

El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma

INFORME COMPLETO (Diciembre de 2016)

Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE
(eje PROGRESS)

AUTORES:

Luis Ayala Cañón (Universidad Rey Juan Carlos)

José María Arranz y Carlos García Serrano (Universidad de Alcalá)

Lucía Martínez Virto (Universidad Pública de Navarra)

Coordinación: José Manuel Fresno



Con el apoyo de



**This project is co-funded
by the European Union**

Investigación desarrollada en el marco del Proyecto Progress “Review of the minimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness” cofinanciado por la Comisión Europea, Agreement VS/2015/0180.

Las opiniones expresadas en esta investigación son las de los autores y no reflejan la posición oficial de la Comisión Europea.

Índice

PRESENTACIÓN	9
1. DESCRIPCIÓN DE LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS	13
1.1. INTRODUCCIÓN.....	13
1.2. EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS	14
1.2.1. Prestaciones no contributivas por desempleo	15
1.2.2. Prestaciones que protegen ante la imposibilidad de trabajar	31
1.2.3. Prestaciones complementarias del sistema de mínimos español.....	37
1.2.4. Las rentas mínimas autonómicas	42
1.3. DEBILIDADES DEL SISTEMA	56
1.3.1. Desigual acceso y exclusiones normativas	57
1.3.2. Distinta capacidad de proteger las situaciones de necesidad.....	64
1.3.3. Falta de consenso en las condiciones de acceso.....	66
1.3.4. Discrecionalidad en el control y obligaciones de inserción laboral.....	71
1.3.5. Respuestas más punitivas que protectoras.....	73
1.4. IDEAS FUNDAMENTALES.....	76
2. EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS: EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN	79
2.1. INTRODUCCIÓN.....	79
2.2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS A TRAVÉS DE LAS CIFRAS DE BENEFICIARIOS Y GASTO	80
2.3. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS... 87	
2.3.1. Prestaciones no contributivas por desempleo	87
2.3.2. Pensiones no contributivas y prestaciones familiares	95
2.3.3. Rentas mínimas autonómicas	97
2.4. LA INCIDENCIA RELATIVA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS	103
2.5. CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL Y SOCIO-DEMOGRÁFICA DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS	108

2.5.1.	Prestaciones no contributivas por desempleo.....	108
2.5.2.	Pensiones con complemento a mínimos.....	119
2.5.3.	Rentas mínimas autonómicas	121
2.6.	IDEAS FUNDAMENTALES.....	124
3.	EFFECTOS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	126
3.1.	INTRODUCCIÓN.....	126
3.2.	LA ADECUACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS.....	127
3.3.	PROGRESIVIDAD DE LAS PRESTACIONES Y CONTRIBUCIÓN A LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD	135
3.4.	EFFECTOS SOBRE LA POBREZA: IMPACTO AGREGADO, EFFECTOS DIFERENCIADOS DE CADA PRESTACIÓN Y CONTRIBUCIÓN A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MODERADA Y SEVERA	138
3.5.	IDEAS FUNDAMENTALES.....	154
4.	DINÁMICA DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS Y EFFECTOS SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL	157
4.1.	INTRODUCCIÓN.....	157
4.2.	EL NIVEL ASISTENCIAL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.....	158
4.2.1.	Aspectos agregados de la dinámica: duración, reentradas y evolución de las altas.	159
4.2.2.	Análisis longitudinal de las personas perceptoras de subsidios por desempleo	167
4.2.3.	Percepción de prestaciones por desempleo, políticas activas del mercado de trabajo y salidas hacia la ocupación	184
4.3.	LA DINÁMICA DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS.....	197
4.3.1.	La base de datos de rentas mínimas	201
4.3.2.	Los cambios en los perfiles de beneficiarios: análisis longitudinal	203
4.3.3.	Análisis de las duraciones.....	214
4.3.4.	Salidas exitosas de los programas y políticas de inserción	222
4.4.	PROGRAMAS DE EMPLEO DE CCAA PARA PERSONAS PERCEPTORAS DE RENTAS MÍNIMAS Y COLECTIVOS CON DIFICULTADES DE INCORPORACIÓN.....	230

4.4.1.	Programas de empleo protegido para personas receptoras de rentas mínimas....	232
4.4.2.	Programas de acompañamiento social para el desarrollo de itinerarios de inclusión 238	
4.5.	IDEAS FUNDAMENTALES.....	244
BIBLIOGRAFÍA		248
APÉNDICES.....		262
	APÉNDICE A. DESCRIPCIÓN NORMATIVA DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS ...	263
	APÉNDICE B. DESCRIPCIÓN DE LAS BASES DE DATOS UTILIZADAS EN EL ESTUDIO.....	309
ANEXOS.....		315
	ANEXO A. INFORMACIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS.	316
	ANEXO B. INFORMACIÓN SOBRE LA DINÁMICA DE LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO.....	323
	ANEXO C. INFORMACIÓN SOBRE LA DINÁMICA DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS.	329

LISTA DE ACRÓNIMOS

ABVD: Actividades Básicas de la Vida Diaria

AGE: Administración General de Estado

AEPSA: Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios

ASPF: Asistencia Sanitaria y Prestación Farmacéutica

BAE: Búsqueda Activa de Empleo

CCAA: Comunidades Autónomas

CIS: Centro de Investigaciones sociológicas

CSDE: Condiciones Sociales de los Desempleados en España

ECV: Encuesta Condiciones de Vida

EPA: Encuesta Población Activa

EU-SILC: Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea

EUROSTAT: Instituto europeo de estadísticas

FONAS: Fondo de Asistencia Social

HSIPRE: Histórico del Sistema de Prestaciones

IMSERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales

INE: Instituto Nacional de Estadísticas

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social

IPREM: Indicador Público de Rentas a Efectos Múltiples

LISMI: Ley de Integración Social de los Minusválidos

MISSOC: Mutual Information System on Social Protection

MCVL: Muestra Continua de Vidas Laborales

PA: Prestaciones Asistenciales

PAMT: Políticas activas del mercado de trabajo

PC: Prestaciones Contributivas

PIB: Producto Interior Bruto

PRODI: Programa temporal de protección por Desempleo e Inserción

RAI: Renta Activa de Inserción

RMI: Rentas Mínimas Autonómicas

RRMA: registros autonómicos

SAAD: Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia

SAE: Servicio Andaluz de Empleo

SATP: Subsidio por Ayuda de Tercera Persona

SEASS: Sistema Especial Agrario de la Seguridad Social.

SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal

SGIM: Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos

SMTG: Subsidio de Movilidad Compensación por Gastos de Transporte

SMI: Salario Mínimo Interprofesional

SPE: Servicios Públicos de Empleo

SOVI: Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

PAE: Programa de Activación para el Empleo

PAS: Pensiones Asistenciales

PCI: Prestación Canaria de Inserción

PNC: Pensiones No Contributivas

PREPARA: Programa de Recualificación Profesional

UE: Unión Europea

UECI: Unidad económica de convivencia independiente

VG: Violencia de Género

PRESENTACIÓN

El principal objetivo de este informe, fruto del contrato firmado entre la Comisión Europea y el Ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Review of the minimum income schemes in Spain from the perspective of cost-effectiveness, VS/2015/0180), es revisar en profundidad el sistema de garantía de ingresos mínimos en España a partir de los registros de las distintas administraciones responsables de las prestaciones, con el fin de definir las mejoras potenciales que deberán llevarse a cabo desde la perspectiva de la cobertura ofrecida, su articulación y su adecuación a las necesidades actuales y futuras, tanto en términos de reducción de la pobreza como de estímulo de la participación laboral. La delimitación del estudio viene dada por la propia definición adoptada de sistema de garantía de ingresos, entendiendo como tal todas las prestaciones monetarias de naturaleza no contributiva sujetas a la comprobación de recursos que tratan de dar respuesta a los problemas de insuficiencia de los ingresos de familias y personas.

En el marco de las recomendaciones específicas de la Unión Europea a los países miembros, España ha recibido el encargo de mejorar la adecuación entre el sistema de garantía de ingresos y la transición al empleo de las personas desempleadas, potencialmente beneficiarias de la red de prestaciones y de fortalecer la última red de prestaciones económicas para conseguir mayores avances en la reducción de la pobreza. Como primer paso, es imprescindible contar con un diagnóstico ajustado de las posibilidades y límites del actual sistema y, sobre todo, con una evaluación precisa de sus efectos reales sobre la pobreza y la participación laboral de las personas beneficiarias. Hasta ahora, los propios problemas de articulación del sistema de garantía de ingresos, con importantes diferencias territoriales y funcionales de las prestaciones, han dotado de gran complejidad a esta tarea. La información administrativa, de especial riqueza para conocer el alcance del sistema, sus efectos sobre los ingresos de los hogares y la dinámica real de participación en los programas, se encontraba muy dispersa al proceder de fuentes muy diversas, sin la posibilidad de poder utilizar simultáneamente toda la información necesaria para trazar ese cuadro general.

El informe que se presenta corresponde a la primera fase de ese proceso. Su objetivo es revisar en profundidad el sistema de garantía de ingresos mínimos en España, con el fin de definir las mejoras potenciales que deberán llevarse a cabo desde la perspectiva de la cobertura ofrecida, su articulación y su adecuación a las necesidades actuales y futuras, tanto en términos de reducción de la pobreza como de estímulo de la participación laboral. La delimitación del estudio viene dada por la propia definición adoptada de sistema de garantía de ingresos, entendiendo como tal todas las prestaciones monetarias de naturaleza no contributiva sujetas a la comprobación de recursos que tratan de dar respuesta a los problemas de insuficiencia de los ingresos de familias y personas.

Ese amplio conjunto de prestaciones abarca tanto las prestaciones existentes en el nivel estatal no contributivo como en el espacio autonómico. En primer lugar, se analizarán los subsidios y programas para las personas en situación de desempleo transitorio gestionados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Dentro de estas prestaciones se incluye el

subsidio por cotizaciones insuficientes, el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva y el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva para mayores de 45, el subsidio de revisión de invalidez, el subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía, el subsidio dirigido a emigrantes retornados a España, el subsidio dirigido a personas excarceladas, la Renta Activa de Inserción (RAI), el subsidio para personas mayores de 55 años, el Programa de Recualificación Profesional (Prepara) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE).

En segundo lugar, se analizarán las prestaciones diseñadas para proteger ante la incapacidad de trabajar, como el subsidio de maternidad no contributiva, las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social, las Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad y las antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS). Igualmente, se incluyen en el estudio las prestaciones complementarias orientadas a ampliar la protección económica de las anteriores ayudas. Se analizarán dentro de este grupo las prestaciones complementarias para las pensiones contributivas y para las prestaciones no contributivas y la prestación por hija/o a cargo, única compatible con el resto de prestaciones. Estas prestaciones son gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Por último, se analizarán también las rentas mínimas de cada una de las Comunidades Autónomas. Cabe señalar, igualmente, que existen otras prestaciones complementarias desarrolladas con carácter extraordinario en el ámbito local y/o autonómico, que contribuyen a la subsistencia de un elevado número de hogares en situación de vulnerabilidad y que no han sido objeto de estudio en este informe.

La metodología para la elaboración del estudio trata de dar respuesta a los objetivos señalados de obtener una mejor caracterización del sistema de garantía de ingresos, tanto del mapa actual de recursos como de su evolución en el tiempo, y de evaluación de su impacto tanto sobre la reducción de la pobreza como en la promoción de la inserción laboral. A nivel cualitativo, uno de los frutos del estudio es el análisis en profundidad de las normativas que regulan tanto las prestaciones del sistema de garantía de ingresos como los propios programas de empleo para personas receptoras de rentas mínimas o colectivos con dificultades de acceso al empleo. Del mismo modo, se han llevado a cabo encuentros, consultas y entrevistas a informantes clave de las distintas instituciones implicadas en el diseño y gestión de las prestaciones de ingresos mínimos.

