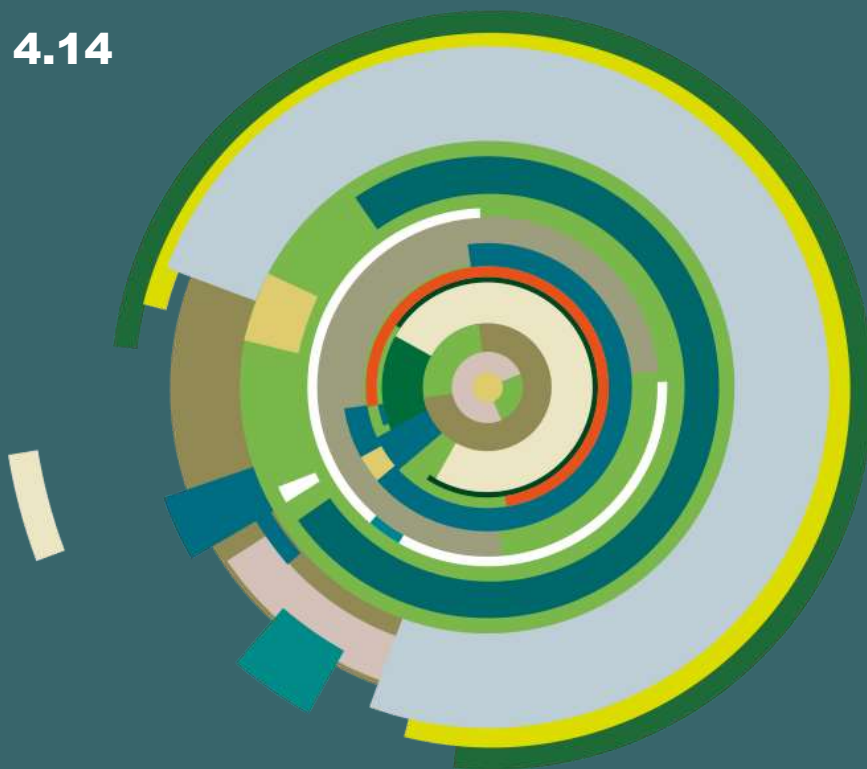




La garantía de ingresos mínimos

Manuel Aguilar Hendrikson

Universidad de Barcelona

Ana Arriba González de Durana y Gloria Moreno Raymundo

Universidad de Alcalá de Henares



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

SUMARIO

Introducción

1. La garantía de ingresos mínimos para la población activa en España: los componentes de un sistema complejo
2. Reformas en las políticas de garantía de ingresos para la población activa desde la Gran Recesión
3. Evolución de las magnitudes del sistema entre 2008 y 2018: perceptores y gasto
4. Aproximación a la cobertura de las prestaciones de protección frente al desempleo.
5. Conclusiones
6. Referencias

Introducción

En este documento analizamos las políticas de prestaciones económicas asistenciales, en el sentido de condicionadas a la insuficiencia de ingresos (*means-tested*) dirigidas a la población activa. No tratamos aquí, por tanto, las políticas de pensiones (de jubilación/vejez o invalidez/discapacidad) contributivas ni asistenciales, no tampoco las prestaciones por desempleo de tipo contributivo. En relación con éstas últimas, con la salvedad de que el análisis de la cobertura (apartado 4) incluye el conjunto de las prestaciones por desempleo, dada la dificultad para desglosarlas en la Encuesta de Población Activa.

Las políticas de garantía de mínimos que tratamos aquí incluyen dos tipos de programas: las prestaciones por desempleo de tipo asistencial (dirigidas a la población desempleada (tras la pérdida del empleo) y las prestaciones (autonómicas) de renta mínima, dirigidas a la población en situación de pobreza. Es cierto que, al menos en algunas comunidades, las rentas mínimas pueden servir para complementar pensiones bajas, pero en conjunto el peso de esta función es reducido.

Estas prestaciones han funcionado durante el decenio de la Gran Recesión como un estabilizador automático, en especial tras el agotamiento del sistema de prestaciones contributivas que respondió con fuerza en los primeros tres años de la crisis. El “automatismo” del estabilizador ha sido algo menor en el caso de las prestaciones que estudiamos aquí. En el caso del desempleo asistencial, por el carácter selectivo y limitado en el tiempo de muchas de sus variedades; en el de las rentas mínimas por la heterogeneidad de su regulación, que va desde el derecho garantizado (que desencadena el automatismo) hasta formulas muy discrecionales y contenidas, que reducen el automatismo ante el incremento de las situaciones de desprotección económica.

Desde hace varias décadas, estas políticas también responden a una lógica activadora, es decir, son concebidas como instrumentos destinados a reforzar vínculos con la participación laboral. En buena medida mediante exigencias de aceptación de empleos, de búsqueda activa de trabajo o de participación en actividades formativas. Además, en

el contexto de crecimiento de formas de empleo “fragmentado” (a tiempo parcial, por días o semanas) y de los salarios bajos, este tipo de prestaciones se ven ante la necesidad de proteger a trabajadores pobres (*in-work benefits*) (Marchal, Marx, y Verbist 2017), tanto por la propia situación de pobreza que requiere de protección como por la necesidad de evitar “trampas de la pobreza” cuando la prestación que se pierde al trabajar es mayor que el ingreso (neto) del empleo.

En anteriores ediciones del Informe FOESSA, hemos analizado la evolución de algunos de sus componentes (rentas mínimas) y de las consecuencias de la crisis. Este documento da continuidad a los trabajos contenidos en informes anteriores, centrándose en el periodo 2007-17. Pretendemos estudiar la evolución de las políticas de garantía de ingresos mínimos desde el comienzo de la crisis económica de 2008, prestando atención a las trayectorias que se están siguiendo en los primeros años de recuperación (2015-2017). Nos preguntamos también por sus desarrollos y efectos como mecanismos de protección frente a la pobreza y en su papel de inserción/integración.

1. La garantía de ingresos mínimos para la población activa en España: los componentes de un sistema complejo

La garantía de ingresos mínimos incluye todas aquellas políticas y programas de prestaciones económicas de último recurso para evitar la pobreza y asegurar un nivel mínimo de vida para individuos y sus dependientes cuando no hay otros medios de vida o éstos son insuficientes (Frazer & Marlier 2016). Por lo tanto, estos programas proporcionan una última red de seguridad para aquellas personas u hogares no elegibles para prestaciones contributivas, bien porque no reúnen los requisitos o porque han agotado su protección.

Son, por lo tanto, políticas clave en la prevención y protección frente a los riesgos de pobreza. En los periodos de crisis económica las políticas de garantía de mínimos deberían expandirse para contrarrestar los efectos de la pérdida de empleo y del empobrecimiento de los hogares. Tienen carácter anticíclico y son políticas de estabilización fiscal automática.

La característica principal de estos programas es su acceso mediante la comprobación de la insuficiencia de recursos, es decir, son prestaciones de tipo asistencial. Pero hay modalidades diversas en función de algunos de sus rasgos clave. Podemos diferenciar cuatro tipos:

- Ingresos mínimos: son prestaciones asistenciales de **cuantía diferencial** que completan los ingresos disponibles (salarios, rentas, prestaciones) hasta una cuantía considerada como el objetivo a garantizar. Los programas de rentas mínimas clásicos (garantizadas o de inserción) son ejemplo de este tipo. También lo son las prestaciones dirigidas específicamente a personas con empleos con bajo salario, como el *Earned Income Tax Credit* (EITC) en Estados Unidos. Se perciben por tener ingresos inferiores al mínimo a garantizar.

- **Prestaciones categoriales de cuantía fija:** prestaciones que consisten en una **cuantía económica fija a quienes pertenecen a un determinado grupo**, como los subsidios asistenciales de desempleo (ligados a la condición de persona desempleada), o las prestaciones por hijos a cargo (ligada a la tutela de menores de edad). Se perciben por pertenecer a esa categoría.
- **Prestaciones económicas condicionadas y selectivas:** son prestaciones asistenciales orientadas a individuos u hogares que *retribuyen la realización de alguna actividad*. Se perciben por hacer algo. El ejemplo clásico son las transferencias monetarias condicionadas (TMC) que se perciben por hacer algo (escolarizar o vacunar a los hijos, etc.). En nuestro contexto, las becas por asistir a actividades de formación o de activación y, en cierto sentido, los planes de contratación de personas desempleadas/sin ingresos encajan en este tipo.
- **Prestaciones discrecionales.** Se trata de prestaciones asistenciales no garantizadas. El acceso a las prestaciones, su cuantía y duración dependen de decisiones administrativas más o menos reguladas, en ocasiones con un peso importante de criterios profesionales o políticos.

La debilidad, cuando no la ausencia de sistemas de garantía de ingresos mínimos suficientes es una de las características compartidas por los Estados del bienestar del Sur de Europa (Ferrera 2005). En España, además de su baja intensidad protectora, la garantía de ingresos mínimos no es un sistema integrado sino una serie de programas financiados, regulados y gestionados desde diferentes niveles de la administración.

En la Tabla 1 se recogen los principales programas de garantía de ingresos mínimos tanto los dirigidos a población activa como población no activa. Aparecen agrupados en 5 bloques:

A. Prestaciones asistenciales dirigidas a la población no activa:

- Complementos de mínimos de pensiones contributivas. Elevan el importe efectivo de la pensión contributiva hasta una cuantía mínima cuando se carece de otros ingresos. Se financian (mediante impuestos) por la administración general del Estado que transfiere su importe total a la Seguridad social.
- Pensiones no contributivas. Son pensiones para personas mayores de 65 años o con discapacidad (superior al 65%) que no pueden acceder a una pensión contributiva. Se financian mediante impuestos por la administración general del Estado y son gestionadas por las comunidades autónomas, que en algunos casos complementan su importe.
- Pensiones asistenciales y subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI, predecesoras de las pensiones no contributivas. Se trata de un programa en vías de extinción con menos de 10 mil perceptores en toda España.

B. Prestaciones asistenciales dirigidas (principalmente) a la población activa. Incluye los subsidios por desempleo y las rentas mínimas, así como los programas de empleo para personas desempleadas (convenios con corporaciones locales, empleo social protegido, etc.).

C. Prestaciones asistenciales orientadas a la protección de los hijos menores o con discapacidad. Entre ellas se encuentran las prestaciones familiares por hijo a cargo,

que son prestaciones de baja cuantía para hogares con hijos menores de 18 o con discapacidad y prestaciones de pago único en situaciones especiales (parto múltiple) (ver documento de trabajo 4.11). Son importantes, en especial las prestaciones por hijo a cargo con una amplia cobertura, pero baja intensidad protectora. Están destinadas a apoyar la crianza y educación de los menores.

D. Prestaciones, de carácter local y autonómico, en el ámbito de los servicios sociales complementan de forma muy dispersa la ‘última red’. En algunos casos son ayudas puntuales, en otros periódicas, que se orientan a dar respuesta a necesidades particulares o en momentos de crisis. Este es el caso de las ayudas de emergencia o también prestaciones específicas para determinadas necesidades (vivienda, pagos de mantenimiento de un servicio, alimentación, etc.) Tienen a menudo un carácter más discrecional que garantizado y su financiación suele estar limitada. Se carece de información exhaustiva sobre las cuantías, cobertura o su regulación. En algunos casos acompañan a los programas de rentas mínimas y tienen un alcance muy importante como es el caso de la prestación complementaria de vivienda del País Vasco.

E. Por último, la vía fiscal puede ser una vía importante para garantizar una serie de ingresos mínimos a los hogares (Fernández 2015). A pesar de que no van a ser objeto de estudio, para trazar un mapa (lo más comprensivo posible) de la protección de mínimos es importante tener en cuenta las políticas fiscales. Durante las últimas décadas, las reformas del IRPF han hecho de las deducciones personales y familiares del IRPF uno de los principales mecanismos de apoyo a las rentas de los hogares en España y han aumentado su rol como parte de las políticas de alivio de pobreza (Levy y Salas, 2008). En los análisis de política social, se señala el creciente protagonismo del uso del sistema fiscal y la necesidad de estudios que integren ambos tipos de protección. En España, hay que considerar el papel de las reducciones en la base imponible, las deducciones en cuota por circunstancias familiares y las deducciones en cuota reembolsables o reintegrables (para madres trabajadoras con hijos menores de 3 años, a las que se han añadido familias numerosas, monoparentales con dos o más hijos y familias con ascendientes y descendientes con discapacidad). Sin embargo, dado que buena parte de los hogares en situación de pobreza están exentos de tributación, sus efectos sobre los hogares en situación de pobreza son muy limitados (Cantó 2014; Cantó y Ayala 2014).

Tabla 1. Esquemas de garantía de ingresos mínimos en España. 2017

	Tipología	Cuantía	Derecho garantizado	Prueba de ingresos	Selectividad (acceso)	Condiciones
Prestaciones asistenciales de garantía de ingresos mínimos						
A. Población no activa						
Complementos mínimos de pensiones	Ingreso mínimo	Diferencial	Sí	Individual/Hogar	Percibir pensión contributiva (baja)	--
Pensiones no contributivas	Categorial	Fija	Sí	Individual/Hogar	No percibir pensión contributiva	--
Pensiones FAS/LISMI	Categorial	Fija	Sí	Individual/Hogar	Pensiones a extinguir	--
B. Población activa						
Subsidios de desempleo	Categorial	Fija	Sí	Individual/Hogar	Desempleado, diversidad de situaciones específicas	Diversos: disponibilidad para empleo y activación
Rentas mínimas	Ingreso mínimo	Diferencial	Sí/No	Hogar	Variados: residencia, tiempo de vida independiente y otros	Diversas: normalmente disponibilidad para empleo y activación
Planes de formación y empleo	Prestación condicional	Fija	No	--	Requisitos del programa	Participación en los programas
C. Prestaciones familiares						
Prestaciones por hijo	Categorial	Fija	Sí	Hogar	Hijos	No
D. Otras prestaciones asistenciales						
Transferencias de vivienda, alimentación	Categorial/ Prestaciones discrecionales	Fija	No		Necesidad específica	Diversas
Ayudas de emergencia	Prestaciones discrecionales	Ad hoc	No	Individual/Hogar	Discrecional	Diversas
E. Deducciones y prestaciones vía fiscal (no asistenciales)						
Deducciones reembolsables	Impuesto negativo	Fija. Reembolsable	Si		Trabajadoras con hijos < 3 años, fam. numerosa, fam. monoparental > 2 hijos y ascendientes/descendientes con discapacidad.	Trabajadoras, familia numerosa, monoparental o discapacidad IRPF
Reducciones en la base imponible	Deducciones	No reembolsable	Si			IRPF
Deducciones en cuota	Deducciones	No reembolsable	Si			IRPF

Fuente: Elaboración propia

En este trabajo nos vamos a centrar en los programas asistenciales mantenimiento de ingresos mínimos para población activa (en edad de participar en el mercado de trabajo y con capacidad reconocida para hacerlo): prestaciones asistenciales de desempleo (asistenciales) y rentas mínimas. Esta elección supone dejar fuera otro tipo de prestaciones asistenciales bien porque están destinadas a población inactiva (complementos de mínimos y pensiones no contributivas) o porque no están destinadas al mantenimiento global de la persona/hogar (como las destinadas al apoyo a la crianza como las prestaciones por hijo a cargo) y prestaciones que tienen un carácter puntual (prestaciones de emergencia (discrecionales, puntuales). También dejaremos fuera los programas de empleo protegido (condicionados a la participación en el mercado de trabajo, en este ámbito: programa de garantía juvenil, planes de empleo...).

Los subsidios de desempleo constituyen el nivel no contributivo (o asistencial) del sistema de protección frente al desempleo. Los subsidios están destinados a trabajadores desempleados que hayan agotado sus prestaciones contributivas de desempleo o que no hayan contribuido de forma suficiente. Como se puede ver en la Tabla 2, a partir de distintos requisitos para acceder a estos subsidios (edad, situación personal y familiar, además de insuficiencia de rentas o de periodos sin ingresos). Se trata de prestaciones de cuantía fija de baja intensidad protectora que incluyen el cumplimiento de una serie de condiciones (compromisos o conductas), usualmente relacionados con la reincorporación laboral, para mantenerlos. Desde comienzos del siglo XXI y especialmente durante la crisis de 2008, se han reforzado este tipo de condicionamientos de tipo activador. La introducción de la Renta Activa de Inserción (RAI) en el año 2000 fue la introducción de un subsidio (ayuda) económico orientado a la inserción laboral de los trabajadores desempleados de larga duración, más allá de su protección económica. Desde el comienzo de la crisis económica de 2008, se ha seguido esta vía de creación de nuevos programas adicionales para desempleados con orientación activadora, pero que no modifican la estructura de los subsidios de desempleo.

Las rentas mínimas (RM) son esquemas autonómicos de ingresos mínimos para hogares de bajos ingresos. Son esquemas de prestaciones que se combinan con acciones o programas para la integración social, prioritariamente laboral. Ofrecen una protección diferencial, basada en una cuantía básica complementada en función del tamaño de la unidad de convivencia, con requisitos variables y en algunos casos condicionados. Las RM autonómicas ofrecen niveles significativamente diferentes de protección a individuos y hogares con niveles similares de necesidad. Su nivel de adecuación es bajo en comparación con los estándares europeos con la excepción de Navarra y País Vasco (Ayala 2016; Sanzo 2013; Zalakain 2014). A pesar de su naturaleza comprensiva, su cobertura es restringida debido a límites en las formas de administración de los programas que tienden a lógicas de control y cuentan con recursos humanos y materiales escasos para su funcionamiento. A pesar de ocupar un lugar similar en el sistema de protección y de tener una estructura parecida, existen importantes diferencias en requisitos de acceso (edad, residencia, características y necesidades), condiciones de mantenimiento (duración, renovación, disponibilidad para el trabajo, escolarización de menores...) y compromiso con actividades de activación.

