal, los Estados han de remitir al Departamento Federal de Salud y Servicios Sociales un Plan Estatal en el que se detalle de qué forma se van a aplicar en su territorio las disposiciones contenidas en la Ley y se certifique que se ha consultado a las Administraciones Locales (condados) y a las entidades sin ánimo de lucro para su elaboración.

Por otra parte, la legislación autoriza a variar las características de los programas en las distintas zonas de un mismo Estado, mediante la atribución a los Condados de una autorización estatal específica que les permita apartarse de los criterios aplicables a nivel estatal.

La autonomía de los Estados tiene como límite el cumplimiento de los requisitos impuestos a nivel federal. Su incumplimiento deriva en la imposición de sanciones que se traducen en una reducción de la cuantía de las subvenciones. Aunque de su redacción se podría deducir que se trata de sanciones de imposición obligatoria, en la mayoría de los casos pueden ser anuladas o atenuadas si el Estado demuestra que el incumplimiento se debe a causas razonables.

En cualquier caso, y pese al marco regulador y sancionador descrito, la transferencia de competencias desde la administración central hacia las entidades locales y estatales es una de las principales características de la reforma del sistema de asistencia social. Por su parte, los Estados han iniciado un proceso de transferencia de sus competencias hacia las Administraciones Locales, confiriendo a los Condados y distritos una mayor flexibilidad en el diseño y la planificación de servicios adaptados a sus necesidades. En la medida en que la administración de los servicios se ha ido privatizando y/o transfiriendo a las Administraciones Locales, los Estados han centrado sus esfuerzos en funciones de supervisión y han optado por la aplicación de incentivos al cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes estatales de aplicación de la reforma.

Por lo que respecta a la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro y de los empresarios, la mayor parte de los Estados han realizado esfuerzos para desarrollar una amplia red de partenariado. Se ha promovido, en particular, la implicación del sector empresarial a través de su participación en los Consejos Locales de Inversión en Recursos Humanos (*Local Workforce Investment Board*), responsables del desarrollo de los planes locales de promoción de empleo previstos en la Ley de Inversión en Recursos Humanos, la firma de convenios de colaboración e, incluso, la contratación de empresarios como asesores y directivos de las agencias de asistencia social. Por otro lado, tanto los Estados como las Administraciones Locales, han desarrollado esfuerzos para implicar a las organizaciones privadas sin ánimo de lucro en la prestación de servicios, aunque, en algunos casos, se han observado dificultades debido a las reticencias de algunas de estas organizaciones con respecto al contenido y a la filosofía de la reforma.

2.2. Los programas *Welfare to Work* (*WtW*)

Pese a los elevados índices de inserción laboral registrados como consecuencia de la reforma del sistema de asistencia social, el número de personas que no han accedido aún a un empleo sigue siendo importante; estas personas son además, según todos los estudios, las que padecen mayores dificultades objetivas de acceso al mercado de trabajo. Para afrontar esta situación, el Gobierno creó en 1997 un nuevo fondo de subvenciones para la financiación de programas de *Welfare-to-Work* (*Welfare-to-Work grants*), dirigido específicamente a los Estados y a las entidades locales, públicas o privadas, que prestan servicios a los beneficiarios de prestaciones asistenciales con mayores problemas de inserción laboral.

Aunque los programas *WtW* comparten los objetivos de la Ley de Responsabilidad Personal y *TANF*, especialmente en lo que se refiere a la sustitución de un sistema basado en las prestaciones económicas por otro fundado en el empleo y el progresivo acceso a la independencia económica, se caracterizan por una serie de aspectos que los hacen singulares:

- a diferencia de los fondos *TANF*, los fondos *WtW* deben destinarse exclusivamente a la financiación de servicios de empleo o de apoyo, no pudiendo ser utilizados para financiar prestaciones económicas;
- los fondos *WtW* están especialmente dirigidos a un sector de los beneficiarios *TANF*, aquellos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, pero también pueden destinarse a personas que no cumplen los requisitos de acceso al sistema *TANF*;
- si bien los programas *HtW* secundan la Ley de Responsabilidad Personal en la consecución del objetivo de inserción laboral de los beneficiarios en el menor plazo de tiempo posible, parten de considerar que, en el caso de sus destinatarios, pueden ser necesarios apoyos adicionales y un plazo de tiempo mayor;
- la gestión y la administración de los programas *WtW* recae fundamentalmente sobre las entidades de ámbito estatal y local, que reciben los fondos federales a través de un doble sistema de financiación (bajo fórmula y bajo concurso).

2.2.7. Financiación de programas WtW

La Ley de Presupuestos (*Balancea Budget Act*) de 1997 contemplaba una dotación de 3.000 millones de dólares para subvencionar los programas *HtW* en los años 1998 y 1999. En 1998 el Gobierno propuso la asignación de una cantidad adicional de mil millones de dólares a distribuir durante el año 2000.

El 75% de los fondos se destina a los Estados a través de un sistema de asignación proporcional y el 25% se destina a distintas entidades públicas y privadas mediante concurso. La diferencia estriba, por lo tanto, únicamente en los organismos destinatarios de los fondos, pudiendo dedicarse éstos a la atención del mismo tipo de población y a la prestación del mismo tipo de actividades.

- *Asignación proporcional a los Estados.* El importe de los fondos correspondientes a cada Estado se determina atendiendo a la tasa de población con bajo nivel de recursos y al número de beneficiarios de prestaciones asistenciales *TANF*. Una vez atribuida la subvención, los Estados están obligados a transferir un 85% de la cuantía a las entidades locales designadas para el desarrollo del programa a nivel local.
- *Asignación bajo concurso.* Cualquier entidad local o asociación sin ánimo de lucro puede optar, con el visto bueno previo del Consejo Industrial Privado local (*PIC*), a los fondos *WtW* que se asignan por concurso para aplicar un programa de empleo. La Ley no indica qué porcentaje del presupuesto de dicho programa puede percibir la entidad solicitante, ni qué proporción de sus costes ha de cubrir con sus propias aportaciones, aunque se exige a las entidades solicitantes de las subvenciones que especifiquen tales extremos en sus solicitudes.

2.2.2. Organización del sistema

El objetivo de las subvenciones *WtW* es, como se ha indicado, dotar a los Estados y a las entidades prestadoras de servicios de fondos adicionales para la financiación de programas de inserción laboral dirigidos, principalmente, a determinadas categorías de beneficiarios de las prestaciones *TANF*. Pese a enmarcarse así en la esfera de las prestaciones asistenciales, los aspectos fundamentales de su admi-

nistración y gestión han sido encomendados al Departamento de Trabajo, y no, como en el caso de las prestaciones *TANF*, al Departamento competente en asistencia social, es decir, al Departamento de Salud y Servicios Sociales, lo que viene a subrayar su vinculación a la política de empleo. De todos modos, este último Departamento juega un importante papel en la gestión del *WtW*, pues tiene la responsabilidad de garantizar una correcta coordinación con el dispositivo *TANF*. Igualmente, muchas de las entidades locales responsables de la gestión de los programas pertenecen al campo de la asistencia social y su actividad está regulada, en última instancia, por el Departamento de Salud y Servicios Sociales.