Desde un nivel más cuantitativo, se trata de un estudio pionero en la utilización de registros administrativos para la evaluación del sistema de garantía de ingresos. Gracias a la participación de todas las administraciones implicadas, ofrece, en primer lugar, el retrato más exhaustivo realizado hasta el momento del volumen del sistema, su evolución en el tiempo, tanto en términos de unidades beneficiarias como de gasto, y, como rasgo novedoso también, de la dinámica de participación en los programas. Se trata de un estudio pionero en el análisis de las duraciones y las transiciones de entrada y salida de los programas a partir de los registros longitudinales de beneficiarios. Esto ha sido posible gracias a la construcción y la explotación por primera vez tanto de una base de datos

longitudinal generada a partir de los ficheros de perceptores de prestaciones por desempleo del SEPE como de otra base de datos longitudinal de unidades perceptoras de rentas mínimas con registros de todas las Comunidades Autónomas¹. También ha sido posible, por primera vez, un análisis específico del efecto sobre la pobreza de las distintas prestaciones, gracias a la disponibilidad de información desagregada en la Encuesta de Condiciones de Vida suministrada por el Instituto Nacional de Estadística.

El Informe fue impulsado y coordinado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Dirección General para la Familia y la Infancia con la asistencia técnica de FRESNO SERVICIOS SOCIALES, S.L., y ha sido elaborado por grupos de investigación de tres universidades: Universidad Rey Juan Carlos (Luis Ayala Cañón), Universidad de Alcalá (José María Arranz y Carlos García Serrano) y Universidad Pública de Navarra (Lucía Martínez Virto). En el desarrollo del trabajo se ha contado también con el apoyo de investigadores de las universidades participantes (equipo de investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra), así como con la colaboración de técnicos y responsables de las prestaciones analizadas (pertenecientes al MEySS: SG Estadística, SEPE, INSS; al IMSERSO, y a las CCAA) y de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Se ha beneficiado además de las sugerencias y aportaciones realizadas por las personas integrantes del comité científico.

El presente informe se estructura en cuatro bloques de contenidos. El objetivo del primero es describir, de manera detallada, las principales características de las prestaciones que conforman el sistema de garantía de ingresos mínimos en España. Para ello el primer capítulo describe cada una de las prestaciones en términos de acceso, duración, cuantía, sanción y/o compromisos de activación vinculados, mientras que un segundo capítulo profundiza en las principales debilidades que el análisis normativo ha arrojado sobre la configuración, gestión, acceso y consistencia del sistema. Este bloque se ha desarrollado a partir del análisis de las normas reguladoras de cada una de las prestaciones y de entrevistas a personas técnicas de las distintas instituciones con competencias en materia de regulación y gestión de las ayudas.

El segundo bloque ofrece una amplia panorámica de la evolución del sistema de garantía de ingresos en relación a las prestaciones y su situación actual. Para ello, en primer lugar, se examina cuál ha sido su evolución en los últimos veinticinco años, tanto en términos de unidades beneficiarias como de gasto realizado. En segundo lugar, se ofrece un análisis detallado de la incidencia de las prestaciones en la población vulnerable. En el tercer capítulo de este bloque se examina la distribución territorial de los beneficiarios de las prestaciones y se presentan los perfiles socio-demográficos más habituales vinculados a cada uno de los niveles de protección del sistema.

En el tercero de los bloques se analiza el efecto del sistema de garantía de ingresos sobre la reducción de la pobreza. Para ello se utiliza una mejor caracterización de las prestaciones en la Encuesta de Condiciones de Vida de la que se disponía hasta ahora, debido a la falta

¹ Con la excepción de Cataluña.

de desagregación dentro de las distintas prestaciones de aquellas de naturaleza no contributiva. Se analizan primero distintos indicadores de adecuación de las prestaciones para posteriormente estimar la contribución real de cada prestación a la reducción de la desigualdad y de las distintas formas de pobreza.

En un cuarto bloque de contenidos se evalúa la dinámica de las prestaciones y la inserción laboral. Para ello se presenta, en primer lugar, un análisis exhaustivo de esos procesos a partir de la explotación de los ficheros longitudinales del SEPE. En segundo lugar, se analiza la dinámica de participación en los programas de rentas mínimas a partir de la información recogida en los ficheros administrativos de las Comunidades Autónomas. En tercer lugar, se aporta un análisis cualitativo sobre las características de los programas de empleo para personas perceptoras de rentas mínimas autonómicas.

El informe se cierra con un último bloque que rescata las conclusiones más relevantes de cada una de las secciones anteriores y presenta una serie de recomendaciones que buscan guiar los cambios, modificaciones y decisiones que se puedan adoptar en torno al presente y futuro del sistema de garantía de ingresos en España.

1. DESCRIPCIÓN DE LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS

1.1. Introducción

El sistema de garantía de ingresos de España ha sido valorado en numerosas ocasiones como un sistema complejo que presenta importantes problemas de articulación y acceso. El elevado número de prestaciones que lo componen complejiza su propia denominación de “sistema”, debido a la diversidad de patrones de diseño, gestión, acceso y condicionantes de cada una de las prestaciones. De estas cuestiones se deriva que en ocasiones haya sido incluso definido como “*un sistema poco sistemático*” (Laparra y Ayala, 2009), cuyos problemas de articulación limitan significativamente su eficiencia en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad.

La estructura del sistema se sustenta en dos lógicas diferenciadas: la protección contributiva derivada de una aportación previa, que no es objeto de este análisis, y la protección no contributiva o asistencial desarrollada para proteger a las personas trabajadoras que quedan fuera o han agotado la protección contributiva o que no tienen capacidad para trabajar, ya sea por edad, enfermedad o discapacidad. Ambos niveles comparten un carácter protector que se traduce tanto en la percepción de prestaciones económicas (de distinta cuantía y duración), como en realización de acciones orientadas a retornar al mercado de trabajo. Sin embargo, la filosofía que sustenta cada uno de los niveles condiciona el acceso, la protección y la cobertura de cada una de las prestaciones.

A la complejidad del sistema también se le suma la participación en la gestión, diseño, normatividad y financiación de distintos niveles de la administración. Por un lado, las prestaciones de la Administración General de Estado (AGE) cuentan con la implicación de instituciones diferentes como el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Por otro lado, un último nivel de protección desarrollado por las Comunidades Autónomas (CCAA) a través de las llamadas Rentas Mínimas Autonómicas (RMI).