Desde sus comienzos, buena parte de estos esquemas se plantearon como esquemas orientados hacia la integración o inserción, principalmente laboral, de sus beneficiarios que se materializaba en un contrato o plan de integración que implica la realización de determinadas actividades. Las áreas responsables de estos programas son, en la mayor parte de las comunidades, los servicios sociales, que tienen dificultades para coordinarse estas actividades con otras administraciones, en especial los servicios de empleo. Sólo dos comunidades (el País Vasco y Cataluña) han transferido su gestión a los servicios de empleo. A pesar de intentos de establecer prácticas y protocolos de coordinación entre los servicios, la intervención social se mantiene fragmentada en diferentes dimensiones, poco coherente o adaptada para las especificidades de los perceptores de RM (Rodríguez-Cabrero et al. 2015).

Otros programas están orientados a favorecer la incorporación laboral de determinados colectivos (jóvenes, con discapacidad, mujeres sin experiencia laboral, jóvenes, minorías...) mediante empleo protegido para colectivos alejados del mercado de trabajo. Se han desarrollado sobre todo a nivel local y autonómico y tienen un carácter diverso, de difícil sistematización (Ayala et al. 2016; Pérez-Erasmus 2016).

Una mirada conjunta a este conjunto de programas muestra un sistema poco articulado con escasa capacidad para la reducción de la pobreza (Ayala y Laparra 2009). Entre los problemas conocidos hay que señalar la existencia de situaciones de necesidad similares tratadas de formas diferentes, la existencia de importantes huecos protectores y zonas grises con protección inadecuada (por ejemplo, personas con discapacidad). En muchos casos, la garantía de la prestación desaparece en una instrumentación de la política que concede amplios márgenes de discrecionalidad.

Por último, los vínculos de transición entre programas son inexistentes y las transiciones entre unos y otros (en especial entre los subsidios de desempleo y las RM, pero también entre los mismos subsidios de desempleo) tropiezan con incompatibilidades. En definitiva, los propios procesos administrativos hacen que personas u hogares en situación de necesidad pasen periodos considerables sin acceso a prestaciones.

2. Reformas en las políticas de garantía de ingresos para la población activa desde la Gran Recesión

2.1. Reformas en la protección de desempleo

Desde finales del siglo pasado, y con mayor intensidad desde la promulgación de la Ley 56/2003 de Empleo, las reformas de la protección de desempleo han perseguido modernizar el sistema siguiendo la orientación marcada en la Estrategia Europea del Empleo: mejora de la gobernanza del sistema tras su descentralización, la incorporación de nuevos agentes sociales (empleadores, provisorios privados, organizaciones voluntarias o comunitarias) en este ámbito y su transformación en un sistema promoción del empleo (Martín 2014). En los diez años que han seguido a la crisis de 2008, las políticas destinadas a la población desempleada, entre ellas el sistema de protección, se han modificado de forma reiterada. Estos cambios han combinado orientaciones dispares, incluso contradictorias: al tiempo que se daba continuidad a la orientación

modernizadora o se pretendía dar respuesta a las necesidades crecientes derivadas de los elevados niveles de desempleo, se perseguía controlar y limitar el gasto, siguiendo las líneas de las políticas de consolidación fiscal.

2.1.1. 2008-2011: Introducción de flexibilidad

Las primeras medidas introducidas tras la crisis pretendieron crear o reforzar los apoyos para los trabajadores desempleados, invocando a los llamados mecanismos de flexibilidad interna y ampliando los mecanismos de protección social (que facilitasen el tránsito a una nueva situación empleo o jubilación). Así, el Real Decreto-Ley 2/2009 de 6 de marzo de mantenimiento y fomento del empleo junto con la protección de personas desempleadas (posteriormente en la Ley 27/2009 de 30 de diciembre) acortaba el periodo de un mes de espera para acceder al subsidio y establecía bonificaciones a la contratación para perceptores de alguna prestación por desempleo o trabajadores en Expedientes de Regulación de Empleo (ERE).

En 2009, el agotamiento de la protección contributiva de muchos desempleados y el previsible agotamiento de los subsidios asistenciales que la prolongaban pone sobre la mesa la cuestión de cómo mantener algún nivel de protección para los sectores más afectados por la crisis. Se abrían varias posibilidades, desde una flexibilización y prolongación de los subsidios, la transformación de la RAI en una especie de renta mínima estatal, un apoyo central a la extensión de las rentas mínimas autonómicas (Ayala y Laparra 2009), o bien la creación de programas temporales que no comprometieran más allá del período de recesión y elevado desempleo. El gobierno optó por esta última fórmula, y puso en marcha el Programa Temporal de Protección para la Inserción (PRODI) que proporcionaba una prestación económica asistencial de apoyo en un proceso de inserción (Real Decreto-Ley 10/2009 de 14 de agosto). El PRODI se presentaba como una ampliación asistencial de carácter extraordinario para quienes habiendo agotado la prestación/subsidio desde el 1 de agosto, careciesen de rentas en el hogar y se comprometiesen a participar en un itinerario activo. La cuantía de la prestación se establecía en el 80% del IPREM durante seis meses no prorrogables y se podía percibir solo en una ocasión. Siguiendo el modelo de prestación orientada a la activación de la Renta Activa de Inserción, la prestación del PRODI estaba condicionada a la inscripción como demandante de empleo, a la suscripción de un compromiso de actividad y al cumplimiento de las obligaciones al tiempo que recibía apoyo formativo para el proceso de inserción al empleo. La percepción del PRODI era incompatible con otras ayudas sociales de otras administraciones públicas, incluidas las rentas mínimas de las CCAA.

El PRODI inauguró un modelo de política al que se ha recurrido repetidamente durante esta década: una prestación de carácter extraordinario inscrita en un programa de carácter temporal que amplía parcialmente y de forma extraordinaria la cobertura asistencial del desempleo, sin modificar el sistema de protección del desempleo. Se han orientado a colectivos vulnerables, en particular desempleados de larga duración y se han configurado como programas de activación al empleo en la línea marcada por la RAI.

En noviembre de 2009 (Ley 14/2009 de 11 de noviembre) se amplió la posibilidad de acceder a PRODI a quienes hubiesen agotado prestaciones con posterioridad al 1 de enero y se modificó la composición de la unidad familiar en la prueba de rentas (excluyendo, salvo excepciones, a padres del solicitante). El PRODI fue prorrogado en dos ocasiones (Real Decreto 133/2010 y Real Decreto Ley 12/2010) hasta el mes de febrero de 2011. En la última prórroga, se focalizó el programa para orientarlo únicamente a colectivos vulnerables (menores de 30 años, mayores de 45 y trabajadores entre 30-45 años con responsabilidades familiares).

2.1.2. 2010-2014: Restricción y control del gasto

En 2010, se introdujeron medidas restrictivas especialmente en las políticas de protección, al tiempo que se reforzó la orientación hacia la activación como el eje de la política de desempleo. A través del Real Decreto-Ley 10/2010 y posteriormente, de la Ley 35/2010, junto con medidas orientadas a incentivar la contratación indefinida, reducir la temporalidad y apoyar la flexibilidad (tiempo parcial), se introdujeron medidas para reforzar las políticas activas de empleo a través de nuevos recursos para las comunidades autónomas y la incorporación de las agencias de colocación. Se endurecen, además, las obligaciones de los perceptores de prestaciones de desempleo (inscripción como demandantes de empleo, de suscripción de un compromiso de actividad y de participación en actividades formativas).

El Acuerdo Social y Económico de 2011 se centró en las políticas activas de empleo con tres objetivos: mejorar la empleabilidad, mantener un buen nivel de cobertura de la protección por desempleo y animar e impulsar las decisiones de contratación de las empresas. Desarrolló cuatro programas, incluidos en el Real Decreto-Ley 1/2011, para la promoción del empleo estable, especialmente a través de la mejora de empleabilidad y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

Entre ellos, el Programa de Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) que sustituyó y reorientó la actuación del PRODI. PREPARA era también un programa temporal (renovable cada 6 meses) de recualificación profesional con una ayuda económica de acompañamiento de 6 meses de duración de cuantía ligeramente inferior (75% del IPREM) sujeto a prueba de carencia de ingresos de la unidad familiar (cónyuge y menores dependientes y, en el caso de personas solas, padres que conviven con el solicitante). No podían acceder quienes hubiesen participado en el PRODI o RAI o percibido prestaciones de renta agraria o subsidio del REASS. Las rentas mínimas o ayudas análogas de las comunidades autónomas computaban como ingresos y podían ser complementadas por el PREPARA hasta el 75% del SMI (se descuentan de la ayuda el importe que exceda), lo que suponía una inversión de la lógica subsidiaria de la protección de garantía de mínimos. La orientación hacia la activación se materializó como un derecho a un itinerario individualizado y personalizado y a la participación en medidas de política activa junto con la obligación de participar en las acciones de políticas activas y búsqueda de empleo.

Posteriormente, siguiendo las líneas del Acuerdo Social y Económico, el RDL 3/2011 desarrolló medidas y definió los elementos y organización (reforma) de las políticas

activas de empleo como elemento central de las políticas de empleo españolas. Se incorporaron la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo, se estableció la organización del Sistema Nacional de Empleo y los órganos de coordinación y concertación, así como y el Catálogo de Servicios a la Ciudadanía, común a todos los servicios de empleo. En la norma se ordenaron y redefinieron el contenido de las políticas activas de empleo buscando la coordinación que superase la fragmentación y las brechas entre las políticas activas y pasivas, así como los niveles de la administración, las agencias, agentes y proveedores del sistema.

En los primeros meses de 2012, con la entrada de un gobierno popular, se produjo un segundo giro restrictivo de la protección del desempleo. Se introdujeron reformas que supusieron transformaciones esenciales de las políticas. En el caso de la protección por desempleo, en julio de 2012, el Real Decreto 20/2012 introdujo medidas que eliminaron o recortaron prestaciones de desempleo y endurecieron las condiciones de acceso en un paquete de ajustes orientado a garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad. Por una parte, en relación con las prestaciones y subsidios de desempleo:

- Se redujo la cuantía de la prestación a partir del séptimo mes del 60% al 50% de la base de cotización,
- Se suprimió el 35% de la cotización correspondiente al trabajador a cargo de la entidad gestora,
- Se amplió los requisitos para el acceso a la prestación a los trabajadores a tiempo parcial),
- Se eliminó el subsidio especial para mayores de 45 años que agotan la prestación,
- Se retrasó del subsidio de mayores de 52 a mayores de 55;
- Se reforzó el papel del patrimonio en el acceso al subsidio;
- Se aumentaron las obligaciones y endurecieron las sanciones y pruebas (suspensión cautelar si no se aporta documentación requerida, suspensión en caso de indicios de fraude, acreditación de búsqueda de empleo, comunicación electrónica, faltas de comparecencia). En el caso de la RAI se aumentó su vinculación al agotamiento de prestaciones, la búsqueda activa de empleo y no rechazo de oferta de empleo y formación en el año anterior, control de las salidas al extranjero (cumplir un año sin interrupciones de demanda).

Esto supuso un cambio importante en la orientación de las políticas: de la flexibilidad interna y la activación al desarrollo de políticas de recorte y de control, que refuerzan además el tratamiento de los desempleados como fuentes potenciales de fraude.

En agosto de 2012, en la tercera renovación del PREPARA, se introdujeron modificaciones para 'incrementar su eficacia' como mecanismo de inserción en el mercado de trabajo, dada la insatisfactoria tasa de inserción de los beneficiarios, y para proteger a los ciudadanos que más lo necesitan (recorte como focalización). Por ello se expulsó a colectivos (especialmente a los jóvenes que viven con sus padres mediante la inclusión de los ingresos de éstos en la prueba de carencia de medios), dando prioridad al mismo tiempo a beneficiarios en función de sus cargas familiares ('prestación familista') y duración del desempleo (aumenta la exigencia 12 de los últimos

18 meses en desempleo). Se elevó la prestación al 85% IPREM en el caso de que el beneficiario tenga de familiares a cargo. Posteriormente, la cuarta prórroga del programa, Real Decreto-Ley 5/2013, estableció la prórroga automática del programa hasta el momento que la tasa de desempleo EPA fuese inferior al 20%.

Esta nueva orientación es visible en el cambio que introduce en la RAI el Real Decreto 1484/2012 en una disposición final sobre la exigencia de búsqueda activa de empleo: no rechazar oferta adecuada de empleo ni acciones de promoción o reconversión. Se introdujeron exclusiones a las exigencias sobre salidas al extranjero (relacionadas con motivos familiares o búsqueda de empleo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional en estancias inferiores a 90 días). En el RDL 5/2013 de 15 de marzo de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, también se estrecharon los márgenes para el acceso a los subsidios para mayores de 55 (contabilidad de las rentas de todos los componentes del hogar, requisito de carencia de rentas vigente durante la duración del subsidio, al corriente de pago de cotizaciones) al mismo tiempo que pasaron a ser considerados colectivo prioritario en las políticas activas de empleo.

A través del RDL 11/2013 de 2 de agosto (Ley 1/2014 de 28 de febrero para la protección de trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social) se regularon nuevas limitaciones a salidas al extranjero para las prestaciones y subsidios de desempleo y se adaptó el régimen de infracciones y sanciones. Se introdujo además la obligación del mantenimiento de la demanda de empleo para las prestaciones, reforzando la vinculación entre la protección y la inserción laboral.

Tras un nuevo acuerdo tripartito para la ampliación de la protección a los parados de larga duración (Acuerdo sobre el programas extraordinario de activación para el empleo), en enero de 2015 (Real Decreto Ley 16/2014, de 19 de diciembre por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo), se incorporó un nuevo Programa de Activación para el Empleo (PAE) dirigido a desempleados de larga duración con responsabilidades familiares que no hubiesen recibido prestaciones en los últimos seis meses y estuviesen registrados como desempleados durante al menos 360 días en los 18 meses anteriores. En este caso se debía acreditar la búsqueda activa de empleo previa junto con seis meses de agotamiento de prestaciones (no solo de desempleo sino también las rentas mínimas autonómicas) y firmar un compromiso de participación. La prestación (426€ durante 6 meses) es condicional al compromiso del receptor en la búsqueda de empleo y en el seguimiento de un plan personalizado y tutelado. La prestación era compatible (cuantía descontable) con la percepción de un salario.

2.1.3. 2015-2018: nuevas reformas

En 2015 (RD 7/2015) se aprobó la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo que garantiza desde los SPE la participación de los solicitantes y beneficiarios por desempleo en las actividades específicas (inscripción, itinerario, asesoramiento y acompañamiento). En 2016, se prorrogó el PAE y se rebajó la exigencia para la prórroga automática del PREPARA al 18% de desempleo.

Desde julio de 2017, hay en marcha un proceso de reforma de la protección asistencial de desempleo que forma parte de programas de activación para el empleo. Las tasas decrecientes de desempleo hubieran llevado a los programas PREPARA y PAE a su finalización a partir del tercer trimestre de 2017. Las sentencias del Tribunal Supremo de julio y diciembre de 2017 (Tribunal Constitucional, 2017a; 2017b; 2017c) consideraron que los programas PREPARA y PAE no eran prestaciones por desempleo en sentido estricto, sino políticas activas con un incentivo a la participación. Esta naturaleza, que había permitido su cofinanciación por la Unión Europea, también hacía que fueran de competencia autonómica y no central. En septiembre de 2017, la Comisión Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales acuerda una “encomienda” temporal de las comunidades al SEPE de la gestión del Programa PREPARA hasta el 30 de abril de 2018, para permitir una revisión y reorganización de estos programas (RAI, PREPARA and PAE) que tuviese en cuenta la distribución de competencias (Real Decreto-Ley 14/2017, de 6 de octubre).

El Gobierno propuso un sustituto, la Renta Complementaria de Desempleo, que integrase los tres programas especiales de protección de desempleo, que fue rechazado por la mayoría de las comunidades autónomas y los sindicatos¹. Los Presupuestos Generales del Estado de 2018 pusieron en marcha un nuevo subsidio de ampliación de la protección del desempleo, el subsidio extraordinario por desempleo, SED (Disposición adicional vigésima séptima LGSS) que se pudo solicitar desde julio de 2018. El SED está destinado a desempleados de larga duración inscritos como demandantes de empleo (un año de los últimos 18 meses) que hayan agotado otras prestaciones y que no hayan participado en el PAE. Al igual que en el PAE, se exige la realización previa de actividades de búsqueda de empleo, pero no se permite la compatibilización con salarios. Estará vigente durante seis meses prorrogados automáticamente hasta que tasa de desempleo sea inferior al 15%. A finales de 2018 se prorrogó el SED debido a la ausencia de acuerdos alternativos (a pesar de que el desempleo fue inferior al 15%) y el gobierno se comprometió a presentar una alternativa en cuatro meses. Los Presupuestos de 2018 incluyeron también modificaciones sobre la acreditación de la búsqueda de empleo y la compatibilidad del subsidio de desempleo con las rentas mínimas de inserción (que son compatibles, pero también computables en la prueba de carencia de renta o de la existencia de responsabilidades familiares).

¹ No hubo opción para nuevos solicitantes desde el 30 de abril de 2017.