Durante el primer año de funcionamiento del programa, las entidades que han percibido subvenciones son, en su gran mayoría, Consejos Industriales Privados (*Private Industrial Councils - PIC*), Consejos Locales de Desarrollo de los Recursos Humanos (*Workforce Development Board- WDB*), o equivalentes. Estos Consejos, a su vez, subcontratan servicios por, aproximadamente, la mitad de los fondos recibidos, con más de 2.000 entidades proveedoras distintas en todo el país. Respecto al destino final de los fondos, las primeras evaluaciones indican que cerca de la mitad del dinero distribuido en 1998 y 1999 (unos 1.300 millones de dólares) ha sido destinado a comunidades rurales y urbanas con una elevada tasa de pobreza.

Cabe señalar, por otra parte, que el retraso en la puesta en marcha de los programas está siendo, según las primeras evaluaciones, la tónica dominante en los primeros meses de aplicación. La mayor parte de las entidades subvencionadas comenzaron a percibir los fondos *WtW* en el segundo semestre de 1998 y, a finales de año, sólo un 40% de las entidades habían empezado a inscribir a los usuarios en sus programas. El ritmo de solicitud de las subvenciones y de puesta en marcha de los programas ha sido inferior al previsto, debido, en gran parte, a la exhaustividad de los requisitos establecidos por la normativa para acceder a la financiación de los programas. Pueden citarse otros factores que están influyendo en el retraso de la ejecución de los proyectos:

- el complicado el proceso de asignación de fondos y de transferencia de estos desde la Administración Federal a la estatal y desde ésta a las entidades loca-

les, que, a su vez, han de subcontratar parte de los servicios;

la necesidad de disponer de fondos estables propios para acceder a la financiación federal la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los gestores de los programas *WtW* y los responsables del dispositivo *TANF*.

2.2.3. Beneficiarios de los programas *WtW*

Dadas las dificultades de acceso al empleo que presentan buen número de los beneficiarios de las prestaciones asistenciales, el legislador ha optado por concentrar los programas *WtW* en los perceptores de prestaciones *TANF* con mayores dificultades de empleabilidad: beneficiarios con riesgo de cronificación, beneficiarios a punto de superar los límites temporales máximos y personas con baja cualificación y escasa experiencia laboral. Para ello, la ley exige que al menos un 70% de los fondos *WtW* se dediquen a beneficiarios de programas *TANF* pertenecientes a alguna de las siguientes categorías:

- personas que han sido beneficiarias de prestaciones *TANF* durante más de treinta meses o que dejarán de percibir las prestaciones en los doce meses siguientes y que padecen dos de las siguientes dificultades de acceso al empleo: carencia de cualificación escolar básica y de habilidades de lectura y cálculo; necesidad de participar en un tratamiento de desintoxicación y rehabilitación; escasa experiencia laboral;
- padres privados de la custodia de sus hijos, que presentan al menos dos de las tres dificultades señaladas y que han sido perceptores de asistencia *TANF* durante un largo período de tiempo o agotarán los límites máximos en breve;
- personas que presentan al menos dos de las dificultades señaladas y cumplen los requisitos de acceso a las prestaciones *TANF* pero han quedado al margen de las mismas por haber superado el límite temporal máximo.

El 30% restante puede destinarse, más genéricamente, a personas con alto riesgo de convertirse en dependientes del sistema:

- beneficiarios de asistencia *TANF* cuyas características personales (fracaso escolar, embarazos en la adolescencia, escasa experiencia laboral, etc.) pueden determinar una situación de dependencia respecto de la asistencia social;
- padres privados de la custodia de sus hijos que presentan riesgo de alcanzar una situación de dependencia, si el otro progenitor es beneficiario de asistencia *TANF*;
- personas con riesgo de dependencia del sistema y que cumplen los requisitos para acceder a las prestaciones *TANF* pero han superado el límite temporal máximo.

Los programas *WtW* no aplican ningún límite temporal, pudiendo percibirse indefinidamente⁴. Aunque a la hora de concretar los requisitos de acceso, la Ley concede a los Estados un amplio margen de autonomía para decidir si necesitan dar prioridad en su acción sobre algún colectivo determinado, la mayor parte de las entidades dirige o tiene previsto dirigir sus servicios hacia el conjunto de las personas que cumplen los requisitos marcados por la Ley. Cabe señalar, en ese sentido, que la principal fuente de derivación de los usuarios de los programas *WtW* es el dispositivo de asistencia social responsable de la gestión de las prestaciones *TANF*. Otros organismos derivantes de casos al programa son las entidades del dispositivo de promoción de empleo y los tribunales.

La mayor parte de las entidades prestadoras de servicios han manifestado, en este primer año de aplicación, que los requisitos de acceso a los programas son excesivamente severos, lo que viene a dificultar la inscripción de usuarios en los programas. En este sentido/los estudios evaluativos sugieren que existe un número importante de personas que sufren severas dificultades de acceso al empleo y que precisarían los servicios intensivos ofertados por este tipo de programas pero que, al no cumplir las estrictas condiciones de acceso, no pueden incorporarse a los mismos.

⁴ Cabe señalar, sin embargo, que corresponde a los Estados y a los gestores locales de los programas *WtW* determinar si sus prestaciones -y en caso afirmativo, cuáles- pueden tener la consideración de prestaciones asistenciales *TANF* y, por tanto, someterse a los límites temporales de dicho programa.

2.2.4. Servicios y actividades

La Ley establece que todos los programas *WtW* han de concebirse para el desarrollo de un proceso gradual que ayude a sus beneficiarios a encontrar y conservar un puesto de trabajo no subvencionado. En ese sentido, los programas *WtW* se diferencian del resto de las actividades de inserción laboral al hacer hincapié tanto en la incorporación inmediata al empleo como en la generación de las circunstancias necesarias para su conservación a largo plazo. En efecto, si bien tales programas se basan en la filosofía del *Work Firste* imponen severas restricciones a las actividades educativas, difieren de los programas de empleo habituales al hacer también especial hincapié en los servicios de apoyo a medio y largo plazo a quienes, después de una breve fase de preparación laboral, ya han accedido a un puesto de trabajo.

Los fondos *WtW* pueden, por lo tanto, destinarse a las siguientes actividades:

- subsidios salariales para la creación de empleos en el sector público o privado;
- formación en el puesto de trabajo;
- servicios de preparación laboral (con determinadas limitaciones);
- servicios de colocación laboral;
- servicios de formación y educación posteriores a la colocación;
- prácticas laborales;
- actividades de interés público;
- servicios de conservación del puesto de trabajo;
- servicios de apoyo.

Quedan expresamente fuera del ámbito del programa el pago de prestaciones económicas directas, pero no los incentivos y bonificaciones (tanto en efectivo como en especie) que impliquen una mejora salarial para los trabajadores que cumplen determinados objetivos. En cualquier caso, cuando el servicio prestado supone la integración en un puesto de trabajo ordinario, amparado por la legislación laboral, los trabajadores deben cobrar al menos el salario mínimo interprofesional.

Por otro lado, se imponen, como se ha mencionado, severas restricciones a los programas de formación previos al empleo y a los de búsqueda de empleo, que sólo pueden ser ejecutados en determina-

das condiciones. El motivo de esta restricción es la constatación de que el impacto de las estrategias tradicionales de formación previa al empleo es muy limitado en cuanto a nivel de empleabilidad, percepción de prestaciones y niveles de pobreza.