A lo largo de esta primera parte del informe buscamos ofrecer las claves necesarias para conocer cómo es el sistema de las prestaciones de garantía de ingresos en España, así como para comprender las debilidades derivadas de la propia complejidad, diversidad y articulación de éstas, tanto en términos procedimentales como en la respuesta a las situaciones de necesidad. Para ello, el análisis se centrará, por un lado, en abordar de manera profunda los condicionamientos normativos de acceso a las prestaciones, y, por otro lado, en identificar las principales debilidades del sistema. A partir de ello se tratará de arrojar luz sobre los debates que actualmente se acometen en torno a la eficiencia del sistema garantía de ingresos mínimos, destacando el del doble derecho a la protección económica y a la inserción social, la adecuación de las acciones de empleo a las oportunidades laborales reales o la eficiencia del sistema en términos de igualdad y lucha contra la pobreza, entre otros.

1.2. El sistema de garantía de ingresos

El entramado de prestaciones sociales asistenciales o no contributivas supone cierta salvaguarda para aquellas situaciones de necesidad probadas, alejadas del mercado laboral (por razones transitorias y/o de incapacidad) y que no tienen derecho a la protección contributiva. En los últimos años, el número de personas receptoras de estas prestaciones se ha visto incrementado sustancialmente. Como se verá en el segundo bloque de este estudio, la cifra total de prestaciones asistenciales creció a un 12,5% anual durante los tres primeros años de la crisis más reciente (2008-2010). Ello se ha debido, fundamentalmente, a la destrucción de empleo y el consiguiente incremento de las personas paradas en estos años de crisis económica. Sin embargo, no son tampoco ajenos los cambios que tanto el mercado de trabajo como el sistema de protección al empleo han sufrido en las últimas décadas. El endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones contributivas, la reducción de las cuantías o la precariedad en el empleo ha reducido, de manera reseñable, la capacidad de acceso de muchas personas trabajadoras a la protección contributiva. Por tanto, las propias limitaciones del sistema y el contexto de larga crisis económica han aumentado el número de posibles personas beneficiarias de las distintas prestaciones que componen el sistema de garantía de ingresos mínimos. Aunque a su vez, cabe matizar que este incremento de personas beneficiarias tiene un límite, fundamentalmente, debido a que la mayoría de las prestaciones son de duración limitada, por lo que una vez agotadas, la persona beneficiaria, aún continuando en situación de desempleo y necesidad económica, sale del sistema.

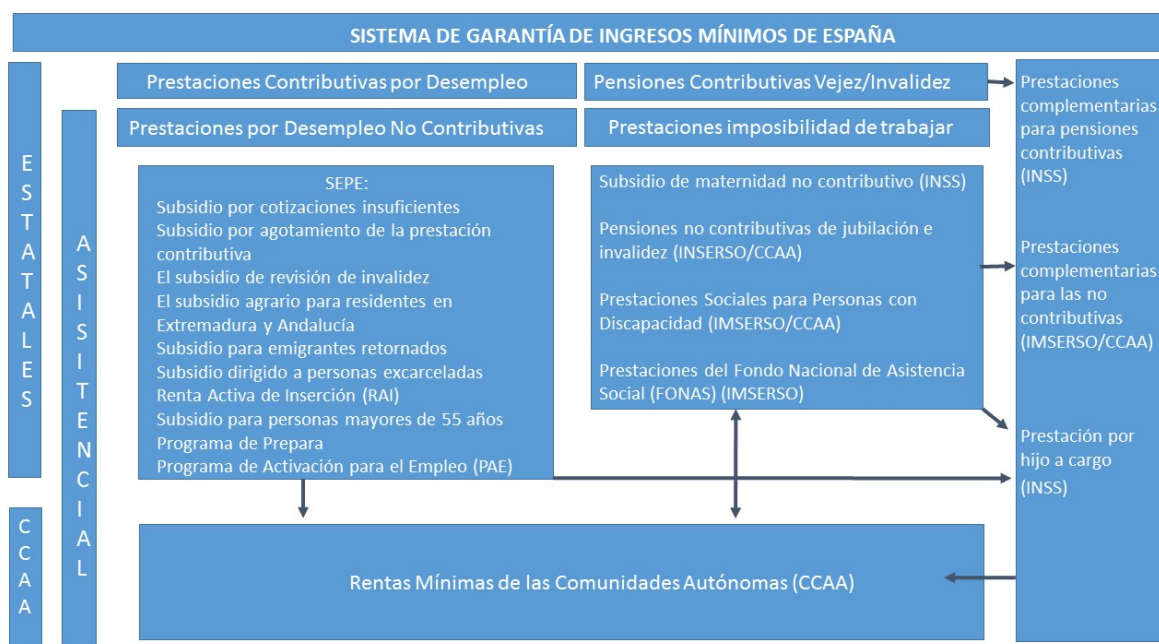
El incremento de personas receptoras y la extensión de las situaciones de ausencia de ingresos y empleo han puesto de manifiesto las complejidades intrínsecas del sistema, evidenciando la diversidad de niveles administrativos implicados, la difícil articulación entre prestaciones, los huecos del sistema y la heterogeneidad territorial. En este modelo, diseñado para proteger más a algunos colectivos por razones de edad, responsabilidades familiares y/o acontecimientos vitales, muchas personas se han encontrado con exclusiones normativas y barreras procedimentales en la aplicación de la norma que evidencian la falta de cohesión del sistema. Estas y otras cuestiones mencionadas anteriormente hacen pertinente una revisión normativa del sistema que permita arrojar luz sobre las debilidades del modelo.

Para ello, a lo largo de esta sección se abordarán de manera descriptiva las condiciones de acceso y los condicionamientos normativos de exclusión de las distintas prestaciones que conforman el sistema². En primer lugar, se atenderá a aquellos subsidios y programas para las personas en situación de desempleo transitorio (el subsidio por cotizaciones insuficientes, el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva y el subsidio por

² El análisis normativo ha contado con la colaboración del Grupo ALTER (Universidad Pública de Navarra): Patricia Azcona (responsable de la revisión de normas del SEPE, INSS e IMSERSO y de los estudios de caso de Canarias, Cantabria y Ceuta), Paola Damonti (responsable de los estudios de caso de Andalucía, Aragón, Asturias e Islas Baleares), Víctor Sánchez Salmerón (responsable de Cataluña, Castilla La Mancha y Castilla León), Nerea Zugasti Mutilva (responsable de Murcia, Navarra y País Vasco), Begoña Pérez Eransus, Rubén Lasheras Ruiz (responsable del estudio de caso de Madrid, Melilla y La Rioja), Javier Arza Porrás (responsable de Valencia, Galicia y Extremadura) y Sagrario Anaut Bravo (apoyo en la revisión de normativas del IMSERSO).

agotamiento de la prestación contributiva para mayores de 45, el subsidio de revisión de invalidez, el subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía, el subsidio dirigido a emigrantes retornados a España, subsidio dirigido a personas excarceladas, la Renta Activa de Inserción (RAI), el subsidio para personas mayores de 55 años, el Programa de Recualificación Profesional (Prepara) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE). En segundo lugar, se analizarán aquellas diseñadas para proteger ante la incapacidad de trabajar, como el subsidio de maternidad no contributiva, las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social, las Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad, algunas en extinción, y las antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS).