Tabla 2. Subsidios de desempleo: requisitos, cuantía y duración 2008-2017

Subsidios de desempleo				Edad (años)	Responsabilidades familiares*	Cotización (meses)	previa	Umbral** (2008-2017)	Cuantía (2008-2017)	Duración (meses)
	Subsidio de desempleo	Cotización insuficiente		Sí	3-4-5					3-4-5
				No	6 -12				21	
					6 -12				6	
		Agotamiento de la prestación	≤45 años	Sí	12-18					18
				Sí	> 18				24	
				Sí	12-18	75% SMI (450€-551,9€)	80%IPREM 430,3€)	(413,5€-	24	
			≥45 años	Sí	> 18				30	
				No					6	
			≥55 años		72				Hasta jubilación	
			Emigrantes retornados						18	
		Liberados de prisión						18		
		Revisión de invalidez						18		
	Subsidio agrario (And. y Extr.)		<52 años	Variable	35 jor. en 12 meses			80%IPREM 430,3€)	(413,5€-	6
		≥52 años	10-12							
Renta agraria (And. y Extr.)	Empadronados ≥ 10 años No beneficiarios del subsidio durante 3 años	<52 años	35 jor. en 12 meses		diferentes % SMI según tamaño hogar	80%/107% (413,5€/430,3€-553,1€/575,5€)	IPREM	6		
		≥52 años						10		
Ayudas extraordinarias	Renta Activa de Inserción	Desempleo larga duración	≥45 años							
		Discapacidad ≥33%, DLD						80%IPREM 430,3€)	(413,5€-	11
		Emigrante retornado	≥45 años							
		Víctimas violencia de género								
	Programa PRODI 2009-2011	Agotamiento de desempleo			75% SMI (450€-551,9€)				6	
	Programa PREPARA 2011-2017	Ayuda extraordinaria, DLD	No				75%IPREM 403,4€)	(387,7€-	6	
		Responsabilidades familiares	Sí				85%IPREM 457,2€)	(439,4€-		
	Plan de Activación para el Empleo, PAE 2015-2017	Desempleo larga duración	Sí			75% SMI (450€-551,9€) No otras rentas autonómicas		80%IPREM 430,3€)	(413,5€-	6

*Hijos menores de 26 años, cónyuge, hijos discapacitados, que estén a su cargo

**Suma de ingresos mensuales de todos los miembros de unidad familiar (solicitante, cónyuge e hijos), dividida por el nº de miembros. En PREPARA incluye ingresos de los ascendientes.

Fuente: Elaboración propia

2.2. Rentas mínimas de las CCAA

Tras su proceso de implantación a comienzos de los años noventa, las rentas mínimas autonómicas habían seguido itinerarios diversos. Algunos gobiernos autónomos actualizaron o reestructuraron los programas, mientras que otros permanecieron inalterados. A finales de los años noventa y en los primeros años 2000, se reformaron algunos programas para el reconocimiento del derecho a la renta mínima y la mejora de su calidad protectora (Navarra, País Vasco, Madrid, Asturias). También se reforzaron los mecanismos de participación laboral y social de los perceptores de las rentas mínimas.

2.2.1. 2008- 2010: Flexibilidad protectora

A partir de 2005, muchos gobiernos autonómicos emprendieron la renovación de sus programas de renta mínima con una orientación garantista, definiéndolas como un derecho subjetivo y garantizado. Este proceso estuvo impulsado por su reconocimiento en una nueva generación de Estatutos de Autonomía y Leyes Autonómicas de Servicios Sociales (documento de trabajo 4.8). El reconocimiento del derecho se instrumentó a través de vías diversas como: a) su regulación a través de leyes en lugar de decretos; b) su definición como derecho; c) la introducción en sus denominaciones del término 'garantía' (de la misma manera que en otros casos se había recurrido a básico, inserción...) como indicativo de su ascenso en la jerarquía protectora; d) aseguramiento de financiación suficiente. Se puede observar también que la utilización de este tipo de instrumentos sigue una dinámica de imitación similar a la de los momentos iniciales de puesta en marcha de los programas de rentas.

La crisis económica afectó a ese proceso en 2008. Mientras algunas comunidades ya habían aprobado sus nuevas normas (Canarias, Cantabria, Murcia o Valencia) pero vieron afectados los desarrollos reglamentarios posteriores, otras continuaron un proceso de reforma que finalizó más adelante cuando los efectos de la crisis eran claramente visibles (Castilla-León y Extremadura). Más allá de esta reorientación, este periodo significó también la introducción de nuevas formulaciones de requisitos, condiciones o compromisos no especificados en versiones anteriores (firmas de acuerdos de inserción, requisitos de escolarización, no mendicidad, inscripción como desempleado o no rechazo de empleo) e, incluso, en alguna comunidad se introdujeron exenciones de alcance limitado del cómputo de ingresos por trabajo.

La transformación más innovadora es la del País Vasco en 2008 que introdujo, una vez más, novedades pioneras en la configuración de las rentas mínimas autonómicas. La Ley 18/2008 del País Vasco para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión social reorganizó la garantía de mínimos sobre el concepto de doble derecho a medios económicos y a apoyos personalizados. La Renta de Garantía de Ingresos adoptó dos modalidades: una renta básica para la inclusión social y una renta complementaria de ingresos del trabajo, y además estableció una prestación complementaria de vivienda. Posteriormente, la Ley 4/2011 organizó el traslado de la gestión de la Renta Garantizada a los servicios de empleo.

2.2.2. 2011-2014: Control de costes

A partir del año 2011, el proceso de transformación política de las rentas mínimas pasó a estar protagonizado por la presión de las políticas de consolidación fiscal o control del gasto, al mismo tiempo que se intentaba dar respuesta al incremento de la demanda que supuso el crecimiento del desempleo y el posterior agotamiento de las prestaciones y subsidios de desempleo por la dilatación temporal de la crisis. La flexibilidad que las RM mostraron a comienzos de la crisis empezó a ser difícilmente abordable.

Algunas comunidades reformaron su correspondiente programa de renta mínima de forma directa en su normativa (País Vasco y Navarra) mientras otras lo hacían por medio de paquetes de medidas de sostenibilidad financiera (Cataluña o Cantabria) o en legislación de acompañamiento presupuestario (Madrid, Asturias). Las nuevas medidas buscaban limitar el acceso a las prestaciones endureciendo los requisitos personales o familiares (residencia, carencia de recursos, inscripción como desempleados, en País Vasco, Cataluña, Cantabria, Madrid, Navarra o La Rioja), recortando las cuantías de las prestaciones (País Vasco, Cataluña, Navarra o La Rioja); o endureciendo las sanciones o el control del fraude (Cataluña, Cantabria o Madrid). En ese proceso, algunas regiones reforzaron su orientación hacia la inclusión activa (País Vasco) mientras otras (Cataluña o Navarra) se centraron en “seleccionar” aquellos colectivos más excluidos. Además, se introdujo la diferenciación de itinerarios con niveles de exigencia distintos en función de la valoración de la empleabilidad (Navarra o Galicia) y pequeñas formas de compatibilidad de la prestación con ingresos salariales (Castilla-León o Galicia).

2.2.3. 2015: Entrada en el debate público estatal y renovaciones autonómicas

Las políticas de rentas mínimas autonómicas, salvo excepciones puntuales, habían tenido un escaso protagonismo en el debate político estatal. A partir de 2015, al mismo tiempo que los indicadores económicos mostraban signos de recuperación, comenzó un debate entre organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, responsables de la política pública, sindicatos u expertos sobre la necesidad de introducir mejoras en estos programas con el objetivo de dar respuesta a las situaciones de pobreza. Se sucedieron iniciativas diversas orientadas a evaluar la situación actual (Informe EMIN-EAPN, Evaluación del Ministerio EaSI PROGRESS), nuevas propuestas (FOESSA 2015 o Informe EMIN) o iniciativas legislativas (ILP de Sindicatos en mayo de 2015). A ello hay que añadir las repetidas ocasiones en los que la Comisión y Consejo Europeos en sus Recomendaciones de país en el marco del Semestre Europeo, ha indicado al gobierno de España la necesidad de reforzar sus esquemas de protección de ingresos mínimos.

Durante la campaña electoral de diciembre de 2015, la idea de un compromiso más directo en la garantía de un nivel similar en todas las comunidades autónomas a través de algún tipo de ingreso mínimo cobró fuerza en la agenda política. En la Tabla 3 se resumen las propuestas que los partidos políticos hicieron en el marco de dicha campaña.

Tabla 3. Propuestas sobre las garantías de mínimos de los partidos políticos en las elecciones generales de 2015

	Pobreza	Pobreza laboral	P. Infantil	RM actual	Complemento salarial o Crédito fiscal	Cuantía fija	Garantía de mínimos	Trabajo garantizado o	Renta Básica Universal
PP	(Revisión)			+++	O				
Cs	Renta Mínima (actual)	Complemento trabajadores		O	+++	O			
PSOE	Ingreso Mínimo Vital		Ampliación Prestación por hijo		O	+++			
Ps	Renta Mínima Garantizada	Complemento a trabajadores			+++		+++		inicialmente
IU	Renta Mínima	Trabajo Garantizado				inicialmente	O	+++	

Clave: +++ indica la propuesta principal del partido; O indica propuesta aceptada por el partido en negociaciones para formar gobierno

Fuente: Elaboración propia a partir de los programas electorales e informaciones de prensa

Tras las elecciones autonómicas de 2015, algunas comunidades han abordado importantes procesos de reforma de sus programas de rentas mínimas orientadas a dar mejor respuesta a las distintas formas de pobreza y exclusión (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Murcia, Navarra, País Vasco, Valencia). Algunas de estas reformas no han llegado a cerrarse (Aragón o País Vasco), otras han sido actualizaciones en una dirección más garantista que en algunos casos han significado interesantes innovaciones en este tipo de políticas. Algunas de estas innovaciones han sido la rebaja o eliminación de condicionalidades que vayan más allá de la carencia de rentas (por ejemplo, Baleares), la introducción de complementos salariales que eviten los desincentivos a la participación laboral (por ejemplo, País Vasco o Navarra), el establecimiento de distintos niveles de prestación económica en función de los compromisos de activación asumidos por los perceptores (por ejemplo, Valencia o Cataluña) o el traspaso de la gestión a los servicios de empleo (por ejemplo, el País Vasco o Cataluña).

Tras las elecciones autonómicas de 2015, el Gobierno de las Islas Baleares implementó la primera de este tipo de reformas. Así, junto con la Renta Mínima de Inserción del año 2001 gestionada por los Consejos Insulares y los Ayuntamientos, se introdujo la Renta Social Garantizada (Ley 5/2016) una prestación económica concebida como derecho subjetivo con requisitos de carencia de rentas y residencia, pero sin condiciones asociadas y gestionada por la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación.

En Navarra, la Ley Foral 15/2016 introdujo la Renta Garantizada como un derecho básico, subjetivo y de ciudadanía que da acceso a dos derechos: la garantía de una

cuantía mínima y el acceso a servicios técnicos y profesionales para la inclusión social. Los apoyos y compromisos al empleo se van introduciendo paulatinamente. Incorpora también un esquema de estímulos al empleo al estilo de los complementos del trabajo vascos, reduciendo parcialmente el cómputo de los salarios en el cálculo del nivel de ingresos del hogar (durante un año).

En Cataluña, una plataforma ciudadana impulsó la reforma de la renta mínima. Tras un largo y complicado proceso, la Ley 14/2017 puso en marcha la Renta Garantizada de Ciudadanía en septiembre de 2017. Se trata de una prestación garantizada de derecho subjetivo de dos tipos o niveles: un primer nivel garantizado no condicionado y un nivel complementario que ofrece una cuantía adicional para los perceptores que asuman un compromiso de actividad, muestren disponibilidad para trabajar y firmen un acuerdo de inclusión. La gestión de esta prestación es asumida, como en el caso vasco, por los servicios de empleo.

Por último, entre las reformas innovadoras, hay que incluir la Renta Valencia de Inclusión, Ley 19/2017. La Renta Valenciana está concebida como un doble derecho, a una prestación no condicionada y a la inclusión. Para ello se establecen cuatro modalidades de prestación que combinan los incentivos a la participación en el empleo y el compromiso de participación en actividades de inclusión y la búsqueda activa de empleo.

Otras comunidades han introducido reformas que, a pesar de no presentar estas innovaciones, han buscado mejorar la calidad protectora de las prestaciones, lo que representa un cambio de signo sobre la etapa anterior. En estas transformaciones, las comunidades muestran la intención de seguir esta línea de mejora de la garantía del derecho, adecuando sus esquemas, cuantías, reglamentaciones o financiación.

En cualquier caso, el impacto real de estas reformas es difícil de evaluar en muchos casos. Mientras en algunas comunidades se han producido aumentos significativos de perceptores y de gasto (por ejemplo, Navarra), en otras las reformas apenas parecen haber modificado la situación anterior (Cataluña). Cuánto se debe al proceso de implementación o a la gestión práctica de la nueva normativa y cuánto a otros factores es algo para lo que no disponemos aún de datos claros.

Tabla 4. Rentas mínimas de las CCAA. Cuantías por tipo de hogar en 2017

		Cuantías por tipos de hogar (2017) ***				Indexación cuantía básica	Cuantía Máxima
		Hogar unipersonal	Pareja hijos	sin Pareja dos hijos	con Pareja adulta con un menor		
		<i>Cuantía básica</i>	<i>Dos adultos</i>	<i>Dos adultos y dos menores</i>	<i>Un adulto y un menor</i>	<i>Cuantía básica</i>	<i>Cuantía máxima que se puede recibir</i>
Andalucía	Ingreso Mínimo de Solidaridad	406,22	458,64	563,48	458,64	62% SMI	655,2
Aragón	Ingreso Aragonés de Inserción	472	613,6	802,4	613,6	Presupuesto autonómico	707
Asturias	Salario Social Básico	442,96	540,41	682,14	540,41	Presupuesto autonómico, teniendo en cuenta la inflación.	730,88
Baleares*	Renta Social Garantizada	430,36	597,47	688,58	597,47	Prestaciones no contributivas	776,58
Canarias	Prestación Canaria de Inserción	476,88	539,63	621,2	539,63	76% IPREM anual (14 meses)	665,13
Cantabria	Renta Social Básica	430,27	537,84	650,79	537,84	80% IPREM	672,3
Castilla-La Mancha	Ingreso Mínimo de Solidaridad	420,42	470,87	571,77	470,87	60% IPREM	
Castilla-León	Renta Garantizada de Ciudadanía	430,27	537,84	645,41	537,84	80% IPREM	699,19
Cataluña**	Renta Garantizada de Ciudadanía (Renta Mínima de Inserción)	564	836	1.062	836	100% Indicador de renta de suficiencia de Cataluña	1.062
Extremadura	Renta Básica Extremeña de Inserción	430,27	537,84	645,41	537,84	80% IPREM	726,08
Galicia	Renta de Inclusión Social de Galicia	403,78	478,68	597	478,68	75% IPREM	726,08
Madrid	Renta Mínima de Inserción	400	512,67	587,78	512,67	Presupuesto autonómico	707,7
Murcia	Renta Básica de Inserción	430,27	484,06	591,615	537,84	80% IPREM	806,76
Navarra	Renta Garantizada	600	810	1050	810	Presupuesto autonómico	1200
País Vasco	Renta Garantizada de Ingresos	693	889,88	984,32	889,88	88% SMI	984,32
Rioja, La*	Renta de Ciudadanía	430,27	537,84	672,3	537,84	80% IPREM	672,3
Valencia	Renta Garantizada de Ciudadanía	388,51	419,84	457,44	419,84	62% IPREM	623,03
Ceuta	Ingreso Mínimo de Inserción Social	300	330	390	330	Presupuesto de la Ciudad	420
Melilla*	Ingreso Melillense de Integración	458,64	535,08	687,96	535,08	50% SMI	764,40

* En las CCAA con más de un esquema de renta mínima, se ofrecen los datos de la prestación más elevada y más garantista.

** En 2017, la Renta Garantizada de Ciudadanía entró en funcionamiento el 15 de septiembre.

*** El IPREM 2017 fue modificado en julio de 2017 (PGE). Las cuantías de prestaciones indexadas con IPREM se han calculado con la actualización.

Fuente: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019) y documentos de las CCAA.

3. Evolución de las magnitudes del sistema entre 2008 y 2018: perceptores y gasto

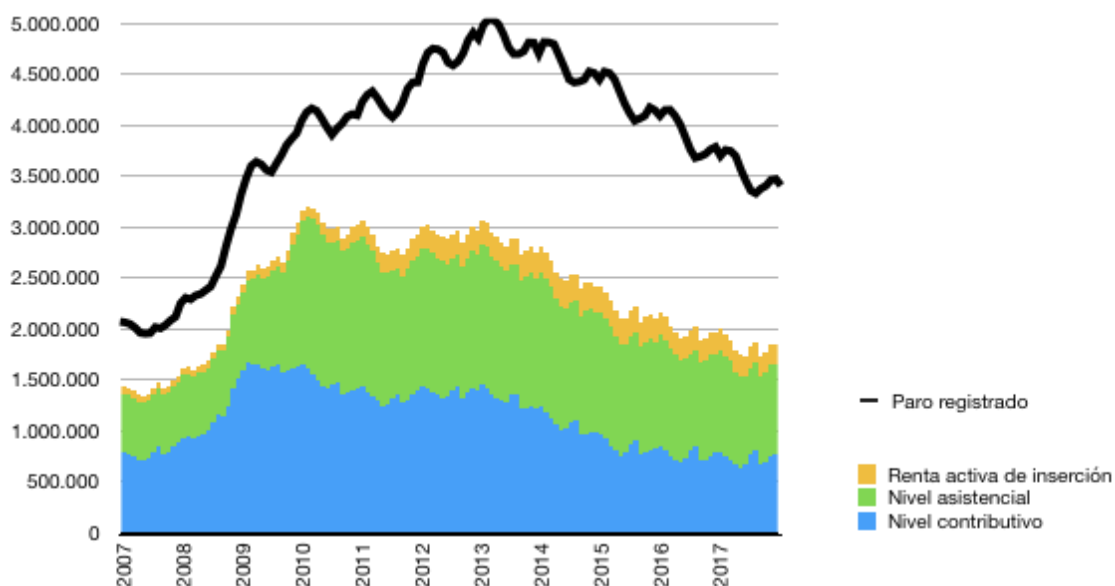
La evolución de las prestaciones por desempleo sigue, durante el período de la crisis, varias etapas diferentes. Entre 2007 y 2010, se produce un crecimiento rápido (e ininterrumpido desde 2008) del desempleo registrado, que va acompañado de un aumento de las prestaciones por desempleo, en especial las contributivas. Entre el verano de 2007, el último anterior a la crisis, y enero de 2010, mes en el que se supera por primera vez la barrera psicológica de los 4 millones de parados registrados, el desempleo registrado pasa de 1,96 a 4,05 millones de personas. Mientras, los perceptores de prestaciones pasan de 1,35 a 3,16 millones, 1,66 de los cuales perciben prestaciones contributivas.