En lo que se refiere a las actividades y servicios prestados, las principales conclusiones que se derivan de los primeros meses de funcionamiento de los programas son las siguientes:

- Aunque el objetivo principal de todos los programas es el rápido acceso al empleo de sus beneficiarios, se está haciendo hincapié, simultáneamente, en la prestación de servicios de apoyo laboral para la conservación de los puestos de trabajo a través de programas individualizados y de gestión de casos.
- Se han desarrollado también otros servicios genéricos de apoyo, como transporte (realizados por el 80% de las entidades subvencionadas), atención infantil (63%), ayudas de emergencia para la vivienda, servicios de atención a drogodependientes (51%), etc. Pese a la importancia concedida por las entidades gestoras a estos servicios, la legislación *WtW* establece que tales servicios sólo pueden ser prestados con fondos *WtW* si no existen fórmulas alternativas de financiación.
- Se prevé también la adopción de medidas específicamente dirigidas a los empresarios al objeto de cubrir los gastos derivados de la contratación de usuarios de *WtW*, tales como reducciones de impuestos, a través del Programa de Partenariado (*Welfare to Work Partnership*).

2.2.5. Evaluación preliminar

Pese a la complejidad de la legislación *WtW*, el intrincado sistema de financiación y gestión establecido, y las dificultades detectadas respecto a la admisión de los potenciales usuarios, el desarrollo de los programas *WtW* está fomentando, según los primeros estudios, prácticas innovadoras con consecuencias favorables para la inserción laboral de los beneficiarios de las prestaciones asistenciales:

- Se asiste a una proliferación de programas, especialmente en las zonas urbanas, dirigidos a colectivos específicos hasta ahora desasistidos (madres

solas de origen hispano beneficiarías de la asistencia social, padres separados subempleados o con bajos ingresos, etc.).

-Se ha potenciado el papel de las organizaciones de desarrollo comunitario y de las entidades sin ánimo de lucro a través de la subcontratación de servicios y las asignaciones de fondos bajo concurso.

-Se ha fomentado la coordinación entre el sistema de promoción de empleo y el dispositivo de asistencia social.

• A pesar de las limitaciones impuestas a la prestación de servicios formativos, se han desarrollado estrategias innovadoras tendentes a ofrecer servicios de formación y de apoyo que se desarrollan cuando el usuario ya ha accedido al puesto de trabajo.

Los programas *WtW* constituyen una fuente de financiación adicional para los servicios de apoyo, permitiendo ampliar su oferta.

2.3. Red de Centros de recursos laborales *One Stop*

La tercera gran modificación del sistema de inserción laboral y asistencia social es la promulgación de la *Workforce Investment Act (WIA)* de 1998 y la consolidación en todo el país de una red de centros de recursos laborales de ámbito local (en adelante centros *One Stop*). Los principios que guían la aplicación de la citada Ley son los siguientes:

— Racionalización de servicios. Se pretende, mediante la puesta en marcha de esta red de centros, establecidos a nivel local, aglutinar en un mismo organismo todos los servicios de formación y empleo y facilitar así el acceso a los mismos y al mercado laboral.

— Individualización. Los usuarios de tales servicios tienen la posibilidad de acceder a la formación o a la experiencia laboral que precisan, en el marco de un plan personal de inserción laboral o mediante una cuenta de formación individual (*Individual Training Account*).

— Universalidad. En principio, los servicios prestados por los centros de empleo (*One Stop centers*) están abiertos al conjunto de la población. Se imponen, sin embargo, determinados requi-

sitos para acceder a los programas más especializados y/o intensivos.

— Control. La Ley identifica una serie de objetivos, en términos de tasas de colocación y de permanencia en los puestos de trabajo, nivel de remuneración, cualificación, etc.; que los gestores de la Ley han de cumplir, articulándose, al efecto un sistema de incentivos y sanciones aplicables por la administración laboral federal.

— Flexibilidad. La Ley promueve, por otro lado, la búsqueda de soluciones innovadoras por parte de los gestores de los programas.

— Partenariado. El sector privado, tanto las organizaciones empresariales como las entidades sin ánimo de lucro, juega, junto a las administraciones estatales y locales, un papel importante en la gestión de los programas, a través de su participación en los Consejos Privados de Industria (*Private Industry Council - PIC*), creados al amparo de la legislación anterior, o en los nuevos Consejos Locales de Integración Laboral (*Workforce Development Local Board*).

La cobertura de los nuevos centros abarca al conjunto de la población, si bien el acceso a los distintos tipos de servicios viene determinado por su fuente de financiación y por las necesidades en materia de empleo de cada usuario. Aunque las competencias de su administración corresponden al Departamento de Trabajo (DOL), la gestión concreta del sistema requiere una estrecha colaboración entre el dispositivo de promoción de empleo y el de asistencia social que, en algunos casos, se han unificado en uno solo.

La concentración en un único centro de recursos de múltiples servicios relacionados con el empleo (y que van desde la mera información, al asesoramiento, la formación específica y la asistencia en la búsqueda de empleo) tiene por objetivo reducir la multiplicidad de esfuerzos derivada de la existencia de distintos servicios de formación y empleo que, en última instancia, se dirigen a la misma población. La creación de esta red pretende, así mismo, centralizar los recursos laborales en una instancia de ámbito local y servir desde ésta a los potenciales usuarios, ya provengan del dispositivo de asistencia social (*TANF*), del de promoción de empleo (antigua *JTPA* o Seguro de Desempleo) o de otras áreas diferentes.

2.3.1. Organización del sistema

En la actualidad, la mayoría de los Estados norteamericanos están en el proceso de transición desde la anterior Ley *JTPA*, aún parcialmente en vigor, a la nueva *Work Investment Act*, cuya entrada en vigor en todo el país está prevista para el 1 de julio del año 2000. A fecha de 1 de agosto de 1999, 17 Estados habían enviado a la Administración Federal sus planes de transición, nueve de los cuales han sido ya aprobados. La aplicación de los planes *WIA* en cada Estado exige, entre otros aspectos, la constitución de un Consejo Estatal *WIA*, que puede ser bien de nueva creación o bien basarse en una entidad similar existente con anterioridad.

La *Workforce Investment Act* (*WIA*) requiere igualmente el establecimiento de un sistema *One Stop* en cada área local, que coincide en su mayor parte con las Áreas de Prestación de Servicios o *Service Delivery Area* (*SDA*) de la ley *JTPA*. El sistema es administrado por un Consejo Local *WIA* (*Local Workforce Investment Board*), conformado por representantes de diversas instituciones y programas (entre otros, empresarios, Servicio de Empleo, Asistencia Social, Educación para Adultos y Formación Profesional), con representación mayoritaria de delegados del sector empresarial, cuyas funciones consisten en el desarrollo y el control de un plan local de formación y empleo. Los Consejos no pueden prestar directamente los servicios, a menos que exista una autorización estatal especial para ello, y deben designar una entidad gestora del centro *One Stop*.

La gestión del sistema corresponde pues a un operador -que puede ser una institución educativa, el Servicio de Empleo, una entidad sin ánimo de lucro, una empresa o una institución pública- designado bien a través de concurso o bien a través de la designación directa de un consorcio en el que participen al menos tres de las entidades que participan en el *WDB*. La Ley obliga a este operador a contar con una sede central de acceso público, además de las sucursales, terminales electrónicas y centros adheridos que se considere conveniente habilitar. Este operador puede, a su vez, subcontratar los servicios de formación y empleo que juzgue oportunos.