Diagrama 1.1. El sistema de garantía de ingresos mínimos de España.



En tercer lugar, se presentarán las prestaciones complementarias que también forman parte del sistema (prestaciones complementarias para pensiones contributivas, prestaciones complementarias para no contributivas y la prestación por hija/o a cargo, única compatible con el resto de prestaciones). Por último, acudiremos al nivel territorial para conocer las principales diferencias de las rentas mínimas autonómicas de cada una de las Comunidades Autónomas de España³.

1.2.1. Prestaciones no contributivas por desempleo

Las prestaciones no contributivas por desempleo tienen como finalidad la protección económica en momentos de desempleo transitorio y promover el pronto retorno al mercado de trabajo. Sin embargo, la propia filosofía asistencial que sustenta históricamente

³ Para un análisis detallado de cada RMI, véase Apéndice A.

su diseño ha consolidado las distintas prestaciones bajo la condicionalidad de acceso y la contraprestación para su mantenimiento.

Esta lógica se ha ido incrementando en los últimos años, donde el elevado número de personas en desempleo, el crecimiento exponencial del paro de larga duración y la escasa oferta de trabajo ha llevado a realizar numerosas modificaciones sectoriales del sistema que buscaban responder tanto al aumento de realidades que quedaban al margen de las prestaciones existentes como al incremento de personas receptoras. Estas respuestas, han complejizado aún más si cabe el mapa de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos tanto desde la perspectiva de su propio diseño como desde la gestión, contribuyendo a incrementar esa brecha entre el tradicional universalismo protector de las prestaciones contributivas por desempleo a la protección segmentada de las prestaciones y programas asistenciales, debido no solo al contexto actual, sino a que tradicionalmente el tratamiento a los pobres capaces ha recibido respuestas más débiles y fragmentadas (Pérez Eransus, 2005).

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), por su responsabilidad de proteger a desempleados y promover acciones para el fomento del empleo y mejora de la empleabilidad de las personas activas, es el encargado de la gestión, diseño y desarrollo de subsidios y programas destinados a proteger a las personas trabajadoras que no cuentan con protección contributiva, o la han agotado, y se encuentran en una situación de desempleo transitoria. El carácter activador de estas prestaciones da lugar a que la percepción de ingresos esté fuertemente condicionada al desarrollo de acciones de inserción laboral. Este condicionamiento se incrementa, a través de medidas de control y sancionadoras, en aquellos subsidios y programas especialmente alejados de la lógica contributiva como el Programa de Recualificación profesional de las Personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE).

A lo largo de este punto presentaremos las nueve prestaciones y los dos programas que, gestionados desde el SEPE, buscan proteger a las personas activas que no cuentan ni con empleo, ni con ingresos suficientes. Como veremos a continuación, a pesar de la diversidad de prestaciones, en términos de acceso, requisitos y tiempo de percepción, en todas ellas convergen criterios comunes relacionados con las obligaciones y compromisos de su percepción, prueba de rentas, criterios para la consideración de unidades familiares y cargas o las infracciones y sanciones que se establecen en caso de incumplimiento de los compromisos, especialmente, de inserción o modificación de requisitos.

Subsidio por cotizaciones insuficientes

El subsidio por cotizaciones insuficientes se encuentra llamado a atender aquellas situaciones de cotización que no alcanzan el mínimo establecido para acceder al desempleo contributivo, es decir, que no alcanzan el mínimo de 360 días cotizados, pero cuentan con una cotización mínima de 3 meses (con responsabilidades familiares) o 6 meses (si no las tienen), dentro de los últimos 6 años.

Por otro lado, las personas desempleadas deberán acreditar que carecen de rentas individuales y/o familiares superiores al 75% del SMI, así como su inscripción como

demandantes de empleo y la suscripción del correspondiente compromiso de actividad, pero sin necesidad de acreditar una búsqueda de empleo efectiva. Por tanto, el carácter semi-contributivo de su acceso reduce la presión de la activación, como contraprestación, ejercida a las personas receptoras de otros subsidios.

En relación al cómputo de rentas, cabe señalar, que con carácter homogéneo al resto de prestaciones desarrolladas del por el SEPE debe acreditarse una ausencia de rentas inferior al 75% del SMI (491,25€ en 2016). En este caso, si bien las cuantías se miden a partir del Indicador Público de Rentas A Efectos Múltiples (IPREM), para la medición de rentas se toma el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Para ello se computan las rentas por trabajo (salvo las dos pagas extra y la cuantía por indemnización legal de fin de contrato), cualquier actividad que proporcione rendimiento económico y el patrimonio (3,5% del patrimonio que no produzca ingresos, salvo la vivienda habitual). Las rentas que se computan son las relativas a toda la unidad familiar (cónyuge e hijos), y su percepción es compatible con las asignaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo.

Cuadro 1.1. Requisitos de acceso, cuantía, duración y mantenimiento del subsidio por cotizaciones insuficientes.

REQUISITOS			CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De rentas	De inserción	
Estar en desempleo No derecho prestación contributiva por desempleo Cotización mínima 3-6 meses	Carencia de rentas individuales y/o familiares superiores al 75% del SMI	Inscripción demandante empleo Compromiso de actividad	Cuantía: 80% del IPREM (426€). Duración: Entre 3 y 21 meses, en función del tiempo previo cotizado y de las cargas familiares.