En 2009, sin embargo, ya se empieza a observar un estancamiento de los perceptores de prestaciones contributivas, y un aumento de las de tipo asistencial. La cobertura más alta se alcanzará a principios de 2010, cuando prácticamente ocho de cada diez parados registrados percibían alguna prestación.

A partir de 2010 y hasta 2013, el paro registrado continúa aumentando, si bien presenta ya pequeños descensos estacionales. Entre enero de 2010 y febrero de 2013 el desempleo registrado pasa de 4,05 a 5,04 millones de personas, primer mes en el que se supera la barrera de los 5 millones. Sin embargo, desde 2010 el número global de prestaciones por desempleo empieza a estancarse, y pasa de los 3,16 millones de enero de 2010 a 3,03 en febrero de 2013. Durante ese período hay algunas oscilaciones al alza y a la baja, hasta que se inicia en 2013 un descenso continuado. En este período se produce una reducción de la cobertura de las prestaciones sobre el paro registrado y de la proporción de prestaciones contributivas sobre el total. Si a principios de 2010 las contributivas representaban algo más del 50 por ciento del total de prestaciones, a finales de 2013 esa proporción ya había caído al 44 por ciento.

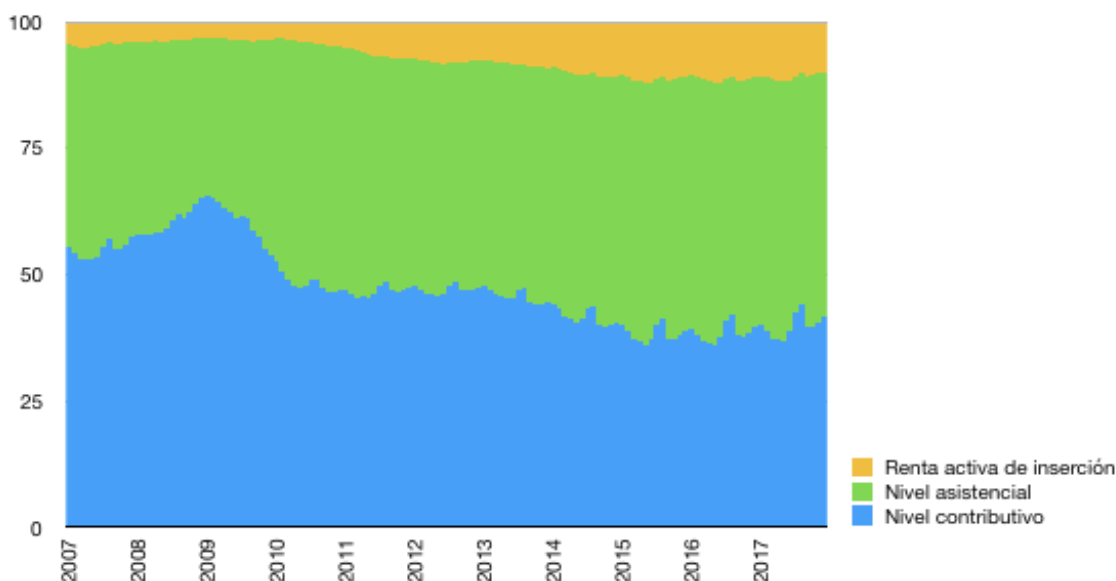
A partir de 2013 el desempleo registrado inicia un proceso de descenso continuado con oscilaciones estacionales. El conjunto de prestaciones disminuye, así como la cobertura, que se acerca a niveles del 50 por ciento, y el peso de las de tipo asistencial se estabiliza alrededor del 60 por ciento del total de prestaciones. La RAI adquiere desde finales de 2011 y mantiene a lo largo del período 2013-17 un peso mayor que el que había tenido hasta entonces, llegando hasta proporciones de entre el 9 y el 12 por ciento del total de prestaciones.

Gráfico 1. Evolución del número de perceptores de prestaciones por desempleo y del desempleo registrado 2007-17 (datos mensuales)



Fuente: SEPE

Gráfico 2. Evolución de la composición de las prestaciones por desempleo 2007-17 (datos mensuales)



Fuente: SEPE

Las rentas mínimas autonómicas aumentaron su número de perceptores y su peso en la población globalmente de forma notable entre 2007 y 2017. El total de titulares de prestaciones se triplicó en ese período, al pasar de 103 mil en 2007 a 313 mil en 2017. En conjunto representa pasar de alcanzar al 0,64 por ciento de los hogares en 2007 al 1,7 por ciento en 2017. El crecimiento ha sido desigual entre comunidades autónomas, como ya lo era la amplitud de los propios programas de prestaciones.

Las comunidades que contaban con la cobertura poblacional más elevada en 2007 (País Vasco, Asturias y Navarra) son las que mayor incremento de la misma cobertura han experimentado entre 2007 y 2017. Navarra ha incorporado a la cobertura a un 5,2 por ciento de sus hogares, el País Vasco a un 4,1 por ciento y Asturias a un 3,3 por ciento. Los incrementos más modestos en términos de proporción de hogares se produjeron en Andalucía, Castilla-La Mancha y Cataluña.

Estimar la cobertura en relación con la población potencialmente demandante de renta mínima es bastante más complicado. El principal indicador disponible es el del riesgo de pobreza monetaria por comunidad autónoma. Este indicador debe tomarse con precaución porque tiene una dimensión muy superior al de la población destinataria de las rentas mínimas, aunque sea razonable esperar que haya una asociación importante entre las dos. Además, las muestras de la ECV son problemáticas para bastantes comunidades, y más si se trata de identificar una franja reducida en el extremo inferior de la distribución de la renta. Finalmente, la ECV combina datos generales de un año con datos de ingresos del año anterior.

En todo caso, esta aproximación limitada a la cobertura de las rentas mínimas sigue reflejando una característica de estos programas regionales desde sus inicios, a saber, la escasa relación global entre incidencia de la pobreza y extensión de las rentas mínimas por regiones. Dos comunidades (País Vasco y Navarra) con las proporciones de hogares en riesgo de pobreza monetaria más bajas cuentan con las coberturas más elevadas (87 y 75 por ciento), seguidas a distancia por Asturias (38,6 por ciento), mientras que la mayoría se sitúa por debajo del 10 por ciento. Igualmente se observa que, aún con niveles de cobertura bajos, varias comunidades muestran aumentos en el período 2001–17, como Aragón, la Comunidad Valenciana, Castilla y León o Baleares.

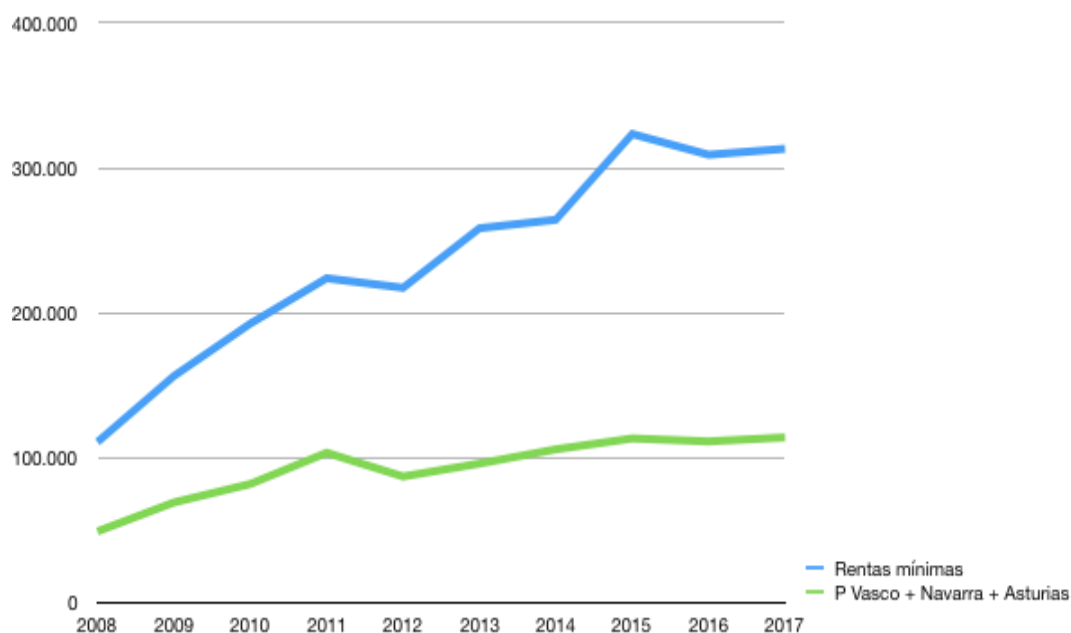
Tabla 5. Hogares perceptores de rentas mínimas por cada 100 hogares en riesgo de pobreza monetaria 2007 y 2017

	2007	2017
Andalucía	2,5	3,0
Aragón	1,1	14,7
Asturias	14,0	38,6
Baleares	1,7	7,9
Canarias	1,3	5,3
Cantabria	7,6	15,1
Castilla-La Mancha	0,2	1,4
Castilla y León	1,0	9,9
Cataluña	3,4	5,9
Extremadura	0,3	3,8
Galicia	3,1	7,2
Madrid	3,1	8,2
Murcia	0,2	3,3
Navarra	18,8	75,1
País Vasco	34,9	87,1
Rioja	1,4	7,3
C Valenciana	0,8	11,1
Total	3,2	7,9

Fuente: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019).

En la evolución de las rentas mínimas durante el decenio parecen destacar dos momentos importantes. El año 2012 muestra un frenazo tras tres años consecutivos de expansión significativa. Este parón del crecimiento (con reducciones en algunas comunidades) se debe a la introducción de diversas medidas de contención de costes en 2011 y 2012, tanto en comunidades con programas amplios como en algunas de las que disponen de programas más limitados. A partir de 2013 el crecimiento de los programas se renueva, con especial intensidad en algunas comunidades a partir de 2015 y un proceso de expansión posterior que arranca ya en 2013 pero se intensifica a partir de 2015. Es importante señalar que, si bien la cobertura sobre la población y sobre la pobreza relativa de cada territorio es muy superior en tres comunidades (País Vasco, Navarra y Asturias), el crecimiento relativo, en conjunto, del resto de comunidades es muy importante. Si en 2008 esas tres comunidades representaban un 43,3 por ciento del total de rentas mínimas, en 2017 su peso había caído al 36,5 por ciento.

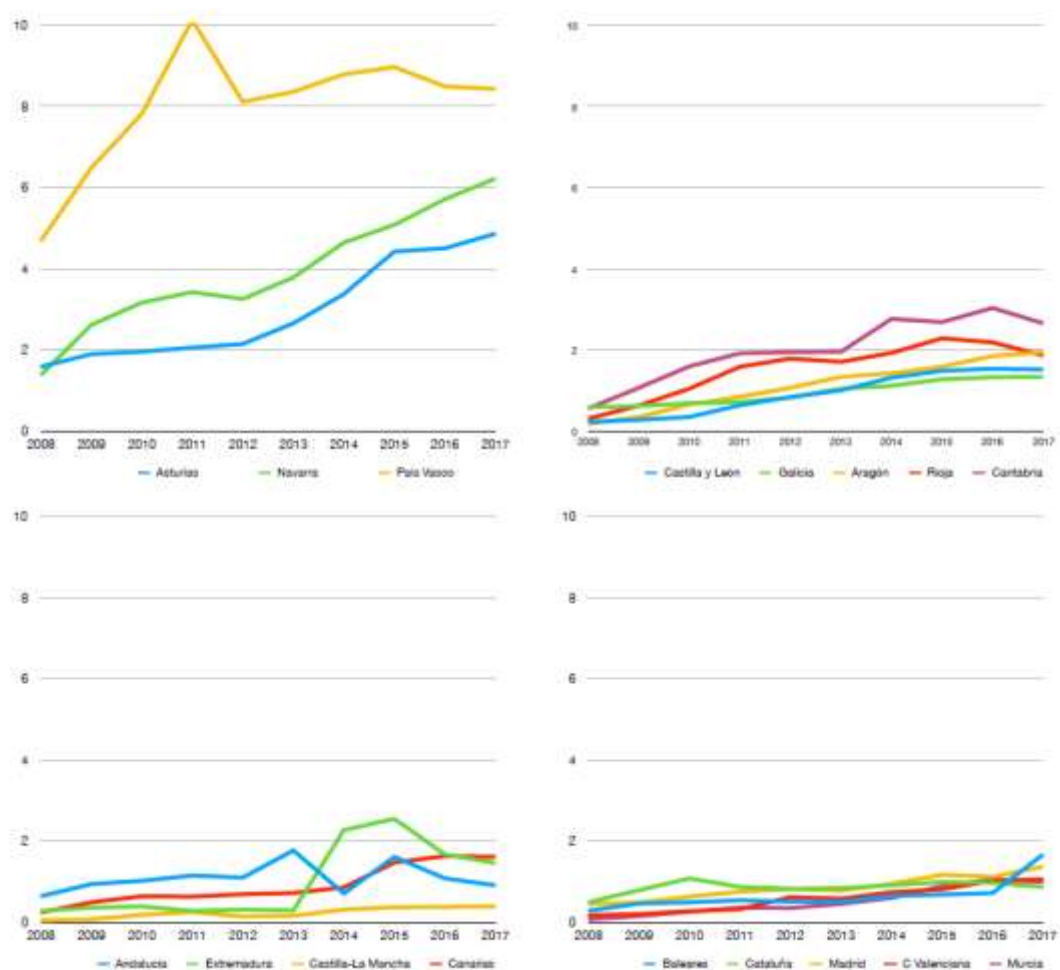
Gráfico 3. Evolución de los perceptores de renta mínima autonómica 2008–2017 (perceptores acumulados del año)



Fuente: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019).

En el Gráfico 4 se muestra la evolución de los perceptores en relación con el número de hogares de cada comunidad. En el primer cuadrante aparecen tres comunidades (País Vasco, Navarra y Asturias) en las que los perceptores superaban, en 2017, el 4 por ciento de los hogares. La mayoría de las demás comunidades presentan coberturas sobre la población casi siempre inferiores al 2 por ciento, con algún momento en el que alguna de ellas se aproxima al 3 por ciento.

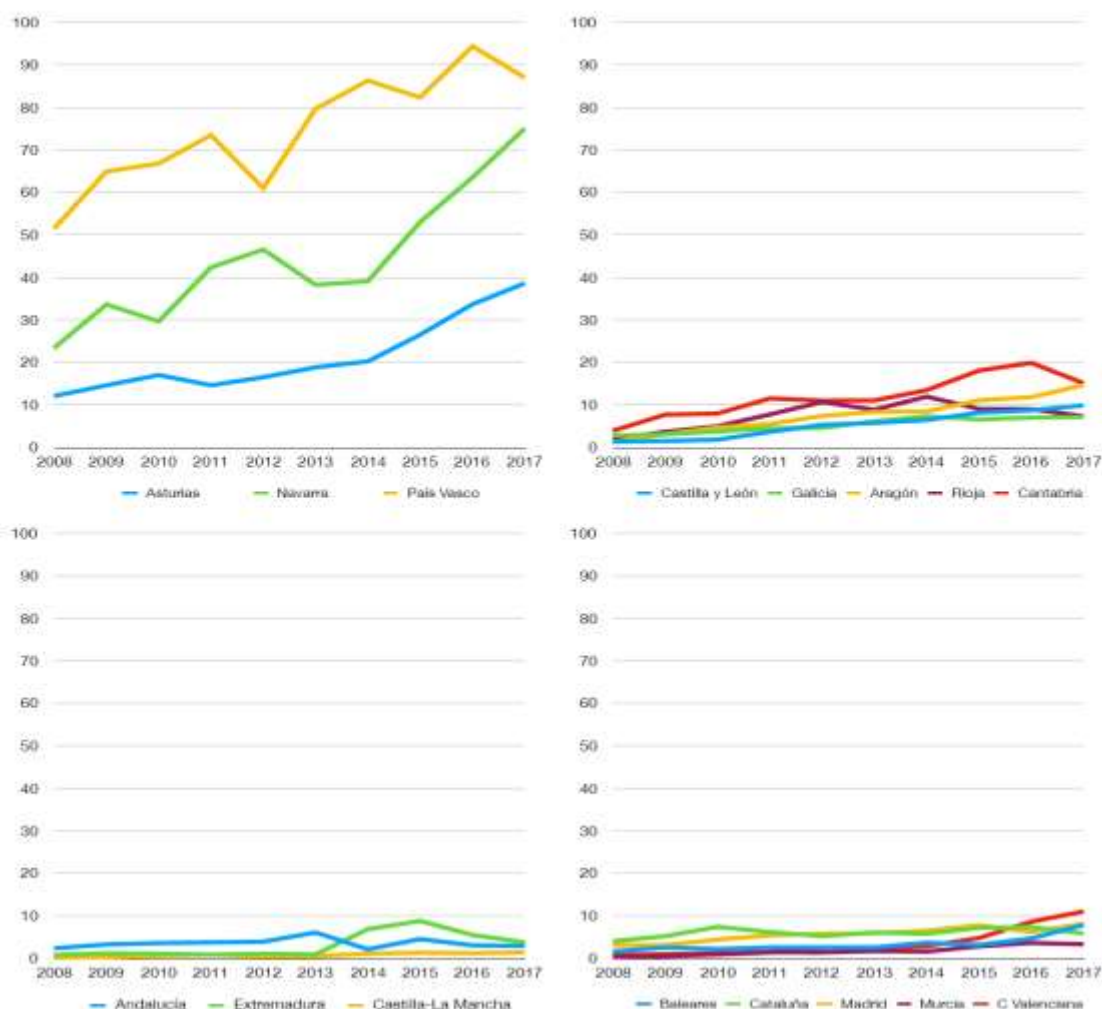
Gráfico 4. Evolución de la proporción de perceptores de renta mínima autonómica por número de hogares y por comunidades autónomas 2008-2017



Fuente: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019).