Por otro lado, la *WIA* incluye una serie de disposiciones relativas al cumplimiento de sus objetivos por parte de las autori-

dades locales y estatales de cara, señala la Ley, a garantizar el retorno de los fondos federales transferidos a las entidades locales. Para ello, la Ley establece una serie de indicadores como las tasas de acceso al empleo no subvencionado, de permanencia en tales empleos a los seis meses de la contratación, etc.

Además, se exige a los gestores de los programas el establecimiento de un indicador de satisfacción de los usuarios a través del cual medir aspectos como el acceso a información de calidad, el trato por parte del equipo, acceso a los servicios, etc. La definición concreta de cada uno de los indicadores básicos es objeto de negociación entre el Estado y la administración laboral federal en función de los criterios marcados en otros Estados, las características particulares del Estado en cuestión y unos resultados mínimos que garanticen el retorno de la inversión federal. Una vez consensuados, tales criterios han de incluirse en los planes estatales. Los Estados deben, a su vez, establecer indicadores de cumplimiento de objetivos a nivel local tras la correspondiente negociación con las autoridades locales.

Finalmente, la Ley incluye una serie de sanciones, incentivos y posibilidades de asistencia técnica para garantizar la mejora continua en la aplicación de los programas. En ese sentido, la Ley relaciona directamente la financiación recibida por cada Estado con el cumplimiento de los objetivos prefijados. Así, si un Estado incumple sus objetivos en un ejercicio determinado, puede solicitar asistencia técnica a la Administración Federal; si vuelve a fracasar al año siguiente, o si no envía la información requerida, su financiación puede verse reducida en un 5%. Por el contrario, si se superan los niveles prefijados recibirá una subvención adicional que puede ser dedicada al desarrollo de nuevos proyectos en el Estado: En principio, tal subvención no puede ser inferior a los 750.000 dólares ni superior a los tres millones.

2.3.2. Financiación de los servicios

Los servicios se financian con cargo a las cantidades transferidas por la administración central a cada uno de los Estados, que a su vez los distribuye entre las distintas áreas locales en función de determinadas formulas para la asignación del gasto. La financiación de los servicios se realiza a través de tres fondos distintos

para adultos, para jóvenes y para trabajadores desplazados (*dislocated workers*), personal cualificado y con experiencia pero cuyas posibilidades de reintegrarse a su ocupación anterior, tras haber sido despedidos como consecuencia de un reajuste de plantilla, es escasa.

Los servicios básicos, financiados con cargo a los fondos para personas adultas, no incluyen requisitos de acceso y están abiertos al conjunto de la población, mientras que el acceso a los servicios financiados con cargo a los demás fondos está sujeto a los requisitos de acceso que más adelante se detallan. En el caso de la financiación de los servicios para adultos y jóvenes, el 85% de los fondos federales se destina a los consejos y operadores locales y el 15% restante al Estado para incentivos especiales, actividades estatales, servicios de apoyo y evaluaciones. En el caso de los fondos para trabajadores desplazados, el 40% de los fondos revierte a los Estados, que pueden dedicar la mayor parte del dinero que les corresponden a servicios de urgencia en caso de recortes masivos de plantilla en un sector o empresa determinada. En ningún caso puede dedicarse más de un 5% del total a gastos de administración.

Con ligeras variantes, el reparto de cada uno de los tres fondos entre los Estados se realiza en función de el número absoluto de desempleados registrados y de desempleados de larga duración, el porcentaje que excede del 4,5% en la tasa estatal de desempleo, el número de personas consideradas económicamente desfavorecidas, y una serie de coeficientes correctores en función del tamaño del Estado y otros criterios.

2.3.3. Prestaciones generales

Las prestaciones del sistema se articulan a través de un sistema continuo capaz de ofrecer una gama de servicios de amplio espectro, desde la consulta de información hasta actividades intensivas de formación y asesoramiento especializado para colectivos específicos. Se establecen así tres tipos de servicios con distintos requisitos de acceso:

- Servicios básicos: la ley garantiza el acceso universal de todos los ciudadanos a los servicios básicos de los centros, entendidos como centro de recursos comunitarios en el ámbito de la formación y el empleo. Los servicios básicos

consisten fundamentalmente en orientación, información y asistencia en la búsqueda empleo.

- Servicios intensivos: este tipo de servicios se dirigen a adultos y trabajadores desplazados e incapaces de encontrar un empleo a través de los servicios básicos. Tal incapacidad para encontrar un empleo, que abre la puerta de acceso a este segundo nivel de servicios, ha de ser dictaminado por los gestores del centro⁵. Los trabajadores empleados pero con problemas para conservar el puesto de trabajo pueden también recibir este tipo de servicios, consistentes en un diagnóstico de habilidades y necesidades, el desarrollo de planes de empleo individuales, gestión de casos, asesoramiento, servicios preprofesionales a corto plazo, etc. Tales servicios pueden ser prestados tanto por el operador del sistema como por otras entidades públicas o privadas subcontratadas para tal fin.
- Servicios de formación. Las personas que cumplen los requisitos para recibir servicios intensivos y que aún así no son capaces de encontrar o mantener un puesto de trabajo pueden recibir servicios específicos de formación en materias de amplia demanda en el área de cobertura del centro⁶. En principio, los usuarios de los servicios gozan de gran capacidad para elegir los cursos que mejor se adapten a sus necesidades a través de sus respectivas Cuentas Individuales de Formación (*Individual Training Account*), a través de la cual cada trabajador puede elegir entre distintos proveedores de servicios de formación⁷.

2.3.4. Prestaciones para colectivos específicos

a) Programas para jóvenes

La Ley modifica el anterior sistema de formación para jóvenes al objeto de ofre-

⁵ En caso de que las autoridades estatales dictaminen que existe escasez de recursos económicos para este tipo de servicios, pueden indicar al operador del sistema que dé prioridad en el acceso a los mismos a beneficiarios de prestaciones asistenciales y a trabajadores de bajos ingresos.

⁶ Id.

⁷ Esta posibilidad de elección individual no se aplica en determinadas circunstancias (ausencia de suficientes proveedores, destinatarios especialmente desfavorecidos, etc.).

cer una gama más amplia de servicios que faciliten la culminación de las actividades académicas y el acceso al empleo. En ese sentido, se busca intensificar la relación entre formación y el mercado de trabajo e incrementar el acceso a la educación post-secundaria.

b) Otros programas

La Ley mantiene, y en algunos casos intensifica, algunos de los programas financiados con fondos *JTPA* orientados a colectivos específicos como los nativos americanos (miembros de las tribus indias e indígenas de Alaska y de Hawai), trabajadores agrícolas estacionales y veteranos de guerra.

2.3.5. Relación entre los distintos dispositivos

Si bien los centros *One Stop* están orientados a prestar sus servicios al conjunto de la población, es previsible que su labor vaya a centrarse en dos colectivos específicos: los beneficiarios de prestaciones *TANF*, que encontrarán en los servicios de estos centros una vía para cumplir los requerimientos laborales que la *PR-WORA* les impone, y los perceptores del subsidio de desempleo.