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

La cuantía de la prestación varía en función de las responsabilidades familiares de la persona beneficiaria. Con cargas familiares y una cotización menor a 6 meses, el subsidio equivaldrá al tiempo cotizado (3, 4 o 5 meses). Si la cotización es de más de 6 meses y se tienen cargas el subsidio se alarga hasta los 21 meses. Para las personas beneficiarias sin responsabilidades familiares se debe contar con la cotización previa 6 meses y la duración del subsidio también se reduce a ese tiempo (6 meses). La cuantía en uno u otro caso equivale al 80% del IPREM (426€).⁴

Subsidio por agotamiento de la prestación contributiva y su modalidad para mayores de 45 años

Otras prestaciones del sistema están orientadas a proteger a aquellas personas que tuvieron derecho a la prestación contributiva, pero que la agotaron. Es el caso del *subsidio*

⁴ El último valor mensual del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) acordado es de 532,51 euros. Desde la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 se mantiene congelado.

por agotamiento de la prestación contributiva y el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva para mayores de 45 años. El primero se dirige a las personas desempleadas con responsabilidades familiares, mientras el segundo protege a las personas mayores de 45 años, independientemente de sus responsabilidades familiares.

Cuadro 1.2. Requisitos de acceso, cuantía, duración y mantenimiento del subsidio por agotamiento de la prestación contributiva.

REQUISITOS			CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De rentas	De inserción	
Estar en desempleo Tener cargas familiares o ser mayor de 45 años y no tener cargas familiares. Agotamiento prestación contributiva por desempleo	Carencia de rentas individuales y/o familiares superiores al 75% del SMI	Mínimo 1 mes como demandante de empleo Inscripción constante como demandante de empleo No rechazado oferta de empleo adecuada No rechazo acciones formativas Compromiso de actividad	Cuantía: 80% del IPREM (426€). Duración: Entre 6 y 30 meses, en función del tiempo previo cotizado, la edad y de las cargas familiares.

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

Ambas prestaciones se perciben cuando la situación de desempleo y de carencia de ingresos persiste durante al menos un mes después del agotamiento de la prestación contributiva por desempleo.

Igualmente, son prestaciones vinculadas al desarrollo de acciones orientadas a la inserción laboral, por lo que su acceso va determinado al mantenimiento de la inscripción como demandante de empleo durante todo el período de percepción de la prestación, a la suscripción del compromiso de actividad, a la obligación de realizar acciones formativas y a la aceptación de toda oferta de empleo adecuada.⁵

La cuantía del subsidio equivale al 80% del IPREM (426€). El tiempo máximo por el que se puede percibir varía en función de la edad, la tenencia o no de cargas familiares y el tiempo de la prestación contributiva agotada. Las personas con cargas familiares menores de 45 años podrán cobrar el subsidio por 18 meses si la prestación agotada es de al menos 4 meses y por 24 meses si ha durado un mínimo de 6 meses. Si las personas perceptoras tienen

⁵ De acuerdo al artículo 231.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se entiende por colocación adecuada, no solo la que demande la persona trabajadora y se corresponda con su profesión habitual, aptitudes físicas y formativas, sino también la correspondiente con la última actividad laboral desempeñada cuando fuese por un tiempo igual o superior a tres meses. Transcurrido un año de percepción ininterrumpida de las prestaciones, también se consideran adecuadas las colocaciones a juicio del Servicio Público de Empleo que puedan ser ejercidas por la persona trabajadora. En relación a las características del empleo para su consideración o no como adecuado, se tendrá en cuenta la distancia en relación a la residencia habitual (válido hasta 30 km.), el tiempo y los costes de desplazamiento (hasta 25%-20% de la jornada y salario, respectivamente) así como la duración del contrato de trabajo, la jornada laboral, el salario (no inferior al Salario Mínimo Interprofesional), la posibilidad de conciliación y el itinerario de inserción en el que se encuentre la persona trabajadora.

cargas familiares pero su edad es de más de 45 años, la protección será por un tiempo máximo mayor, ya que si agotaron una prestación contributiva de 4 meses como mínimo podrán percibirla hasta por 24 meses y si la prestación agotada fue de al menos 6 meses podrán estar protegidas hasta por un máximo de 30 meses. Quienes tengan cargas familiares tendrán un subsidio que tendrá un tiempo máximo de protección de entre 18 y 30 meses. Por el contrario, el tiempo máximo de percepción para mayores de 45 años y sin cargas familiares es de 6 meses.

El subsidio de revisión de invalidez

El *subsidio de revisión de invalidez* está orientado a proteger a aquellas personas que debido a una revisión o acreditación de mejoría de su invalidez han perdido la pensión contributiva de invalidez (gran invalidez, invalidez permanente absoluta o total). Tras este cambio de estatus son declaradas personas “plenamente capaces o inválidas parciales”⁶, por lo que pasan a formar parte de los colectivos de posible empleabilidad. Este subsidio trata, por tanto, de amortiguar el paso de la protección económica anterior, derivada de la pensión, a la situación de desempleo actual. Del mismo modo, su percepción va vinculada a la realización de acciones para la reincorporación laboral.

Para acceder a este subsidio las personas deben declarar su capacidad (plena o parcial) para realizar el trabajo en su profesión habitual, tras la pérdida de percepción de su pensión por invalidez. Del mismo modo, al igual que en el resto de subsidios, las personas beneficiarias deberán acreditar la carencia de rentas, habrán de encontrarse en desempleo, llevar como mínimo un mes como demandantes de empleo y mantener su condición de demandantes durante la percepción de todo el subsidio. También es requisito ineludible la suscripción del compromiso de actividad, la realización de acciones formativas orientadas a la reconversión profesional, así como la aceptación de ofertas de trabajo adecuadas. La percepción de este subsidio ofrece protección económica por un período de 6 meses ampliable como máximo a 18 meses y su cuantía mensual equivale al 80% del IPREM (426€).

Cuadro 1.3. Requisitos de acceso, cuantía, duración y mantenimiento del subsidio de revisión de invalidez.

BÁSICOS	REQUISITOS		CUANTÍA Y DURACIÓN
	DE RENTAS	DE INSERCIÓN	

⁶ Expresión de la propia norma.