Las diferencias entre comunidades son más notables aún si se pone en relación el número de perceptores con el de hogares en riesgo de pobreza monetaria como en el Gráfico 5 (en este gráfico, los cuatro cuadrantes están en una misma escala). Mientras las tres comunidades del norte mencionadas se sitúan en valores iguales o superiores al 40 por ciento en 2017, el resto se sitúa por debajo del 10 por ciento, salvo las excepciones de Cantabria y Aragón que se han acercado al 15 a 20 por ciento.

Gráfico 5. Evolución de la proporción de perceptores de renta mínima autonómica por número de hogares en riesgo de pobreza monetaria y por comunidades autónomas 2008-2017



Fuente: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019).

En conjunto, y aunque las cifras de prestaciones por desempleo y de renta mínima no son homogéneas, este gráfico apunta algunos elementos sobre la dinámica del conjunto.

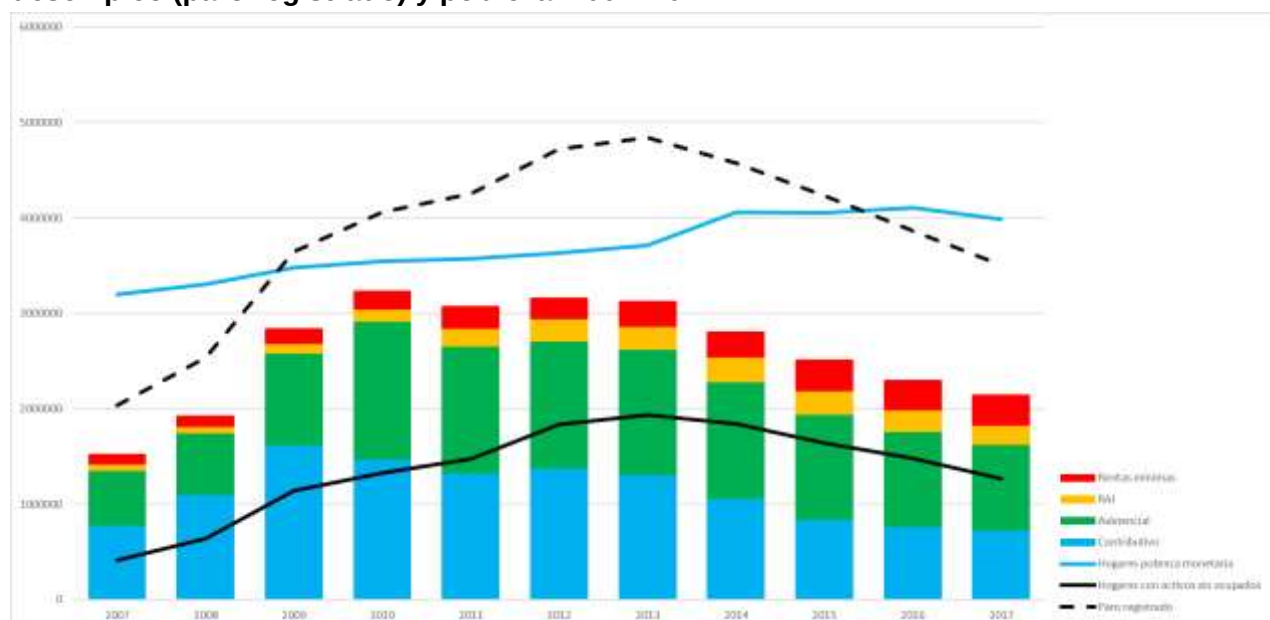
La etapa 2007–2010 se caracterizó por un aumento rápido del desempleo y, más lentamente, de la proporción de hogares con activos sin ocupados. Las prestaciones por desempleo (en especial las contributivas) crecieron muy notablemente, y las rentas mínimas iniciaron de forma desigual un cierto crecimiento. La proporción de hogares en riesgo de pobreza monetaria creció mucho más lentamente. Esta evolución puede explicarse tanto por el efecto de la reducción de la renta disponible global como por el efecto redistributivo de las prestaciones.

El período 2010-2013 se caracteriza por un crecimiento más moderado del desempleo y un estancamiento de las prestaciones. La reducción de las prestaciones contributivas

y asistenciales (en un contexto de aumento del desempleo) no llega a compensarse con el aumento de las rentas mínimas y la RAI. En este período la suma de ambas prestaciones (RM y RAI) pasa del 10 al 16 por ciento del total de prestaciones (desempleo y renta mínima).

El período 2013-2017 se caracteriza por un descenso progresivo del desempleo, mientras los hogares con activos sin ocupados descienden más lentamente y los hogares en riesgo de pobreza monetaria aumentan. El proceso de reducción de las prestaciones por desempleo (en especial las contributivas) se acelera, mientras el crecimiento de RAI y rentas mínimas elevan su peso en el conjunto hasta el 24 por ciento.

Gráfico 6. Evolución de los perceptores de prestaciones y subsidios de desempleo y de renta mínima autonómica (perceptores acumulados del año), de desempleo (paro registrado) y pobreza. 2007–2017



Fuente: SEPE, Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia (MSCBS), EPA y ECV.

La evolución de las rentas mínimas a lo largo del período puede explicarse por diversos factores. Es difícil precisar el papel de cada uno, en especial porque, aunque haya elementos comunes, también hay particularidades en cada una de las 17 comunidades. En líneas generales, un factor importante en la mayoría de los casos es un incremento de la demanda, presente desde 2008 pero intensificado desde 2013. Desde el punto de vista de la acción política para modular los programas, alrededor de 2012 se realizan en muchas comunidades reformas o ajustes para contener unos costes crecientes, que se traducen en la reducción o estabilización del número de perceptores. Sin embargo, la tendencia al crecimiento se reinicia ya en 2013.

La legislatura autonómica que se inicia en 2015 supone en muchas comunidades la llegada de gobiernos con compromisos de mejora de la protección social y, en concreto, de reforma para la ampliación de las rentas mínimas. Esas reformas explican buena parte de los aumentos de perceptores, en un contexto de mantenimiento de la pobreza monetaria a pesar de la reducción del desempleo. La reducción de la protección por

desempleo y la proliferación de empleos de baja remuneración parecen estar en el origen de esta situación. Sin embargo, junto con el papel de las reformas de la regulación de la renta mínima, parece que hay decisiones de gestión y una dinámica de la demanda que pueden tener los mismos efectos que las reformas. En varias de las comunidades que reforman su regulación, el crecimiento del número de perceptores es anterior a la reforma y continúa con ella. En algunas, como Aragón, la dinámica de crecimiento se produce a pesar de que la reforma propiamente dicha no salga adelante.

4. Aproximación a la cobertura de las prestaciones de protección frente al desempleo.

El papel de las prestaciones de desempleo ha sido crucial durante los años de la reciente crisis económica ya que las altas tasas de desempleo han aumentado la vulnerabilidad y el riesgo de pobreza de una parte importante de la población. En este escenario la prestación por desempleo ha garantizado los ingresos de buena parte de estos desempleados durante los peores de años de la crisis. Sin embargo, las características de la población que busca empleo, es decir, la población a la que van dirigidas estas prestaciones, han cambiado a lo largo de los últimos años. Por un lado, la duración de la crisis ha originado un aumento del paro de larga duración y por otro lado, ha aumentado la población activa que se incorpora al mercado laboral tras los primeros síntomas de recuperación. Este efecto composición se refleja en los cambios en la cobertura de las prestaciones que se observan en estos años y sugiere que para mantener la protección social efectiva y accesible es necesario considerar los cambios en las nuevas regulaciones de las prestaciones (OCDE, 2018).

En este último apartado nos aproximaremos a la cobertura del conjunto de prestaciones por desempleo, tanto la protección contributiva como la no contributiva,. Con ello queremos conocer la evolución del papel de la protección por desempleo, ponerlo en relación con el empleo y saber cuáles son las características de la población cubierta.

La tasa de cobertura del desempleo se define como la proporción de parados que están recibiendo alguna prestación sobre el número total de parados. Esta tasa será diferente dependiendo de qué fuente de información se utilice, de cómo se definan ambos colectivos (parados y parados que reciben prestación) y del ámbito de las prestaciones que se incluya.

Así, una primera opción sería la llamada “pseudotasa de cobertura del desempleo” empleada por la OCDE en el informe *Employment Outlook 2018*. Esta tasa indica qué proporción de todos los desempleados (medidos según las encuestas de fuerza de trabajo) recibe alguna prestación, contributiva o asistencial (según los registros administrativos). Se denomina pseudotasa porque al utilizar dos fuentes de datos distintas, por un lado, no todos los desempleados cumplen los requisitos necesarios para recibir una prestación por lo que no deberían incluirse en el denominador de la tasa y, por otro lado, hay individuos que no pueden considerarse desempleados (por ejemplo, porque no buscan activamente empleo) y que están recibiendo una prestación por lo que deberían quitarse del numerador de la tasa. La evolución de esta pseudotasa calculada para España tanto para los beneficiarios de prestaciones contributivas como

para los de prestaciones asistenciales muestra que la tendencia a lo largo del periodo 2007-2017 es decreciente, con algunas diferencias entre la cobertura de las prestaciones contributivas y las asistenciales. La tasa de cobertura de los parados que reciben una prestación asistencial disminuye, entre 2009 y 2010, aumenta en 2010 para luego volver a disminuir hasta 2016. Si bien esta tasa puede considerarse un primer indicador de la extensión del sistema de prestaciones, su interpretación y la explicación de su evolución temporal pueden resultar difíciles debido a la diversidad de los colectivos que engloba y a las definiciones amplias de perceptores y parados. Por este motivo resulta más adecuado utilizar una tasa de cobertura definida con datos administrativos o con datos de las encuestas de fuerza de trabajo.

Una segunda opción sería la tasa de cobertura que el Servicio Público de Empleo (SEPE) publica anualmente. Esta tasa de cobertura del desempleo se calcula dividiendo el total de beneficiarios de prestaciones por desempleo entre los parados registrados en el sistema de información del servicio público de empleo (SISPE) con experiencia laboral (total de paro registrado menos paro registrado sin empleo anterior) más los beneficiarios de subsidio de eventuales agrarios. La medición del desempleo con fuentes administrativas adolece de ciertos problemas (Malo y Pérez Infante 2013) ya que excluye a una parte importante del desempleo que no está inscrita en el SEPE como demandantes o pertenece a los colectivos excluidos de la estadística del paro registrado. El carácter subjetivo de la condición de desempleado que se establece por la propia declaración de quien se inscribe como demandante puede originar que se consideren desempleados a personas que no tienen disponibilidad para incorporarse al empleo o que no buscan trabajo por ningún otro medio más allá de la mera inscripción en el SEPE. Por lo tanto, no se debería considerar que la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo proporcionada por el SEPE es una medida precisa de qué proporción de los parados reciben alguna prestación y resulta aconsejable tener algún otro indicador que permita conocer la situación de protección de los parados y que complemente la información del SEPE.

Por último, la Encuesta de Población Activa (EPA) sería la fuente de datos más adecuada para conocer cuántos y quiénes son los parados ya que la definición de este colectivo se hace atendiendo a criterios objetivos, más allá de la auto clasificación de los encuestados. Además, en la Encuesta de Población Activa (EPA) se pregunta a los encuestados si están percibiendo o no algún tipo de prestación o subsidio por desempleo. Si se selecciona a los parados que responden que no lo perciben tendremos un grupo de individuos que pueden considerarse objetivamente como parados² y que podrían encontrarse en una situación de desprotección puesto que no perciben ni rentas

² Los parados según la EPA se clasifican como tales siguiendo los criterios internacionales sobre la medición del desempleo, y son las personas de 16 o más años que durante la semana de referencia han estado sin trabajo, disponibles para trabajar y buscando activamente empleo, entendiendo de forma amplia la búsqueda activa. También se consideran parados a las personas que ya han encontrado un trabajo y están a la espera de incorporarse a él, siempre que verifiquen las dos primeras condiciones.

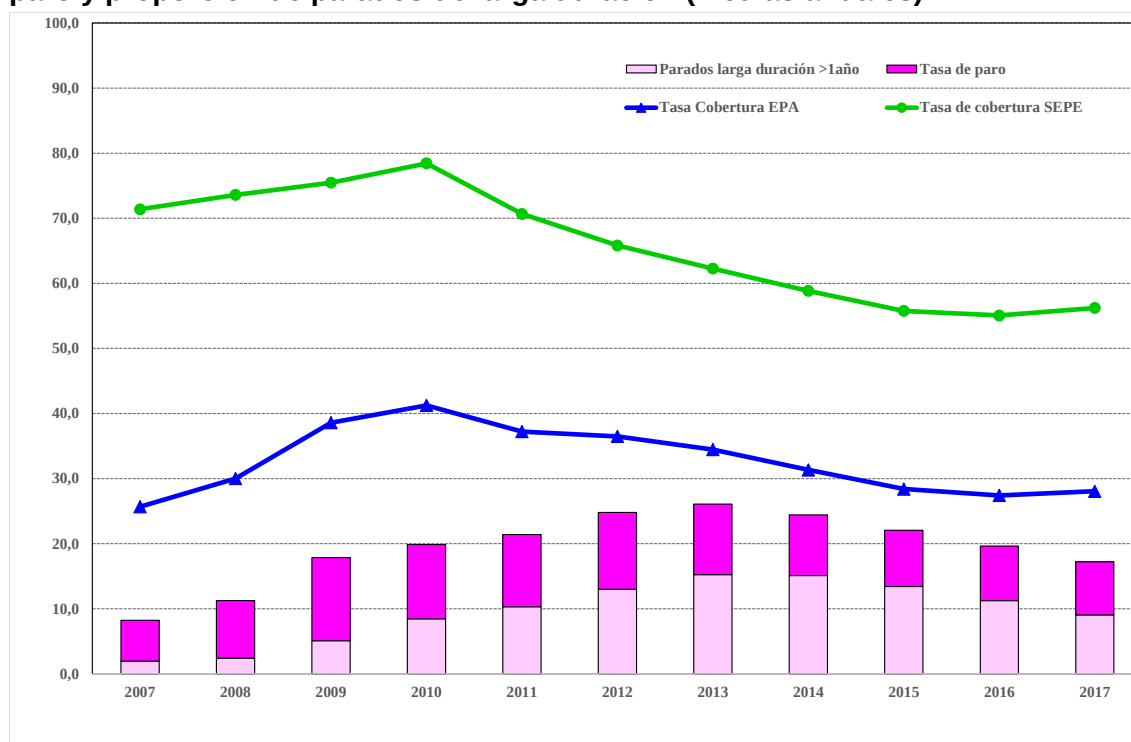
del trabajo ni prestación por desempleo³. De igual manera, los parados que contestan que sí están percibiendo algún tipo de prestación o subsidio por desempleo serían aquellos cubiertos y constituirían el numerador de la tasa de cobertura calculada con datos de la EPA.

Como se puede ver en el Gráfico 7, la tasa de cobertura medida con las dos fuentes, SEPE y EPA muestra diferencias. Por un lado, la proporción de parados que reciben alguna prestación según el SEPE es superior a la proporción de parados que declara en la EPA que sí percibe una prestación o subsidio por desempleo. Esto es debido en parte a que hay perceptores de prestaciones que no pueden ser considerados como parados si se aplican los criterios de no empleo, disponibilidad y búsqueda activa y por lo tanto el numerador de la tasa es mayor en el caso de los datos administrativos. Por otro lado, las diferencias también se explican por el denominador de la tasa, los parados inscritos como demandantes que se consideran en la tasa del SEPE tienen experiencia laboral y, además, no se les requiere que para inscribirse demuestren disponibilidad ni búsqueda activa. Mientras que los desempleados según la EPA son aquellos que, con experiencia laboral previa o sin ella, demuestran mediante sus respuestas a preguntas objetivas, más allá de la propia clasificación como parado, cumplir los requisitos para que se les considere parados.

Además de una mejor definición del colectivo de parados, utilizar los datos de la EPA para el análisis de la cobertura del desempleo presenta ventajas sobre los datos administrativos. La información de la EPA permite disponer de características de los parados más detalladas que en el paro registrado SEPE, no solo características personales y referidas a la situación laboral (por ejemplo, tiempo en el desempleo), sino también familiares como la composición laboral del hogar. A pesar de las diferencias, la evolución de ambas tasas, SEPE y EPA, ha seguido un patrón similar entre 2007 y 2017, tal y como se observa en el Gráfico 7.