Pese a que la reforma del sistema fomenta la fusión en un solo dispositivo de los dispositivos de promoción de empleo y de asistencia social, no se ha producido aún una confluencia clara en ese sentido: una quincena de Estados han optado por unificar en un solo organismo ambos sistemas, en la creencia de que los beneficiarios de las prestaciones *TANF* deben recibir los mismos servicios de promoción de empleo que el resto de la población. Un grupo algo mayor (17 Estados) ha mantenido estructuras diferentes y ha creado servicios de inserción laboral específicamente dirigidos a los beneficiarios de asistencia social, en los que, al mismo tiempo, se ofrecen otras actividades y servicios de apoyo, sobre la base de que este colectivo tiene necesidades específicas a las que hay que dar una respuesta diferenciada. El resto de los Estados ha optado por combinar ambas opciones.

Los informes evaluativos señalan que aún es demasiado pronto para saber si ambos dispositivos acabarán confluyendo. No existe, en cualquier caso, acuerdo entre los expertos a la hora de establecer si los servicios laborales destinados a los beneficiarios *TANF* pueden ser prestados

de forma más eficaz desde las estructuras específicas de asistencia social, desde los centros genéricos de promoción de empleo o desde estructuras mixtas que combinen los dos enfoques.

2.4. Aplicación del Programa de Cupones de Alimentación (*Food Stamp*)

El programa de Cupones de Alimentación (*Food Stamp*) consiste en la distribución a sus beneficiarios de bonos intercambiables por productos de alimentación al objeto de garantizar una red de seguridad mínima en lo que respecta a la alimentación de todos los ciudadanos. El programa es gestionado por los servicios sociales estatales y locales y supervisado por el Gobierno Federal, que financia la mayor parte de su presupuesto. La reforma del conjunto del sistema de asistencia social ha producido también modificaciones en el programa *Food Stamp*, restringiendo, en cierta medida, el acceso de los beneficiarios de las prestaciones *TANF* a las mismas y, fundamentalmente, imponiendo nuevos requerimientos laborales a sus beneficiarios a través de los Servicios de Formación y Empleo (*Food Stamp Employment and Training Services*).

2.4.1. Cambios introducidos por la *PR-WORA*

- Se impone a los adultos de entre 18 y 50 años sin hijos a cargo un límite de tres meses de prestación cada tres años a no ser que tengan un puesto de trabajo o participen en un programa de empleo durante un mínimo de 20 horas semanales. Tales limitaciones no se aplican a las personas con hijos dependientes, mujeres embarazadas y personas con discapacidad.
- Se limita el tipo de actividades de formación y empleo que pueden ser tenidas en cuenta para el cumplimiento de las obligaciones laborales, eliminándose, por ejemplo, los programas de búsqueda de empleo.
- Los Estados pueden reducir de seis a tres años el límite de edad de los hijos a partir del cual se puede exigir a un cuidador el cumplimiento de las obligaciones laborales. En determinados casos, el límite puede rebajarse a un año.

- Se establece la posibilidad de solicitar la ayuda durante otros tres meses en el mismo período si se desempeña un trabajo o se participa en un programa de empleo de al menos 80 horas durante un período mínimo de 30 días. Tal posibilidad puede ejercerse una sola vez cada tres años.
- Se simplifican las normas de administración y se concede a los Estados una mayor discrecionalidad en la gestión de los fondos. Se exige sin embargo la implantación de un sistema electrónico de bonos antes del 2002.
- Se incrementan las sanciones impuestas en caso de fraude o mal uso de la prestación.
- La mayor parte de los inmigrantes legales dejan de tener acceso al programa en tanto no obtengan la nacionalidad.

La Ley establece la posibilidad de posponer la exigencia de las condiciones de participación laboral antes señaladas en las zonas con una tasa de desempleo superior al 10% o que acrediten insuficientes posibilidades de empleo. Cabe señalar, por último, que pese a reforzar las exigencias de participación laboral, la PRWORA no imponía a los Estados ninguna obligación de aumentar sus programas de empleo ni les dotaba de fondos suplementarios para ello.

2A.2. Cambios introducidos por la BBA

Sin embargo, la principal modificación que la Ley de Presupuestos de 1997 introdujo respecto al programa *Food Stamp* fue, precisamente, la dotación de 131 millones de dólares anuales para subvencionar servicios de inserción laboral dirigidos a los beneficiarios del programa. La distribución de los fondos está sujeta a diversas limitaciones:

- El 80% de los mismos ha de destinarse a las personas afectadas por los cambios introducidos por el anterior cambio legislativo, es decir, aquellas que perdieron su prestación a los tres meses de iniciarla por no disponer de un puesto de trabajo o no participar en un programa de empleo. Estos fondos sólo pueden ser utilizados para la financiación de actividades "cualificadas" de inserción laboral, es decir, las autorizadas por la PRWORA.

- El restante 20% de estos fondos extraordinarios puede dedicarse a otras poblaciones distintas o a actividades no cualificadas, como programas para la búsqueda de empleo.
- La Ley impone a los Estados la necesidad de dedicar una cantidad determinada de fondos propios a programas de formación y empleo *Food Stamps*, que no tienen necesariamente que centrarse en aquellos que perdieron su derecho tras los últimos cambios legislativos. Se impone así mismo a los Estados una serie de limitaciones en el gasto en función de lo destinado en anteriores ejercicios a programas de este tipo.

La distribución de los fondos a los Estados es proporcional, hasta un límite determinado, al número de oportunidades laborales creadas. Así, el *Food and Nutrition Service*, entidad dependiente del Departamento de Agricultura y encargada de la gestión del programa a nivel federal, subvenciona con 30 dólares cada plaza de formación o puesto de trabajo ofrecido y con 175 cada plaza o puesto cubierto. Si el coste medio de creación de las plaza es menor, la subvención federal se reduce en la misma medida. <

Por otro lado, la BBA permite a los Estados eximir del cumplimiento de las obligaciones laborales impuestas por la PRWORA a un máximo del 15% de quienes incumplen tales condiciones y ampliar los fondos dedicados a personas desempleadas con hijos a cargo. Cabe señalar, por último, que la *Agricultural Research, Extension and Education Act* devolvió su derecho a beneficiarse del programa a casi un tercio de los 900.000 inmigrantes legales que lo perdieron en 1996.

3. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA

Los informes oficiales insisten en destacar que la reforma del sistema de prestaciones ha cosechado los resultados esperados en lo que se refiere a la reducción del número de beneficiarios de prestaciones sociales y a la inserción laboral tanto de los actuales beneficiarios como de quienes han agotado los límites temporales de acceso a las prestaciones. Otros informes, elaborados por centros de investigación y entidades sin ánimo de lucro (*Urban Institute, Center on Budget and Policy Priorities, Children Defense Fund*, etc.) añaden, sin embargo, que no se ha

registrado una mejora en las condiciones de vida del conjunto de los beneficiarios de la asistencia social debido, principalmente, a los bajos salarios de quienes han encontrado un empleo, al recorte en las prestaciones derivado de la propia integración laboral y a la ausencia de una red eficaz de servicios de apoyo en materia de transporte o atención infantil. La situación es especialmente grave para las madres solas con hijos a cargo, que constituyen la mayor parte de la población beneficiaria de estas prestaciones.

En cualquier caso, y dado el breve espacio de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la nueva legislación, las conclusiones de los estudios realizados hasta la fecha son provisionales y habrán de ser revisadas a medida que se vaya disponiendo de más y mejores datos.