Revisión pensión contributiva invalidez Capacidad para el trabajo Estar en desempleo	Carencia de rentas individuales al 75% del SMI	1 mes como demandante de empleo Mantenimiento demanda de empleo No rechazar colocación adecuada No rechazar formación Compromiso de actividad	Cuantía: 80% del IPREM (426€). Duración: Entre 6 y 18 meses.
---	---	--	---

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

El subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía

La protección a aquellos colectivos que quedan al margen de la protección contributiva lleva a diseñar, subsidios para trabajadores agrarios de regiones con alto índice de empleo estacional como son Extremadura y Andalucía. Las especificidades de este subsidio, en términos de acceso y territorialidad, han generado, tradicionalmente, cierta controversia. La atención a este colectivo reside en las dificultades de alcance de los mínimos necesarios para la protección económica por la temporalidad del empleo, así como en la difícil reconversión laboral de sus perfiles o desarrollo económico de sus regiones.

Los requisitos de acceso a esta prestación son muy concretos. Además de cumplir la inscripción como demandante de empleo, la carencia de rentas y los compromisos de inserción, los trabajadores/as agrarios residentes en estas dos comunidades deben acreditar su empleo previo en el sector en los 3 años anteriores a la solicitud del subsidio. Para ello se solicita la inscripción en el Censo Agrario de trabajadores por cuenta ajena, estar al corriente del pago de la cuota fija del SEASS⁷ y haber cotizado un mínimo de 35 jornadas laborales en los doce meses anteriores. En algunos casos especiales, el requisito de jornadas cotizadas se reduce a 20 si se trata de personas beneficiarias del Empleo Comunitario de 1983 o se reconoce también las cotizaciones en AEPSA⁸ para estos trabajadores, los menores de 35 años o los que tienen responsabilidades familiares.

Este subsidio cuenta con una modalidad de protección especial para aquellos trabajadores/as que, además de los requisitos mencionados, cuenten con más de 52 años, cumplan los requisitos, excepto la edad, para tener una pensión contributiva y hayan percibido este subsidio, alguna vez, en los 5 años anteriores. En este caso no se requiere una cotización mínima de jornadas.

Cuadro 1.4. Requisitos de acceso, cuantía, duración y mantenimiento del subsidio agrario y subsidio especial de mayores de 52 años para residentes en Extremadura y Andalucía.

REQUISITOS			CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De rentas	De inserción	

⁷ Sistema Especial Agrario de la Seguridad Social.

⁸ La AEPSA es el Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios. Este Acuerdo se basa en la promoción de Planes de Fomento de Empleo Agrario y Planes de Empleo de Zonas Rurales Deprimidas (PFEA), lo que antiguamente se conocía como Plan de Empleo Rural (PER).

Estar en desempleo Residir en Extremadura o Andalucía Trabajar por cuenta ajena de forma eventual en el sector agrario Inscripción Censo Agrario en alta o asimilada Pago cuota fija del SEASS Percepción previa del subsidio en alguno de los 3 años anteriores (5 para mayores de 52 años) Mínimo 35 jornadas al SEASS Mínimo 20 jornadas al SEASS para personas beneficiarias Empleo Comunitario 1983 (Para la modalidad de mayores de 52 años: cumplir todos los requisitos, excepto la edad, para tener una pensión contributiva de jubilación. No se exigen requisito mínimo de cotización de jornadas)	Carencia de rentas individuales y/o familiares superiores al 75% del SMI	Inscripción como demandante de empleo Compromiso de actividad	Cuantía: 80% del IPREM (426€). Duración: Entre 100 y 360 días en función de las jornadas cotizadas y la edad
---	--	--	---

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

La duración de ambas modalidades de subsidio está vinculada a la edad de las personas perceptoras, siendo mayor la protección del subsidio especial para mayores de 52 años, donde renovándose cada 12 meses, puede extenderse hasta que se cumpla la edad legal de jubilación. En la modalidad ordinaria el subsidio tiene un máximo de 180 días para las personas entre 16 y 51 años. Existen, sin embargo, algunas especificidades para las personas trabajadoras de Empleo Comunitario en 1983, ya que con independencia de su edad, el subsidio será de 100 días si tienen cotizadas 20 jornadas. Por el contrario, si se tienen 35 jornadas cotizadas, el subsidio puede extenderse hasta los 360 días para las personas entre 16 y 24 años o entre 52 y 59, mientras que será de 180 días para aquellas entre los 38 y los 51 años. La cuantía, igualmente a otros subsidios, equivale al del 80% del IPREM (426 euros).

Subsidio para emigrantes retornados

Otra condición de especial vulnerabilidad y riesgo de exclusión laboral contemplada por el SEPE son las personas desempleadas y sin derecho a desempleo contributivo que han

retornado de un proceso migratorio y acreditan tener un período mínimo de trabajo (12 meses en los últimos 6 años) en el extranjero (exceptuando países miembros de la Unión Europea, Espacio Económico Europeo, Australia o Suiza).

Además de estos requisitos, quien solicite este subsidio deberá llevar, al menos un mes como demandante de empleo y sin prestación. También deberá comprometerse, en el momento de la solicitud, a permanecer inscrito como demandante de empleo, no rechazar ninguna oferta formativa o de empleo adecuada y suscribir el compromiso de actividad.

El acceso pasa también por la acreditación de necesidad económica en base a la carencia de rentas individuales o familiares. Al igual que otros subsidios, la prestación económica es del 80% del IPREM (426€) y se otorga hasta los 18 meses, con renovaciones cada 6 meses, siempre que se mantengan los requisitos.

Cuadro 1.5. Requisitos de acceso, cuantía, duración y mantenimiento del subsidio para emigrantes retornados a España.

REQUISITOS			CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De rentas	De inserción	
Estar desempleado Ser emigrante retornado Haber trabajado un mínimo en el extranjero No derecho a prestación contributiva por desempleo	Carencia de rentas individuales y/o familiares superiores al 75% del SMI	Mínimo 1 mes antes como demandante de empleo Inscripción constante como demandante de empleo No rechazar oferta de empleo adecuada No negarse a participar en acciones formativas Compromiso de actividad	Cuantía: 80% del IPREM (426€). Duración: Hasta un máximo de 18 meses, con renovaciones cada 6 meses

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

Subsidio dirigido a personas excarceladas o en centros privativos de libertad

Otra contingencia contemplada en sistema es la protección a personas que, bien por tratamiento de drogodependencias como por cumplimiento de penas,⁹ han estado en centros privativos de libertad durante, al menos, 6 meses. Para solicitarlo no se requiere haber cotizado previamente, sino que basta con tener 16 o más años, haber estado privado/a de libertad durante un mínimo de 6 meses y no tener derecho a la prestación contributiva por desempleo.