³ A pesar de ello, los datos proporcionados por la EPA tienen limitaciones. Por una parte, no se diferencia entre prestaciones contributivas y no contributivas. Tampoco proporciona información sobre la cuantía de los ingresos ni sobre la existencia de rentas no salariales, entre otras prestaciones distintas a las pensiones, desempleo o salarios.

Gráfico 7. Tasa de cobertura del desempleo según SEPE y según EPA, tasa de paro y proporción de parados de larga duración (medias anuales)



Fuente: SEPE y EPA 2007-2017

A la vista de la evolución podría decirse que en los primeros años de la crisis mejoró la cobertura de las prestaciones, pero que, a partir del año 2010, comenzó a llegar a niveles iguales (en términos EPA) y notablemente inferiores (según los datos del SEPE) a los de partida en 2007. La cobertura real ya era baja en el periodo de expansión previo a la crisis, debido a dos características constantes del mercado laboral español, la corta duración de los contratos que impide a muchos trabajadores generar los derechos suficientes para acceder a una prestación y la duración del desempleo. Al comienzo de la crisis aumenta la cobertura, pero disminuye a partir de 2010 mientras sigue aumentando el desempleo. Con la recuperación del empleo desde 2013, la tasa de cobertura sigue descendiendo, con una ligera mejoría en 2017. Entre 2010 y 2017 la tasa de cobertura pierde más de 20 puntos porcentuales según los datos de registro y unos 12 puntos según los de la EPA.

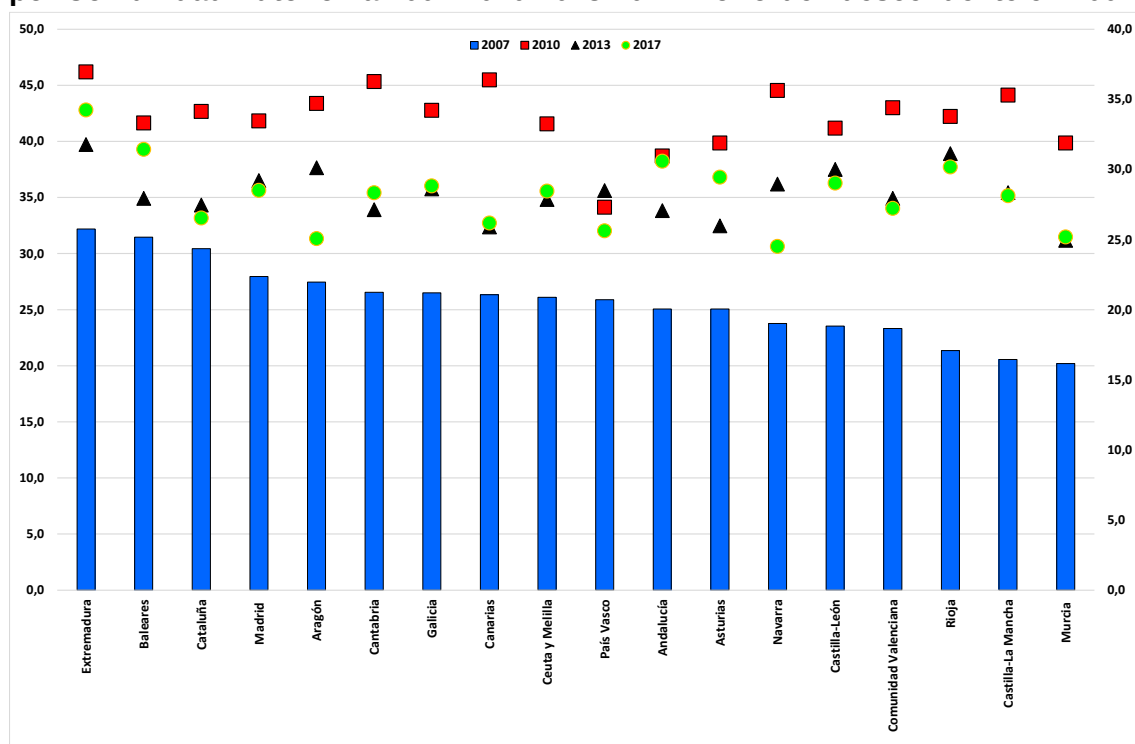
La temporalidad contractual es el principal pilar de la precariedad laboral del mercado de trabajo español. El peso de la “cultura de la temporalidad”, enraizada desde 1984, y la incapacidad administrativa y judicial para controlar el fraude de la contratación temporal no causal siguen explicando en buena medida la persistencia de la temporalidad como herramienta de contratación en nuestro mercado de trabajo. Cuando comenzó la última crisis, la temporalidad afectaba al 30 por ciento de la población asalariada. Este porcentaje descendió durante la crisis y volvió a subir en cuanto se inició la recuperación, quedando en el primer trimestre de 2018 en el 27,4 por ciento. Como consecuencia de esta temporalidad los trabajadores vienen sufriendo desde hace ya muchos años una elevada tasa de rotación y una reducida duración de los periodos de empleo que se han visto acrecentadas por la corta duración de los contratos indefinidos. Esta situación pone en evidencia la falta de eficacia de las medidas puestas

en marcha para fomentar el uso de la contratación indefinida con el propósito de reducir el uso de la contratación temporal.

Detrás de la evolución de las tasas de cobertura están las razones que explican los cambios tanto en el numerador (beneficiarios) y el denominador (desempleados) de la tasa. Desde 2010, aunque aumenta el número de parados, disminuye el número de los que reciben prestación debido al peso creciente de los parados de larga duración que ya han agotado las prestaciones a las que tenían derecho. La salida de la crisis y la recuperación del empleo, disminuyendo la tasa de paro, viene también acompañada de una caída en los parados que reciben prestación. Esto es debido a que la creación de empleo se basa en contratos de muy corta duración, que se alternan con periodos de desempleo desprotegido por no haber generado suficientes derechos. La tendencia decreciente de la tasa de cobertura se mantiene hasta el 2016 y se observa un ligero aumento en el año 2017. Este último año el paro registrado siguió la tendencia decreciente de años anteriores hasta los 3,4 millones de parados registrados, lo que supone una caída del 27 por ciento desde el año 2013 en el que el paro registrado alcanzó su máximo valor. La mayoría de las altas en prestaciones contributivas (67%) fue por finalización de la relación laboral temporal, lo que indica que la temporalidad y la rotación siguen siendo la tónica predominante en este periodo de recuperación. En 2017 se reducen los beneficiarios de prestaciones, pero no solo por la mejora del empleo, sino también porque el paro de larga duración sigue siendo elevado lo que conlleva que muchos desempleados agoten todas las prestaciones a las que hayan tenido acceso.

Desde una perspectiva territorial la evolución de la tasa de cobertura en las distintas comunidades autónomas ha seguido un patrón similar, aunque con algunas diferencias. En el Gráfico 8 se presenta la tasa de cobertura en las comunidades autónomas en varios años (2007, 2010, 2013 y 2017), ordenadas de mayor a menor según la tasa del año 2007.

Gráfico 8. Evolución de las tasas de cobertura de las prestaciones de desempleo por Comunidad Autónoma 2007-2010-2013-2017. Por orden descendente en 2007.



Fuente: EPA 2007, 2010, 2013 y 2017.

En todas las comunidades la tasa aumenta a lo largo del periodo analizado, siendo la menor tasa la de 2007, y Extremadura se mantiene con la tasa más alta en 2007 y en 2017. Todas las comunidades tienen la tasa más elevada en el año 2010 y en 2013 y 2017 la tasa coincide en algunas comunidades como Cataluña, Madrid, Galicia o Castilla-La Mancha, mientras que en otras hay cambios a la baja como en Aragón, o al alza como en Extremadura, Baleares o Andalucía. Destaca la Rioja, que en 2007 tenía una de las tasas más bajas y pasa a tener la segunda tasa más elevada en 2017.

4.1. Características de los parados que reciben prestaciones

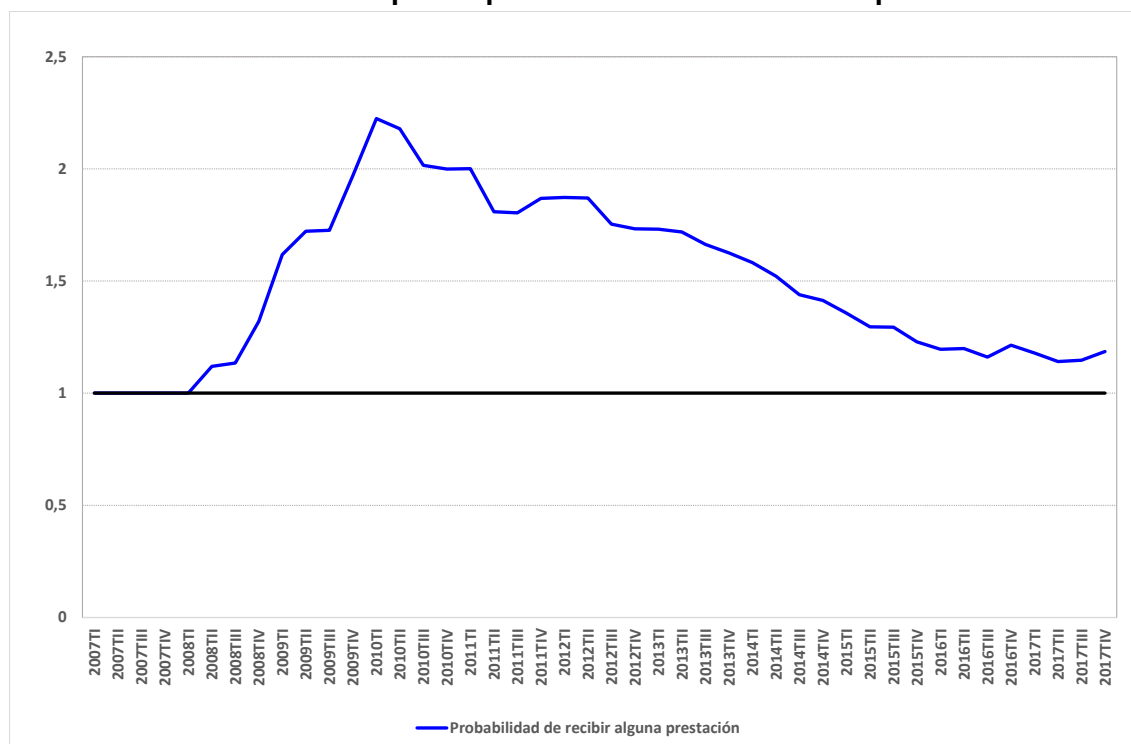
Con el objetivo de tener una aproximación a las características que diferencian a las personas desempleadas que declaran percibir alguna prestación de aquellos parados que no reciben prestación, se ha estimado un modelo logit de probabilidad. Se trata de una estimación en la que la variable dependiente toma el valor 1 si el sujeto recibe prestación y 0 en el caso en el que no la reciba. Las variables explicativas recogen las características personales y familiares de los parados, se incluye el sexo, la edad, la nacionalidad, el nivel de estudios, la relación con la persona de referencia del hogar, el tipo de hogar según su composición, el tiempo que lleva en desempleo, la comunidad autónoma en la que reside y el año y trimestre en el que se le observa en la EPA. Los coeficientes de las distintas variables muestran qué características aumentan o

disminuyen de forma significativa la probabilidad de estar recibiendo una prestación respecto a un individuo de referencia⁴.

En el Gráfico 9 se muestra el resultado de la estimación de la probabilidad relativa de que un desempleado reciba prestación frente a no recibirla, a lo largo de los trimestres considerados entre 2007 y 2017. El modelo controla por todas aquellas variables observables que de alguna manera pueden incidir en dicha probabilidad, mostrando el impacto combinado de los procesos en el mercado de trabajo y la evolución de las políticas de protección.

El gráfico muestra un perfil similar a la tasa bruta de cobertura recogida en el Gráfico 7, con la probabilidad de recibir prestación aumentando hasta el año 2010, con los primeros años de la crisis y el aumento del número de desempleados y a partir de aquí disminuyendo de forma continua, en un primer momento más rápido y a partir de 2011 de manera constante, pero suavizándose la caída. Las dos reformas que afectaron a las prestaciones recortándolas se produjeron en el segundo trimestre de 2010 y en julio de 2012, los cambios en la probabilidad, que disminuye, pueden deberse también a estas reformas. La tendencia se mantiene hasta los últimos trimestres observados en los que la probabilidad aumenta ligeramente.

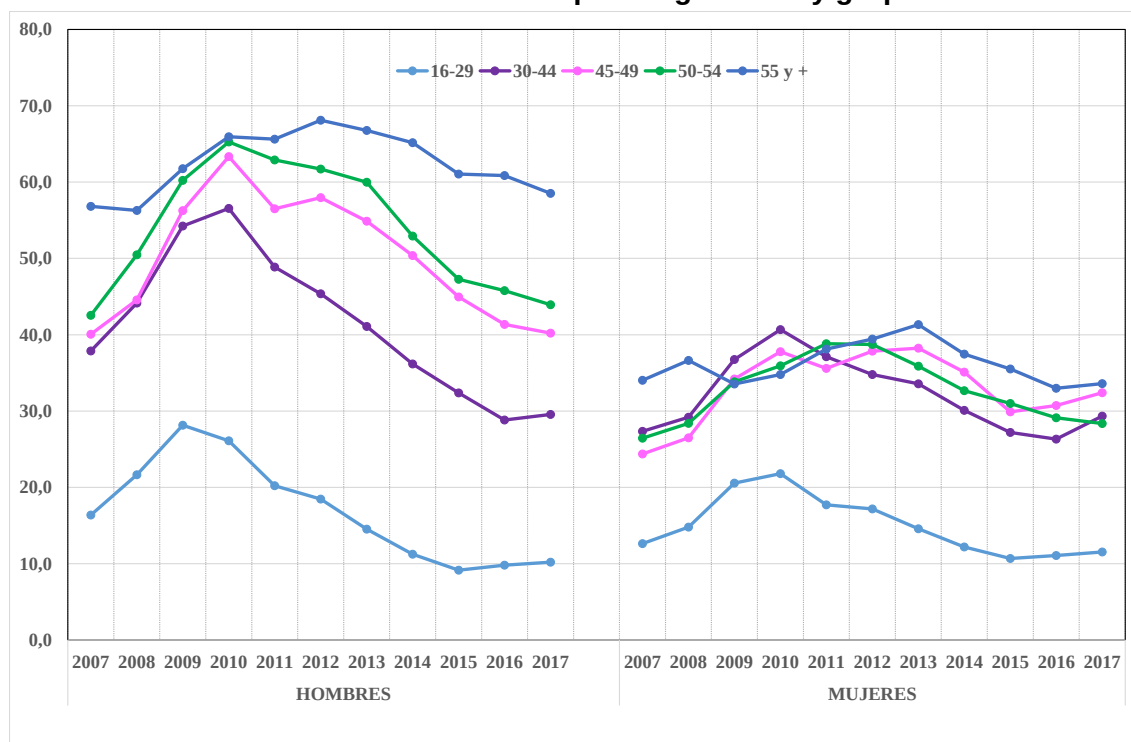
⁴ Los coeficientes de todas las variables y su significatividad se incluyen en la Tabla 8 del Anexo.

Gráfico 9. Probabilidad de que un parado esté recibiendo una prestación

Fuente: EPA 2007-2017

La estimación muestra que la probabilidad es menor para las mujeres, para los más jóvenes (a partir de los 45 años la probabilidad aumenta) y para los extranjeros, lo que supone un traslado de las desigualdades de la participación en el mercado de trabajo. Respecto al nivel de estudios se observa que son los parados con un nivel de estudios medios los que con mayor probabilidad recibirán prestación por desempleo. La probabilidad también es mayor para los que son persona principal de su hogar, lo que resulta coherente con el hecho de que las cargas familiares determinan la posibilidad de percibir prestaciones asistenciales. En esta línea el resultado de que también es más probable que perciban prestaciones los parados que viven en hogares monoparentales o de pareja con hijos. Los que llevan menos de 6 meses desempleados es más probable que reciban alguna prestación y a medida que aumenta el tiempo en el desempleo la posibilidad de tener derecho a alguna prestación disminuye.

Las tasas de cobertura atendiendo a distintas características de los posibles beneficiarios son un indicador de qué grupos se encuentran más protegidos cuando están en situación de desempleo. En primer lugar, en el Gráfico 10 se muestra la tasa de cobertura para hombres y mujeres para distintos grupos de edad.

Gráfico 10. Tasa de cobertura del desempleo según sexo y grupos de edad

Fuente: EPA 2007-2017

Las tasas de cobertura son más altas para los varones que para las mujeres, aumentando con la edad. El grupo de 16 a 29 años es el que tiene las tasas más bajas en ambos casos. Entre las mujeres no hay grandes diferencias en la cobertura según la edad: por ejemplo, la tasa de cobertura en 2017 para las que tienen 55 o más años es tan solo tres puntos porcentuales mayor que la tasa para las que tienen entre 30 y 44 años (para los hombres la diferencia es de 28 puntos porcentuales). La evolución muestra una caída importante en la cobertura de los hombres menores de 55 años, por ejemplo, la tasa de cobertura de los hombres entre 45 y 49 años era en 2010 del 63 por ciento y desciende al 40 por ciento en 2017. Entre las mujeres la tasa disminuye también a lo largo del periodo, pero no tanto: en este mismo grupo de 45 a 49 años, la diferencia en la tasa de cobertura entre 2010 y 2017 es tan solo de 4 puntos porcentuales.