3.1. Reducción del número de beneficiarios

Los efectos más notorios del nuevo sistema de asistencia social son los referidos a la reducción del número de beneficiarios de las prestaciones públicas, principal objetivo de la reforma. En 1999, el número de familias beneficiarias de las prestaciones económicas *TANFera* de dos millones y medio, en contraste con los casi cinco millones de familias beneficiarias de prestaciones *AFDC* en 1993 y los cuatro millones y medio en agosto de 1996, fecha de aprobación de la nueva normativa. Esto supone, entre 1993 y 1999 una reducción de un 45% en el número de familias y de 48% en el número de personas beneficiarias.

Según diversos estudios de ámbito estatal, la principal razón para el cese en las prestaciones es un incremento en el nivel de ingresos derivado del acceso a un puesto de trabajo. Otra causa importante es el cese de la imposición de sanciones por el incumplimiento de los requisitos de participación laboral. Así, en una primera estimación, se podría decir que:

- en torno al 50% de quienes dejan de cobrar prestaciones lo hacen por haber encontrado un trabajo;
- cerca del 25% alegan también incrementos en sus ingresos derivados de otras prestaciones y/o de los ingresos de sus familiares;
- entre un 10 y un 30% lo hace como consecuencia de la imposición de sancio-

nes o por haber incumplido los límites temporales;

- en torno al 15% cesa en las prestaciones por decisión personal;
- otro 15% lo hace por razones de carácter administrativo;

Como se ha mencionado, sin embargo, diversos estudios demuestran que la reducción en el número de beneficiarios de las prestaciones no se corresponde con una reducción similar en las tasas de pobreza. Así, mientras el número de beneficiarios de prestaciones *TANF/AFDC* se redujo entre 1995 y 1997 en un 22%, el número de personas pobres en familias monoparentales sólo lo hizo en un 5,4%.

Históricamente, el número de beneficiarios de las prestaciones asistenciales ha fluctuado en sentido inverso a los ciclos económicos generales: a mejor situación económica, menor número de beneficiarios. Actualmente, en cambio, las variaciones no se corresponden ya con la evolución de la economía, sino con la evolución de la política social y, más concretamente, con los cambios en los requisitos de acceso a tales prestaciones. Un estudio publicado en agosto de 1999 por el Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca señala que un 35% de la reducción del número de beneficiarios producida entre 1996 y 1998 se debe a cambios introducidos en la administración y gestión de los programas (incremento de los requisitos laborales, sanciones, derivaciones hacia prestaciones de otra naturaleza, cambios en las normas de acceso, etc), mientras que un 15% se debería al incremento del salario mínimo y sólo un 10% puede atribuirse a una mejora de las condiciones del mercado laboral.

3.2. Alta tasa de integración laboral

Al igual que la reducción del número de perceptores de prestaciones, su inserción laboral ha registrado resultados muy positivos, si bien no se puede establecer con claridad hasta qué punto estos elevados índices de acceso al mercado de trabajo son producto de las nuevas medidas adoptadas o del largo ciclo de crecimiento económico que el país registra desde hace casi una década. La Tabla 1 resume la situación laboral en 1990, 1996 y 1998 de las personas receptoras de prestaciones sociales en el año inmediatamente anterior.

Tabla 1

Situación laboral de los perceptores de prestaciones

	Marzo de 1990	Marzo de 1996	Marzo de 1998
Trabajo a jornada parcial Trabajo a jornada completa (más de 30 horas) Trabajo de algún miembro de la unidad familiar	19,9%	23,3%	30,5%
	12,8%	13,7%	18,0%
	37,1%	46,1%	48,0%

Fuente: US Census Bureau y Children's Defense Fund.

Diversos estudios estatales han puesto además de manifiesto que entre el 50% y el 75% de los antiguos beneficiarios de prestaciones asistenciales encuentran empleo al poco tiempo de abandonar el sistema cuando lo hacen por decisión propia y que tienden a trabajar durante más de 30 horas a la semana. Sin embargo, quienes se ven obligados a abandonar el sistema a consecuencia de la imposición de una sanción o por haber superado los límites temporales registran tasas de inserción laboral sensiblemente inferiores (entre el 20% y el 50%).

La tasa de inserción laboral se ve cuestionada, en cualquier caso, por el elevado número de retornos al sistema asistencial tras la ocupación temporal de un puesto de trabajo. Un estudio realizado por la Oficina General de Cuentas (GAO) señala que la proporción de retornos se sitúa entre el 20% y el 30% de los casos de inserción laboral. Tan elevada tasa podría deberse, en primer lugar, a una escasa preparación laboral de los nuevos empleados, forzados a abandonar el sistema sin la suficiente cualificación. En este sentido, interesa destacar que aunque la legislación TANF permite la combinación de actividades laborales y educativas, la mayoría de los Estados han reducido el porcentaje de beneficiarios autorizados a participar en actividades educativas.

El alto número de casos de retorno se debe, en segundo lugar, a la propia naturaleza de los puestos de trabajo, caracterizados por su precariedad y corta duración. Como consecuencia de ello, muchos de los beneficiarios del sistema se convierten en usuarios intermitentes, con periodos alternativos, más o menos largos, de empleo y de acceso a las prestaciones económicas.

Puede decirse, por lo tanto, que si bien el grado de inserción en el mercado laboral se ha incrementado, dista todavía de

ser un objetivo alcanzable para el conjunto de la población beneficiaria de la asistencia social. El *Urban Institute* estima que, de los beneficiarios TANF en 1997, sólo un 21% estaba trabajando (es decir, compatibilizaba trabajo y prestaciones), mientras que un 10% realizaba actividades educativas permitidas por la legislación, un 25% buscaba un empleo y un 44% no realizaba ninguna de estas tres actividades. Este último grupo, el de los que no han accedido todavía a un puesto de trabajo está compuesto, como cabría esperar, por quienes presentan mayores dificultades de acceso al empleo. La mayor parte de los beneficiarios de las prestaciones TANF presentan una o varias dificultades de este tipo: nivel educativo insuficiente (el 41% de los beneficiarios), desempleo de larga duración (43%), problemas de salud física o mental (48%), problemas graves de salud física o mental que afectan al trabajo (32%), hijos menores de un año (15%), hijos con alguna discapacidad (4%), monolingüismo no anglófono (7%) y problemas graves de transporte (10%). Un análisis del perfil de las personas que no han podido acceder a un empleo, muestra que el grado de inserción laboral es inversamente proporcional al número de dificultades acumuladas.

Es previsible, por otro lado, que a medida que pase el tiempo, la inserción laboral sea más difícil para este colectivo porque, habiéndose producido en los últimos años un importante proceso de acceso al empleo, el número de puestos de trabajo vacantes es menor y quienes no han accedido todavía al mercado laboral son quienes padecen mayores obstáculos para la inserción.

Los datos no parecen indicar, por último, que la inserción laboral derivada de la reforma del sistema de ayudas sociales haya tenido o vaya a tener un impacto significativo, en términos de sustitución o

desplazamiento⁸ sobre el conjunto del mercado de trabajo. Diversos estudios estiman que el incremento en el número de trabajadores en activo imputable a la reforma será como máximo de 1.400.000, un 1% del total de la población activa. Estos mismos estudios consideran que el mercado laboral norteamericano es suficientemente flexible para responder a este pequeño incremento sin alteraciones en la cuantía media de los salarios o en la tasa global de desempleo.

Sin embargo, se advierte que la reforma puede provocar un impacto sustancial en segmentos concretos de la mano de obra disponible, como el de las mujeres al frente de familias monoparentales o las mujeres con escasa cualificación profesional, ya que la oferta de mano de obra se está viendo ya sustancialmente incrementada en tales segmentos. En ese sentido, y a pesar de que tales efectos no son aún observables, es previsible que en los próximos años los índices de desempleo de estas trabajadoras se vean incrementados al tiempo que se produzca una reducción global de sus remuneraciones.

3.3. Salarios insuficientes

La inserción laboral no garantiza *per se*, especialmente en los Estados Unidos, la cobertura de las necesidades básicas de una familia. En ese sentido, cabe recordar en primer lugar que, a diferencia de mu-

chos países europeos, la participación laboral no implica el acceso -o lo hace en un grado muy reducido- a las prestaciones públicas por vejez, enfermedad o desempleo. En segundo lugar, los puestos de trabajo en los que los beneficiarios de las prestaciones tienden a insertarse son, en la gran mayoría de los casos, los que requieren una menor cualificación y, por tanto, los menos estables y los peor remunerados.

Diversos estudios han puesto de manifiesto, en este sentido, que la mayor parte de los ex-beneficiarios de prestaciones sociales que han encontrado un empleo perciben en sus nuevos puestos de trabajo salarios insuficientes para cubrir sus necesidades y las de sus hijos. Estas personas y quienes combinan la percepción de ayudas con el cobro de un salario obtienen un nivel de ingresos inferior, de media, a ocho dólares por hora y, en muchos casos, menos de seis. La cuantía anual resultante (entre 8.000 y 10.800 dólares) es inferior al umbral federal de pobreza (13.330 dólares para una familia de 3 miembros) y está muy por debajo la cantidad necesaria estimada para cubrir las necesidades básicas de una familia (entre 18.000 y 20.000 dólares al año). Se estima que en torno al 50% de los beneficiarios o ex beneficiarios que desempeñan actualmente un puesto de trabajo cobra un salario inferior al 75% del umbral de pobreza. Los porcentajes mejoran ligeramente (35% y 50% respectivamente) cuando se tiene en cuenta al conjunto de la unidad familiar⁹.

Tabla 2

Evolución del nivel salarial de los perceptores de prestaciones económicas (% respecto al n- total de perceptores)

	1990(%)	1993(%)	1996(%)	1998(%)
Perceptores de salarios	16,4	16,7	25,1	28,6
Salarios superiores al nivel de pobreza	6,1	5,4	7,2	8,2
Salarios inferiores al nivel de pobreza	10,3	11,3	17,8	20,4
Salarios entre 75-99% del nivel de pobreza	3,9	4,3	6,1	5,9
Salarios inferiores al 75%	6,4	7,0	11,8	14,5
Salarios inferiores al 50%	3,4	3,9	7,3	7,9

Fuente: US Census Bureau y Children's Defense Fund.

⁸ El efecto de sustitución se produce cuando la medida en cuestión tiene un impacto sobre el grupo al que va dirigido a expensas de personas que quedan al margen de dicho grupo. El efecto de desplazamiento se produce cuando el impacto neto de una medida es inferior a su impacto bruto porque la intervención distorsiona el mercado y conduce a una pérdida de empleos en otro ámbito de actividad.

La situación varía en el caso de los trabajadores mejor formados, ya que quienes cuentan con un diploma de Educación Secundaria o similar ganan entre un 20 y un 30% más que el resto de los trabajadores que reciben o han recibido ayudas sociales.

3.4. Aumento de la población desprotegida

Junto a mejoras significativas en la calidad de vida y en el grado de inserción laboral de un número importante de exbeneficiarios, la nueva estructura del sistema ha provocado también situaciones de desprotección, tanto en el colectivo formado por quienes han encontrado un trabajo, por lo general precario, como en quienes se han visto, o se verán, forzados a abandonar el sistema de prestaciones sin haber podido acceder a un empleo, por cumplirse los límites temporales máximos.

La integración laboral de los beneficiarios de las ayudas sociales tiene lugar, con frecuencia, en empleos precarios, en condiciones laborales especiales (más de un 25% trabaja de noche) y carentes de derechos sociales asociados, tales como vacaciones pagadas o permisos para el cuidado de hijos menores en caso de enfermedad de estos últimos. Esta situación perjudica especialmente a las madres cabezas de familia monoparentales, contribuyendo a una reducción neta de sus ingresos al tener que sufragar con sus propios recursos los servicios de atención infantil. Igualmente, menos de un tercio de los nuevos contratados accede a los seguros sanitarios privados sufragados parcialmente por sus empresas, en comparación con el 50% de cobertura de estos seguros entre el resto de la población empleada. En ocasiones, son los propios empleados los que renuncian a este tipo de cobertura sanitaria debido a las elevadas cotizaciones requeridas a sus afiliados.

Por otro lado, diversas estadísticas, como la Encuesta Nacional de Familias Americanas de 1997, señalan que entre un 20% y un 25% de los antiguos perceptores de prestaciones no trabajan y se integran

en unidades familiares en las que ningún miembro trabaja ni percibe prestaciones TANF. Dado lo novedoso del fenómeno, la mayor parte de los Estados tienen en curso diversos estudios sobre la situación de los ex beneficiarios de las prestaciones sociales y son pocos los que han publicado sus conclusiones definitivas. Por lo tanto, los datos acerca de quienes pierden el derecho de acceso a las prestaciones sin haber accedido a un trabajo son escasos: es de suponer, como ya se ha dicho, que se repliegan hacia prestaciones de otra naturaleza (desempleo, Ingreso Suplementario de Seguridad o hacia trabajos ocasionales, solicitan ayuda a otros familiares o, en determinados casos, retornan al sistema una vez cumplidas las sanciones impuestas.

3.5. Incremento de la pobreza infantil

Aunque el bienestar infantil es también objetivo prioritario de la reforma, diversos estudios han puesto de manifiesto un ligero incremento en el número de casos de pobreza extrema entre la población infantil desde su aplicación. Aunque no está demostrado que tal incremento se deba a la puesta en práctica de las nuevas políticas, parece comprobado que la reforma no ha cubierto sus objetivos en ese aspecto. La Tabla 3 resume la evolución del número de personas menores de edad integrados en unidades familiares con un nivel de ingresos inferior al Umbral Federal de Pobreza.