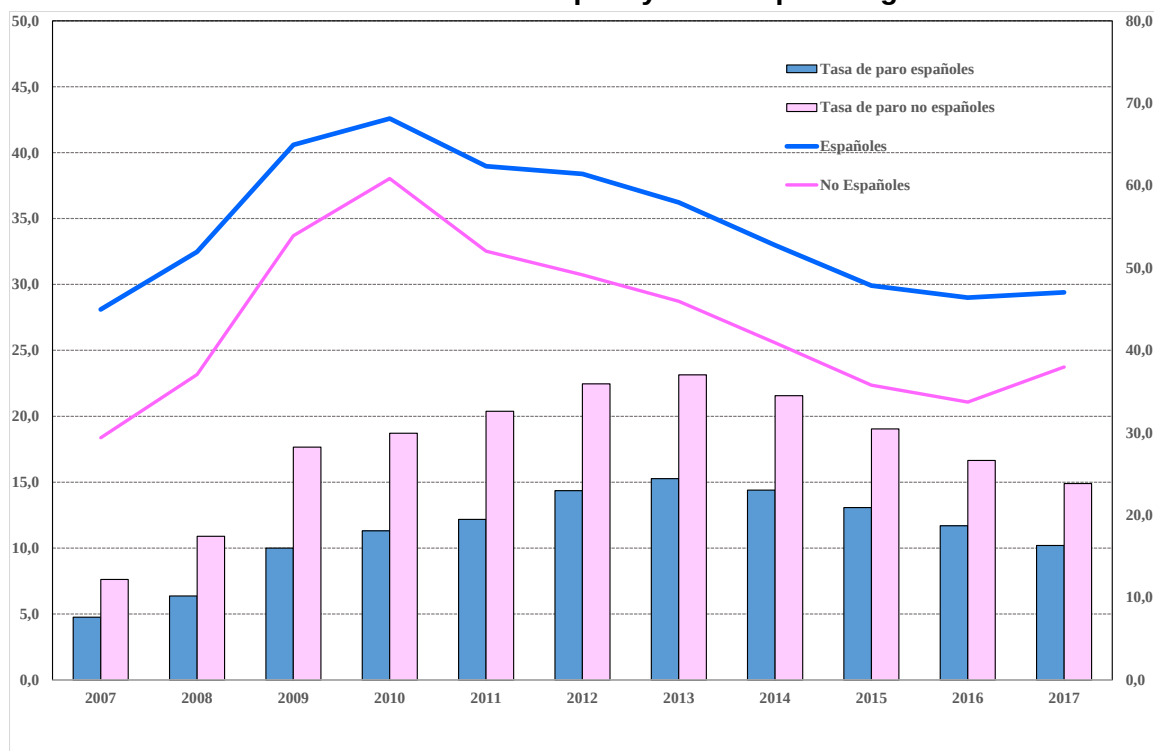
El Gráfico 11, que recoge la relación entre edad y nivel de estudios, al igual que en el análisis por sexo y edad muestra que hay una correlación importante entre la edad y la cobertura de las prestaciones de desempleo. Los más mayores tienen periodos más largos de cotización y, por lo tanto, derecho a cobrar una prestación contributiva durante más tiempo. Además, los mayores de 55 años⁵ pueden acceder a un subsidio hasta la edad de jubilación una vez agotada la prestación contributiva. Si bien es cierto que para los más jóvenes (30-44 años) los estudios superiores conllevan mayor cobertura, esto no sucede a mayor edad, predominando la variable edad y tiempo cotizado sobre el nivel de formación.

⁵ En 2012, el requisito de edad para acceder a un subsidio pasó de 52 a 55 años.

Gráfico 11. Tasa de cobertura del desempleo según nivel de estudios y grupos de edad

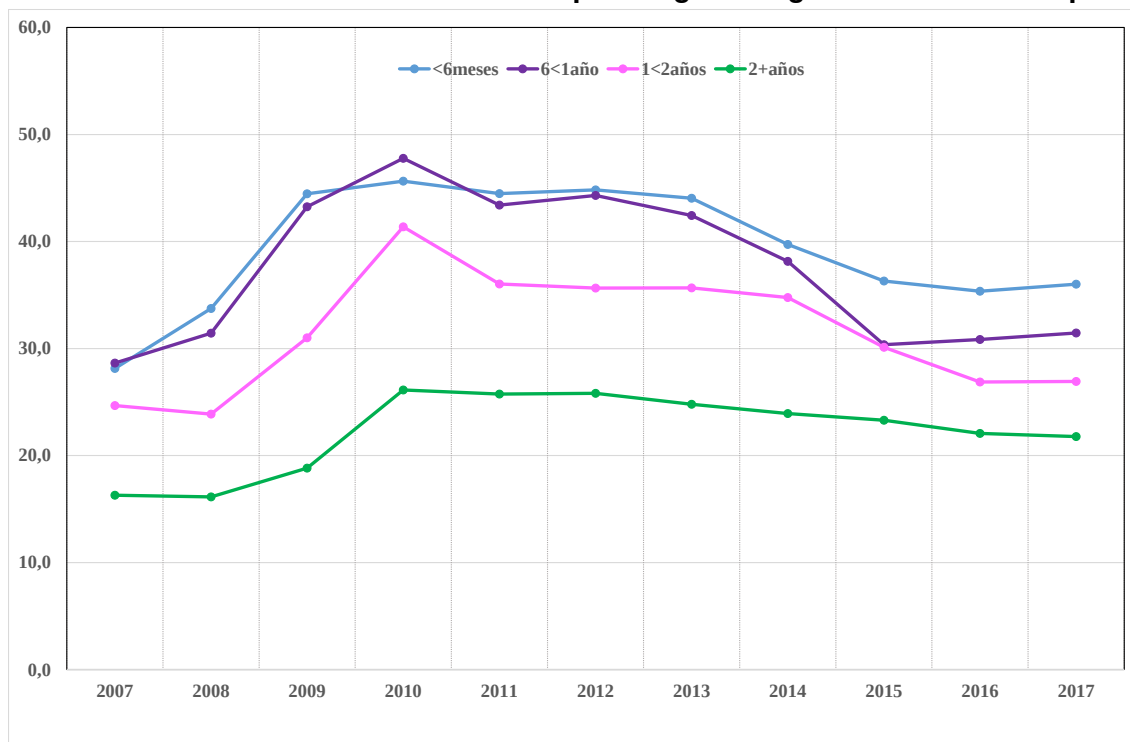
Fuente: EPA 2007-2017

Los trabajadores no españoles tienen una tasa de cobertura del desempleo menor que los trabajadores españoles (Gráfico 12), mientras que la tasa de paro es mayor para los extranjeros que para los nacionales. Estas diferencias se mantienen durante todo el periodo analizado, si bien durante el año 2010, año que registra la máxima cobertura, las tasas están más próximas que en el resto del periodo.

Gráfico 12. Tasa de cobertura del desempleo y tasa de paro según nacionalidad

Fuente: EPA 2007-2017

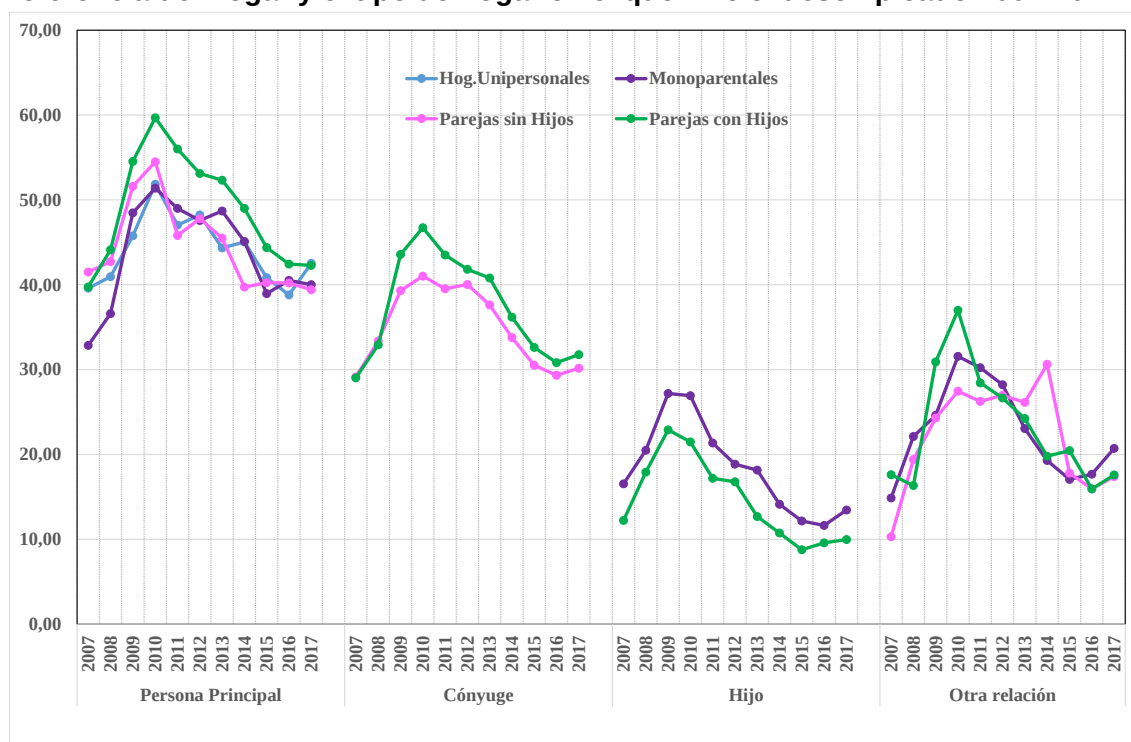
Como ya se ha comentado el tiempo de cotización previo al desempleo es uno de los factores determinantes del acceso al sistema de prestaciones y la permanencia en el sistema está ligada al agotamiento de los periodos estipulados para recibir una prestación contributiva o asistencial. Por este motivo las tasas de coberturas son mayores para los parados que llevan menos tiempo en situación de desempleo, a medida que pasa el tiempo los derechos se agotan y por lo tanto la proporción de parados que reciben prestación disminuye (Gráfico 13). Si a esto unimos que más de la mitad de los desempleados lo son de larga duración (un año o más), la consecuencia es que la cobertura de los parados que llevan entre uno y dos años buscando empleo está 10 puntos porcentuales por debajo de los que llevan 6 meses o menos, y en el caso de los parados de muy larga duración (2 o más años) la diferencia es de 15 puntos porcentuales con los que llevan menos tiempo en desempleo.

Gráfico 13. Tasa de cobertura del desempleo según antigüedad en el desempleo

Fuente: EPA 2007-2017

Otras características que es posible analizar con los datos de la EPA se refieren a la estructura familiar, en concreto, la relación con la persona de referencia del hogar y el tipo de hogar según la estructura convivencial. Teniendo en cuenta estas dos variables el Gráfico 14 muestra las tasas de cobertura para los desempleados según si son persona de referencia del hogar, cónyuge, hijo o tienen otra relación con la persona de referencia y además según el tipo de hogar (unipersonal, monoparental, pareja sin hijos o pareja con hijos).

Gráfico 14. Tasa de cobertura del desempleo según la relación con la persona de referencia del hogar y el tipo de hogar en el que vive el desempleado 2007-2017



Fuente: EPA 2007-2017

Las tasas de cobertura más altas son las que corresponden a los parados que son persona principal, dentro de los cuales aquellos que viven en un hogar de pareja con hijos tienen mayor cobertura. El hecho de que buena parte de los subsidios de desempleo tengan como requisito contar con familiares dependientes puede explicar una tasa de cobertura superior. El grupo de los desempleados que son cónyuges de la persona de referencia tienen un nivel de cobertura intermedio y, de nuevo, la existencia de hijos da lugar a una tasa ligeramente superior a las parejas sin hijos. El grupo de los que tienen otra relación es menos numeroso y presenta situaciones muy heterogéneas, pueden ser yernos, nueras, nietos, otros parientes o no parientes de la persona de referencia. Los hijos de la persona de referencia tienen las tasas más bajas de cobertura en todo el periodo analizado, tanto si conviven con uno o con sus dos progenitores. Cabe suponer que se trata en mayor medida de parados jóvenes que han cotizado menos tiempo generando un tiempo de prestación más corto y además en los que no concurren las circunstancias que dan lugar a prestaciones asistenciales.

5. Conclusiones

La garantía de ingresos mínimos española está lejos de ser un sistema integrado. Se trata más bien de una serie de esquemas incorporados en diferentes sectores de la política social (pensiones, desempleo, discapacidad o servicios sociales) que son regulados y administrados desde diferentes niveles de la administración. Su papel durante la crisis de 2008 debería haber sido el de “estabilizador automático”, de colchón frente al riesgo de pobreza de los hogares. Siguiendo una lógica de inclusión activa, estas políticas deberían haber funcionado también como instrumentos destinados a reforzar vínculos con la participación laboral.

La protección de desempleo desde 2008, en especial de los subsidios, ha vivido un proceso de reforma casi permanente que ha perseguido distintos objetivos (ampliar la cobertura, introducir flexibilidad, limitar el gasto u orientarse hacia la activación) sucesivamente o, incluso, de forma simultánea. Mientras que en un periodo inicial las medidas tuvieron carácter de respuesta urgente ante un incremento del desempleo a partir de 2010, especialmente en 2012, se introdujeron nuevas medidas restrictivas en el acceso a prestaciones/subsidios de desempleo orientadas fundamentalmente al control del gasto.

Una estrategia a la que se ha recurrido de forma reiterada ha sido la introducción provisional y limitada de programas (PRODI, PREPARA o PAE) que amplían la cobertura de los subsidios, que permiten regular el flujo de la demanda de prestaciones sin modificar de forma permanente el sistema de prestaciones. Con formas de acceso complejas y con una capacidad protectora muy limitada, la orientación de estos programas pretende dar respuesta a varios objetivos: atender a las necesidades derivadas del crecimiento del desempleo de larga duración reforzando la activación al empleo de sus perceptores y limitando el gasto en estos programas. La distribución competencial en materia de protección de desempleo -las políticas activas de empleo corresponden al nivel autonómico- ha finalizado con la proliferación de estas políticas. A finales de 2018, el proceso se encuentra estancado a la espera de acuerdos para la revisión de los esquemas de protección asistencial del desempleo.

La otra línea seguida por la protección asistencial del desempleo – y del conjunto del Sistema Nacional de Empleo- es su reformulación ideológica en torno a la integración en el empleo o la activación laboral. Esta orientación activadora se ha traducido en condiciones o requisitos (obligación de inscripción como demandante de empleo, compromiso de actividad, obligación de participación en medidas formativas) que refuerzan la visión de los desempleados como fuentes potenciales de fraude. Esto ha mostrado los problemas de coordinación entre los distintos niveles administrativos y, en especial en los nuevos subsidios para parados de larga duración, se ha traducido en un problema competencial.

También las rentas mínimas de las CCAA han seguido itinerarios diversos de reforma desde 2008. En un primer periodo, los gobiernos autonómicos persiguieron mejoras de calidad y garantía de las prestaciones apoyados en los Estatutos de Autonomía y Leyes de Servicios Sociales de nueva generación, junto con nuevas formulaciones de requisitos, condiciones o compromisos no especificados en versiones anteriores.

Incluso, algunas CCAA introdujeron exenciones de alcance limitado del cómputo de ingresos por trabajo.

Sin embargo, entre 2011 y 2014, la dilatación temporal de la crisis que incrementaba la demanda y la presión de las políticas de consolidación fiscal y control de costes motivó reformas importantes que buscaban limitar el acceso a las prestaciones incrementando los requisitos personales o familiares, recortando las cuantías de las prestaciones, endureciendo las sanciones o el control del fraude. Además, se introdujo la diferenciación de itinerarios con niveles de exigencia distintos en función de la valoración de la empleabilidad y pequeñas formas de compatibilidad de la prestación con ingresos salariales.

El escaso protagonismo que las rentas mínimas autonómicas han tenido en el debate político finaliza en 2015. En ese momento comenzó un debate entre organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, responsables de la política pública, sindicatos u expertos sobre la necesidad de introducir mejoras en estos programas con el objetivo de dar respuesta a las situaciones de pobreza. También durante la campaña electoral de diciembre de 2015, la idea de un compromiso más directo en la garantía de un nivel similar en todas las CCAA a través de algún tipo de ingreso mínimo cobró fuerza. Se suceden iniciativas diversas orientadas a evaluar la situación actual, nuevas propuestas o iniciativas. Al mismo tiempo, al nivel autonómico se han puesto en marcha importantes procesos de reforma de sus programas de rentas mínimas orientadas a dar mejor respuesta a las distintas formas de pobreza y exclusión. Aunque algunas de estas reformas no han llegado a cerrarse, en general las nuevas legislaciones autonómicas buscan asentar prestaciones que garanticen el derecho a la renta mínimas e introducen novedades importantes como son la eliminación de condicionalidades, la compatibilización con los salarios o el estableciendo distintos niveles de activación.

En cuanto a la evolución seguida por las prestaciones por desempleo se puede distinguir también varias fases durante el período de crisis. Entre 2007 y 2010, el rápido crecimiento del desempleo significó el aumento de las prestaciones, en especial de las contributivas, que mantuvieron su capacidad protectora. La cobertura más alta se alcanzó a principios de 2010. Desde 2009, el peso de las prestaciones asistenciales ha aumentado en el conjunto de las prestaciones de desempleo. A partir de 2013 el desempleo comenzó a disminuir al igual que el volumen de prestaciones, pero continuó descendiendo la cobertura global de las prestaciones de las que el 60% son de tipo asistencial.