En 1995, de cada 100 menores integrados en familias con un nivel de ingresos inferior al umbral de pobreza con anterioridad al cobro de prestaciones, 57 percibían prestaciones AFDC. El 1998, el porcentaje descendió al 40%, el más bajo desde 1970. Adicionalmente, el porcentaje de

Tabla 3

Personas menores de edad integradas en familias con un nivel de ingresos inferior al umbral federal de pobreza (en miles de personas y en porcentaje sobre el total de la población menor de 18 años)

	1995		1996		1997		Diferencia 95-97	
Menores por debajo del umbral de pobreza	14.665	20,8	14.463	20,5	4.113	19,9	-552	-0,9
Menores por debajo del 50% del Umbral Oficial de Pobreza	5.970	8,5	6.330	9,0	6.364	9,0	+394	+0,5

Fuente: US Census Bureau y Children's Defense Fund.

quienes percibían cupones de alimentación se redujo del 88% al 70%. El *Center on Budget and Policy Priorities* señala en un estudio publicado en agosto de 1999 que, si bien el número de niños pobres se ha reducido ligeramente en los primeros años de la reforma, el grado de pobreza de quienes siguen viviendo por debajo del umbral federal es hoy mayor que antes de la misma, y el grado de pobreza extrema se ha incrementado. Tal incremento se ha dado casi exclusivamente en familias en las que algún miembro ha trabajado durante el último año. En el caso de los progenitores encargados de la custodia de hijos menores, no parece que el pago de las pensiones alimenticias adeudadas por el otro progenitor privado de la guarda mejoren significativamente su situación económica. Así, un estudio de la Oficina General de Cuentas (GAO) señalaba en 1998 que, en los Estados en los que ya se han empezado a aplicar límites temporales, sólo entre el 20% y el 40% de las familias percibían las pensiones correspondientes en los 12 meses previos a la finalización de la prestación. En esos Estados, más de la mitad de los niños no habían sido objeto de orden judicial alguna que reconociera su derecho a la pensión alimenticia.

4. APLICABILIDAD DEL MODELO NORTEAMERICANO EN LA CAPV

A la hora de analizar la aplicabilidad del modelo estadounidense en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cabe destacar, en primer lugar, los distintos fundamentos filosóficos sobre los que se basan aquel modelo y el vigente en la mayor parte de los países europeos. El rechazo de la dependencia respecto de lo público constituye el núcleo del *workfare* y de las políticas de protección social en Estados Unidos. En Europa, por el contrario, la figura central es la de la persona excluida: no son las carencias individuales las que determinan la aparición de situaciones de pobreza, sino las carencias de la sociedad, incapaz de incorporar a determinados individuos al mercado laboral. En el modelo estadounidense, las obligaciones sociales asociadas al estatus de ciudadanía adoptan la forma de un deber impuesto al beneficiario. En Europa, si bien la exclusión también reenvía a las obligaciones asociadas al estatus de ciudadanía, la deuda no corresponde a los beneficiarios, como contrapartida de las prestaciones, sino a la sociedad, que tiene con respecto a los excluidos un deber de

inserción fundamentado en los derechos de igualdad y solidaridad.

Por otro lado, las contraprestaciones descritas se inscriben en Estados Unidos en un contexto en el que la protección laboral es extremadamente limitada y, en consecuencia, el mercado laboral particularmente flexible. Esta flexibilidad, y los bajos niveles de protección laboral, son los que permiten, en la práctica, aplicar una lógica basada en la inmediata inserción en el empleo. Sólo un mercado abierto en el que la tasa de creación de empleo es muy elevada permite llevar a cabo una estrategia de esta naturaleza. Otras diferencias conceptuales importantes son las que se refieren al carácter selectivo del enfoque norteamericano, que impone diferentes obligaciones en función de las características individuales de los beneficiarios, y al efecto moralizador que persiguen, caracterizado por la extensión de las normas de la contraprestación a la esfera de la vida privada. En conclusión, no se puede sino constatar las muy profundas divergencias filosóficas e ideológicas que separan la concepción norteamericana del enfoque europeo. En el viejo continente, la mayoría de los fundamentos que sustentan el sistema de protección social estadounidense, tal y como se presenta en la actualidad, no podrían concebirse sin romper con una muy asentada tradición de derechos sociales.

Esta oposición ideológica no significa, sin embargo, que todas las prácticas ideadas y puestas en marcha al otro lado del Atlántico deban rechazarse de plano. Determinados elementos del sistema se ajustan a las tendencias que, en la actualidad, se observan en Europa, y otros podrían sumarse en el futuro a las características de las políticas de protección y de inserción laboral defendidas en nuestro ámbito. Otros en cambio, los que se encuentran muy directamente asociados al fundamento ideológico del sistema o a la situación económica y del mercado laboral americano, no parecen trasladables a nuestro contexto.

Entre estos últimos cabe destacar la imposición de límites temporales rígidos, que se contrapondrían al establecimiento de límites en función de la situación de necesidad; el rechazo de las actividades educativas y formativas, cuya combinación con las actividades laborales ha demostrado ser el enfoque más eficaz; y la imposición de un rígido régimen de contraprestaciones laborales que, a menudo, se

demuestran incapaces de mejorar la situación de la persona afectada.

Entre los primeros, los que sí podrían inspirar las políticas europeas, cabe señalar el diseño de alternativas previas que eviten el recurso sistemático a las prestaciones económicas; la existencia de una gama variada de intervenciones que permitan diseñar las combinaciones de medidas que mejor se ajusten al nivel de aptitudes y necesidades de las personas

atendidas; la confluencia de los dispositivos de asistencia social y creación de empleo; la implicación del sector privado con y sin ánimo de lucro; y la creación de un marco competencial que, al tiempo que garantiza el cumplimiento de las disposiciones emanadas del poder central, permite un amplio grado de flexibilidad y adaptación a las necesidades territoriales.

Siis

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS

ELEMENTOS DE LAS POLITICAS EUROPEAS DE INSERCIÓN LABORAL APLICABLES EN LA CAPV

El presente artículo resume parte de un estudio realizado por el Centro de Documentación y Estudios SUS, a iniciativa de la Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco, acerca de las políticas de inserción laboral desarrolladas en los países europeos. El informe en cuestión, que lleva por título "Políticas de inserción laboral en Europa", ofrece una visión general de las políticas activas de empleo aplicadas en el ámbito europeo y describe en detalle el conjunto de los programas de inserción laboral vigentes en Dinamarca, Francia, Holanda y Reino Unido, así como de algunas experiencias de inserción desarrolladas en los últimos cinco años en Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Suecia. Para la redacción de este artículo se ha seleccionado el último de los capítulos del informe, en el que se exponen los elementos de las políticas activas europeas que se estiman aplicables en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El análisis de los sistemas vigentes en Dinamarca, Francia, Holanda y Reino Unido y el de las experiencias consideradas como buenas prácticas por el Observatorio Europeo del Empleo en Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Suecia, así como la revisión de la literatura especializada a nivel internacional, han permitido destacar algunas líneas directrices que podrían adoptarse

como principios o criterios de actuación en el marco de las políticas de inserción laboral desarrolladas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Precisamente por tratarse de principios o de criterios de actuación no van referidos a programas o medidas específicos, sino a aspectos relacionados con su diseño, con su aplicación o con el vínculo existente entre la eficacia de las medidas y el sistema de prestaciones económicas al que se asocian (ya se trate de prestaciones de carácter contributivo -en particular, la prestación por desempleo- o de prestaciones de ayuda social -en particular, las prestaciones de garantía mínima de ingresos-). Este enfoque permite orientar las intervenciones de la Comunidad Autónoma, independientemente de la amplitud de su ámbito competencial en materia de inserción en el mercado laboral: Sea cual sea, en la actualidad, y en un futuro, su nivel de competencias en esta materia, los principios propuestos constituyen, a juzgar por las tendencias observadas en el conjunto de los países europeos y por los resultados de las evaluaciones, criterios válidos de intervención.

La progresiva generalización de estas líneas de actuación resulta de su relativo éxito en la aplicación de los programas, de acuerdo con las evaluaciones realizadas en los distintos países. Conviene tener presente que, si bien el éxito de estas bue-