Por su parte, las RM autonómicas se han extendido de forma casi constante desde 2008, con alguna breve interrupción en 2012. En su evolución destacan dos momentos importantes, el frenazo de 2012, explicable por acciones de contención del gasto por varios gobiernos autónomos, y un proceso de expansión posterior que arranca ya en 2013 pero se intensifica a partir de 2015. Es importante señalar que, si bien la cobertura sobre la población y sobre la pobreza relativa de cada territorio es muy superior en tres comunidades (País Vasco, Navarra y Asturias), el crecimiento relativo, en conjunto, del resto de comunidades es importante.

La evolución cuantitativa de las rentas mínimas a lo largo del período puede explicarse por diversos factores. Es difícil precisar el papel de cada uno, en especial porque, aunque haya elementos comunes, también hay particularidades en cada una de las 17

comunidades. En líneas generales, un factor importante en la mayoría de los casos es un incremento de la demanda, presente desde 2008. Desde el punto de vista de la acción política, las reformas o ajustes que realizan varias CCAA para contener unos costes crecientes se traducen en la reducción o estabilización del número de perceptores. Sin embargo, la tendencia al crecimiento se reinicia ya en 2013. Los compromisos de mejora de algunos gobiernos autonómicos la legislatura desde 2015 han supuesto en muchas CCAA mejoras de la protección social y, en concreto, de reforma para la ampliación de las rentas mínimas. La reducción de la protección por desempleo y la proliferación de empleos de baja remuneración parecen estar en el origen de esta situación. Sin embargo, parece que también hay decisiones de gestión que pueden tener los mismos efectos que las reformas. En varias de las CCAA que reforman su regulación, el crecimiento del número de perceptores es anterior a la reforma y continúa con ella. En algunas la dinámica de crecimiento se produce a pesar de que la reforma propiamente dicha no salga adelante.

En conjunto, y aunque las cifras de prestaciones por desempleo y de renta mínima no son homogéneas es posible apuntar algunos elementos sobre la dinámica del conjunto. En la etapa 2007–10 las prestaciones por desempleo (en especial las contributivas) crecieron muy notablemente, y las rentas mínimas iniciaron de forma desigual un cierto crecimiento. En el período 2010-2013 la reducción de las prestaciones contributivas y asistenciales en un contexto de aumento del desempleo no llega a compensarse con el aumento de las rentas mínimas y la RAI. En el período 2013-2017, el proceso de reducción de las prestaciones por desempleo (en especial las contributivas) se acelera, mientras el crecimiento de RAI y rentas mínimas elevan su peso en el conjunto.

A partir de los datos trimestrales de la EPA, la estimación de la probabilidad relativa de que un desempleado reciba prestación frente a no recibirla entre 2007 y 2017 muestra que, a igualdad de características, ésta aumento hasta el año 2010, al mismo tiempo que aumentó el número de desempleados y de prestaciones. A partir de ese momento disminuyó, de forma continua, en un primer momento más rápido y a partir de 2011 de manera constante, pero suavizándose la caída. La tendencia se ha mantenido hasta los últimos trimestres observados en los que la probabilidad aumentó ligeramente.

En cuanto a las características que diferencian a las personas desempleadas que declaran percibir alguna prestación de aquellos parados que no reciben prestación, la estimación muestra que la probabilidad es menor para las mujeres, para los más jóvenes y para los extranjeros, lo que confirma que las desigualdades de la participación en el mercado de trabajo se trasladan a la percepción de prestaciones de desempleo. Respecto al nivel de estudios, se observa que son los parados con un nivel de estudios medios los que con mayor probabilidad recibirán prestación por desempleo. La probabilidad también es mayor para los que son persona sustentadora principal de su hogar, lo que resulta coherente con el hecho de que las cargas familiares determinan la posibilidad de percibir prestaciones asistenciales. En esta línea el resultado de que también es más probable que perciban prestaciones los parados que viven en hogares monoparentales o de pareja con hijos. Los que llevan menos de 6 meses desempleados es más probable que reciban alguna prestación y a medida que aumenta el tiempo en el desempleo la posibilidad de tener derecho a alguna prestación disminuye.

6. Referencias

ARRIBA, A. y MORENO, G. (2017): "Vulnerabilidad y desprotección: los desempleados sin cobertura". *Gaceta sindical: reflexión y debate*, 28, pp.299-318.

AYALA, L. y LAPARRA, M. (2009): *El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*. Madrid: Caritas-FOESSA.

AYALA, L., ARRANZ, J., GARCÍA, C. y MARTÍNEZ, L. (2016) *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*. MSSSI, PROGRESS Programme. Madrid.

CANTÓ, O. (2014): "La contribución de las prestaciones sociales a la redistribución". Documento de Trabajo 2.7. FOESSA, *VII Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.

CANTÓ, O. y AYALA, L. (2014): *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*. Madrid: UNICEF.

CEBRIÁN, I. y G. MORENO (2012): "El debate sobre la temporalidad contractual, la temporalidad empírica y la duración de los contratos". *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*. 19, pp. 91 - 112.

FERNÁNDEZ, G. (2013): "El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis". *Documentación Social*, 166, pp. 169-191

FRAZER, H., y MARLIER, E. (2016): *Minimum Income Schemes in Europe. A study of national policies 2015*. European Social Policy Network.

LAPARRA, M. y PÉREZ-ERANSUS, B. (2009): *Abordar la realidad de la exclusión en España a nivel local*, en FRESNO, J.M. (ed.), *Políticas de inclusión activa en el plano local*. Cuadernos Europeos No. 6. Fundación Luis Vives.

LEVY, H. y SALAS, G. (2008): "Deducciones personales y familiares como mecanismo de protección de rentas en una década de reformas del IRPF español" en Arriba, A. (coord.) *Políticas y bienes sociales. Procesos de vulnerabilidad y exclusión social*. Madrid: FOESSA. pp. 179-227

MALO, M.A. y PÉREZ INFANTE, J.I. (2013) "La medición del empleo y el paro en la obra de Luis Toharia". *Revista de Economía Laboral*, 10.

MARCHAL, S., MARX, I., y VERBIST, G. (2017): *Income Support Policies for the Working Poor. Discussion Paper nº 10665*. (en línea) <http://ftp.iza.org/dp10665.pdf>

MARTÍN, M.P. (2014) "Servicios públicos de empleo y nuevos modelos de gobernanza" en FERNÁNDEZ, C.J. y SERRANO, A. *El paradigma de la flexiseguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid: CIS.

MIGUÉLEZ, Fausto (2015): “Las políticas de apoyo a los parados”. en *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona.

NOGUERA, J. A. (2017). “Modelos de políticas de garantía de rentas contar la pobreza” en KÖLLING, M. y MARÍ-KLOSE, P. (eds.) *Los retos del estado del bienestar ante las nuevas desigualdades* Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. pp. 225–248.

OECD (2018) *OECD Employment Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing.

PÉREZ-ERANSUS, Begoña (2016) “Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión”. *Revista Española del Tercer Sector*, 33. pp. 47-63.

RODRÍGUEZ-CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. y MORENO-FUENTES, F.J. (2015) ‘ESPN Thematic Report on integrated support on minimum income: Spain’. European Social Policy Network.

RODRÍGUEZ-CABRERO, G., ARRIBA, A., MARBÁN, V. y MORENO-FUENTES, F.J. (2015) ‘ESPN Thematic Report on integrated support for long-term unemployed: Spain’. European Social Policy Network.

SANZO, L. (2013) ‘La política de garantía de ingresos en Euskadi’, *Zerbitzuan*, 53, 9–28.

ILO (2017): *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Ginebra: ILO.

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

Anexos

Tabla 6. Titulares de prestaciones de renta mínima autonómica 2007–2017

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	18.838	18.392	27.212	29.644	34.154	33.068	55.711	22.636	51.656	34.980	29.337
Aragón	901	911	1.768	3.382	4.311	5.504	7.236	7.717	8.582	9.964	10.466
Asturias	6.399	6.575	7.902	8.129	8.741	9.393	12.205	15.540	20.263	20.585	22.122
Baleares	1.006	1.181	1.937	2.076	2.327	2.182	2.251	2.941	3.071	3.268	7.551
Canarias	2.434	1.840	3.775	4.900	4.883	5.397	5.866	7.024	12.136	13.560	13.525
Cantabria	1.850	1.130	2.223	3.424	4.288	4.402	4.671	6.643	6.445	7.268	6.366
Castilla-La Mancha	397	430	603	1.411	1.973	1.097	1.297	2.528	2.993	3.041	3.152
Castilla y León	2.147	2.235	2.748	3.444	6.426	8.430	10.372	13.560	15.351	15.801	15.502
Cataluña	12.605	13.703	22.061	30.277	24.552	23.123	24.988	27.071	29.537	28.903	26.311
Extremadura	473	1.105	1.475	1.580	1.178	1.318	1.266	9.834	11.023	7.232	6.316
Galicia	5.723	5.793	6.360	6.948	7.375	8.571	11.282	12.071	13.848	14.345	14.468
Madrid	8.681	10.445	11.426	15.014	17.992	19.909	19.780	24.101	29.865	28.903	35.483
Murcia	286	369	775	1.370	1.900	1.876	2.441	3.230	4.820	5.680	5.421
Navarra	2.269	3.144	6.087	7.444	8.185	7.920	9.472	11.715	12.875	14.537	15.918
País Vasco	36.004	39.715	55.410	66.545	86.734	69.976	74.528	78.745	80.378	76.347	76.188
Rioja	325	368	756	1.287	1.966	2.190	2.212	2.494	2.950	2.836	2.424
C Valenciana	2.470	3.429	4.001	5.265	6.342	12.282	11.840	15.127	16.383	20.574	21.387
Ceuta	263	312		102	127	196	411	381	198	224	263
Melilla				391	486	524	579	921	1.008	1.028	994
Total	103.071	111.077	156.519	192.633	223.940	217.358	258.408	264.279	323.382	309.076	313.194

Fuente: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019).

Tabla 7. Gasto en prestaciones de renta mínima autonómica 2007–2017 (en miles de €)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andalucía	37.700,00	38.900,00	62.380,00	64.010,00	61.601,00	69.340,00	100.071,00	90.665,09	89.111,73	90.638,68	86.319,75
Aragón	2.189,00	2.384,00	4.408,00	9.925,00	14.985,00	19.746,00	22.483,00	28.653,11	30.563,84	43.057,90	49.335,69
Asturias	18.756,00	22.990,00	29.641,00	32.523,00	38.069,00	44.950,00	59.124,00	82.359,99	101.868,21	109.342,26	119.120,32
Baleares	2.858,00	3.623,00	4.565,00	5.425,00	6.499,00	5.924,00	7.012,00	9.267,99	6.307,22	6.801,30	13.313,14
Canarias	3.285,00	5.752,00	15.274,00	17.698,00	17.718,00	19.703,00	20.443,00	26.500,00	39.456,89	52.499,92	53.058,59
Cantabria	1.547,00	3.600,00	7.100,00	7.100,00	15.270,00	15.250,00	15.000,00	17.370,00	21.700,00	29.338,27	31.209,45
Castilla-La Mancha	1.476,00	1.460,00	2.120,00	2.410,00	3.260,00	3.010,00	2.690,00	5.530,00	6.290,00	6.228,33	6.711,26
Castilla y León	11.855,00	11.312,00	13.821,00	16.423,00	27.732,00	33.430,00	46.590,00	55.000,00	72.970,00	76.550,00	77.714,01
Cataluña	71.755,81	76.322,34	109.463,42	159.795,97	170.468,72	129.979,30	132.762,62	162.011,25	171.387,27	174.508,26	183.571,39
Extremadura	1.148,00	1.700,00	2.100,00	2.222,00	1.412,00	1.661,00	1.926,00	17.543,22	33.477,09	48.434,00	48.434,00
Galicia	18.308,00	19.043,00	21.084,00	22.555,00	23.968,00	26.765,00	36.693,00	44.050,15	50.213,18	56.254,20	58.809,96
Madrid	46.493,00	41.243,00	47.680,00	58.985,00	71.741,00	84.610,00	85.409,00	99.100,00	121.470,00	160.410,00	168.626,48
Murcia	603,00	835,00	1.537,00	2.815,00	3.981,00	3.972,00	5.974,00	7.167,82	10.509,45	12.417,18	14.144,69
Navarra	6.589,98	8.885,36	20.241,37	29.503,08	34.900,62	30.274,23	37.470,65	48.991,02	63.885,90	82.920,58	98.081,81
País Vasco	186.560,00	197.290,00	262.700,00	313.300,00	326.042,00	343.416,00	435.370,00	435.370,00	488.330,00	492.368,34	468.426,72
Rioja	574,00	687,00	1.645,00	2.849,00	4.678,00	5.910,00	5.710,00	6.850,00	8.850,00	8.340,00	5.030,00
Valencia	4.410,00	2.387,00	11.370,00	16.505,00	17.748,00	14.670,00	23.560,00	26.660,00	32.130,00	44.557,64	57.907,72
Ceuta	-	-	104,00	168,00	217,00	451,00	560,00	826,72	482,80	345,32	564,62
Melilla	673,00	678,00	789,00	1.189,00	1.495,00	1.661,00	1.738,00	3.118,00	3.622,71	3.619,75	4.064,30
TOTAL	416.780,78	439.091,70	618.022,79	765.401,05	841.785,33	854.722,53	1.040.586,26	1.167.034,28	1.352.626,29	1.503.513,61	1.544.443,62

Fuente: Datos de la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia, MSCBS (2019).

Tabla 8. Probabilidad de que un parado esté recibiendo prestación o subsidio de desempleo

		B	Exp. (B)	Sig.
	Mujer	-0,14	0,87	**
	<i>Hombre (&)</i>			
	16-19	-2,94	0,05	**
	20-24	-1,19	0,30	**
	25-29	-0,35	0,70	**
	30-34(&)			
	35-39	0,04	1,04	**
Edad	40-44	-0,03	0,97	*
	45-49	0,21	1,23	**
	50-54	0,28	1,32	**
	55-59	0,73	2,08	**
	60-64	0,75	2,12	**
	65 y +	-0,90	0,41	**
	<i>Persona ppal. (&)</i>			
Relación con la persona de referencia	Cónyuge	-0,19	0,83	**
	Hijo	-1,11	0,33	**
	Otra relación	-0,46	0,63	**
	<i>Extranjero</i>	-0,56	0,57	**
Nacionalidad	<i>Español (&)</i>			
	Menos primarios	-0,09	0,91	**
Nivel estudios	Primarios	-0,02	0,98	*
	<i>Secundarios (&)</i>			
	Superiores	-0,11	0,89	**
	<i>Andalucía (&)</i>			
	Aragón	0,16	1,18	**
	Asturias (Principado de)	0,00	1,00	
	Baleares (Islas)	0,03	1,03	
	Canarias	0,11	1,11	**
	Cantabria	0,08	1,08	**
Comunidad Autónoma	Castilla-León	0,10	1,10	**
	Castilla-La Mancha	0,10	1,10	**
	Cataluña	0,05	1,05	**
	Comunidad Valenciana	0,07	1,07	**
	Extremadura	0,32	1,38	**
	Galicia	0,08	1,08	**
	Madrid (Comunidad de)	0,11	1,12	**
	Murcia (Región de)	-0,07	0,93	**

	Navarra (Comunidad Foral de)	0,08	1,08	**
	País Vasco	-0,02	0,98	
	Rioja (La)	0,18	1,20	**
	Ceuta y Melilla	0,00	1,00	
Tiempo búsqueda	<6 meses (&)			
	6<1año	-0,15	0,86	**
	1<2años	-0,53	0,59	**
	2+años	-1,21	0,30	**
Tipo de hogar	Solos	-0,02	0,98	
	sin núcleo	-0,30	0,74	**
	monoparental	0,25	1,29	**
	<i>parejas sin hijos (&)</i>			
	parejas con hijos	0,17	1,18	**
Trimestre	2007TI (&)			
	2007TII	0,00	1,00	
	2007TIII	-0,04	0,97	
	2007TIV	-0,05	0,95	
	2008TI	0,02	1,02	
	2008TII	0,11	1,12	**
	2008TIII	0,13	1,13	**
	2008TIV	0,28	1,32	**
	2009TI	0,48	1,62	**
	2009TII	0,54	1,72	**
	2009TIII	0,55	1,73	**
	2009TIV	0,68	1,97	**
	2010TI	0,80	2,22	**
	2010TII	0,78	2,18	**
	2010TIII	0,70	2,02	**
	2010TIV	0,69	2,00	**
	2011TI	0,69	2,00	**
	2011TII	0,59	1,81	**
	2011TIII	0,59	1,80	**
	2011TIV	0,63	1,87	**
	2012TI	0,63	1,87	**
	2012TII	0,63	1,87	**
	2012TIII	0,56	1,75	**
	2012TIV	0,55	1,73	**
	2013TI	0,55	1,73	**
	2013TII	0,54	1,72	**
	2013TIII	0,51	1,66	**
	2013TIV	0,49	1,63	**
	2014TI	0,46	1,58	**

2014TII	0,42	1,52	**
2014TIII	0,36	1,44	**
2014TIV	0,35	1,41	**
2015TI	0,31	1,36	**
2015TII	0,26	1,30	**
2015TIII	0,26	1,29	**
2015TIV	0,21	1,23	**
2016TI	0,18	1,20	**
2016TII	0,18	1,20	**
2016TIII	0,15	1,16	**
2016TIV	0,19	1,21	**
2017TI	0,16	1,18	**
2017TII	0,13	1,14	**
2017TIII	0,14	1,15	**
2017TIV	0,17	1,19	**
Constante	0,23	1,26	**

Fuente: EPA 2007-2017