⁹ Desde la Ley 22/2013 las personas liberadas de prisión que hayan sido condenadas por delitos como la pertenencia a grupos terroristas y/o grupos criminales, abuso sexual o agresión sexual a menores de 16 años, prostitución, explotación sexual y corrupción de menores deberán, además, demostrar que han tratado de reparar el daño producido.

Además, al igual que en el subsidio inmediatamente anterior, es necesario demostrar la carencia de rentas y el cumplimiento de determinados requisitos de inserción como la necesidad de llevar un mes como mínimo como demandante de empleo, la aceptación de una oferta de empleo adecuada o acción formativa, así como la obligación de suscribir el compromiso de actividad por un tiempo mínimo.

Cuadro 1.6. Requisitos de acceso, cuantía, duración y mantenimiento del subsidio dirigido a personas excarceladas.

REQUISITOS			CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De rentas	De inserción	
Estar desempleado 3 supuestos de privación de libertad: personas excarceladas, drogodependientes tras tratamiento y menores de centros de internamiento Privación mínima de 6 meses No derecho a prestación contributiva por desempleo	Rentas individuales al 75% del SMI	1 mes antes como demandante de empleo Inscripción constante durante todo el período No rechazar oferta de empleo adecuada No negarse a participar en acciones formativas Compromiso de actividad	Cuantía: 80% del IPREM (426€). Duración: Hasta un máximo de 18 meses, con renovaciones cada 6 meses

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

A la salida del período de internamiento, las personas deben estar en situación de desempleo pero no tener derecho a una prestación contributiva por desempleo, llevar inscritas, al menos, un mes como demandantes de empleo, mantener la inscripción durante todo el período de percepción del subsidio, suscribir el compromiso de actividad y no haber rechazado ningún oferta formativa, de reconversión profesional o de empleo definido como adecuado.

Al igual que en casos anteriores, el subsidio tiene una cuantía equivalente al 80% del IPREM (426 euros) y puede extenderse hasta los 18 meses, previa renovación cada 6 meses.

Renta Activa de Inserción (RAI)

Una vez se agota el derecho a las prestaciones de las anteriores mencionadas existe, para determinados colectivos con especial riesgo de exclusión laboral, la Renta Activa de Inserción (RAI). Esta prestación busca ampliar tanto el tiempo de protección económica como la empleabilidad de colectivos que por motivos de edad, discapacidad o acontecimientos vitales sufridos, son grupos considerados de especial riesgo. Estos son las personas desempleadas de larga duración de 45 años o más, las personas con discapacidad (igual o superior al 33%) o con pensión por incapacidad, las personas emigrantes retornadas de 45 años o más y las personas víctima de violencia de género o doméstica.

Además de pertenecer a uno de estos colectivos, las personas beneficiarias de la RAI deberán acreditar la situación de desempleo, la ausencia de derecho a alguna prestación o subsidio, o la carencia de ingresos por encima del 75% del SMI. En relación a la prueba de rentas, a diferencia de los subsidios anteriores, la RAI resulta compatible con las becas y ayudas que tengan por destino la asistencia a acciones de formación e inserción profesional, así como con los trabajos (no retribuidos) en beneficio de la comunidad a consecuencia del cumplimiento de delito. Igualmente, podrá compatibilizarse con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial. En ese caso, se reduce la parte proporcional al tiempo trabajado y el período pendiente de percibir mientras se mantenga la compatibilidad, se amplía en la misma proporción. Por otro lado, si la incorporación, por cuenta ajena o propia, se produce a tiempo completo se suspenderá el pago de la RAI, pero se activará una ayuda equivalente al 25 % de la cuantía de la misma durante un máximo de 180 días, sin que ello reduzca la duración de la RAI pendiente de percibir tras la pérdida de la vinculación contractual con el trabajo que ha motivado la suspensión de la prestación.

En cuanto a los requisitos de Inserción, las personas beneficiarias deben mantenerse como demandantes de empleo durante todo el periodo de percepción. Solo se permite la no interrupción de ésta para salidas al extranjero de menos de 15 días (en los supuestos aceptados¹⁰) o por la salida a países del Espacio Económico Europeo y Suiza, siempre que la estancia sea inferior a 90 días, para la búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional. Igualmente, suscripción del compromiso de actividad no permite rechazar ninguna actividad laboral o formativa adecuada a las condiciones establecidas en el art. 231.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

¹⁰ Los supuestos reconocidos son: matrimonio; nacimiento de hijo; fallecimiento o enfermedad grave del cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad; o cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público y personal.

Cuadro 1.7. Requisitos para el acceso, cuantía, duración y mantenimiento de la RAI de acuerdo a las cuatro situaciones contempladas.

		Desempleados de larga duración ≥45	Discapacidad ≥33% o pensión por incapacidad	Emigrantes retornados ≥ 45	VVG¹¹ o doméstica
BÁSICOS	Estar en desempleo	Sí	Sí	Sí	Sí
	Inscripción previa durante 12 meses o más	Sí	Sí	No	No
	No derecho a ninguna prestación o subsidio	Sí	Sí	Sí	Sí
	1 año de espera entre cada solicitud de RAI	Sí	No	Sí	No
	No haber percibido la RAI 3 veces	Sí	Sí	Sí	Sí
RENTAS	Carecer de ingresos	Sí	Sí	Sí	Sí
INSERCIÓN	Inscripción constante como demandante de empleo	Sí	Sí	Sí	Sí
	BAE	Sí	Sí	No	No
	Acreditar 3 acciones de BAE	Sí	Sí	No	No
	No rechazar oferta de empleo adecuada	Sí	Sí	No	No
	No rechazar acciones formativas	Sí	Sí	No	No
	Compromiso de actividad	Sí	Sí	Sí	Sí
CUANTÍA Y DURACIÓN	Cuantía: 80% del IPREM (426€) Duración: 11 meses, con posibilidad de renovar hasta 3 periodos de duración similar. Para las personas de más de 45 años y/o emigrantes retornados se debe acreditar un periodo de espera, entre renovación y renovación de un año				

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

Resulta especialmente reseñable que, a diferencia de las personas víctimas de violencia de género o emigrantes retornados, las personas desempleadas de larga duración de más de 45 años o aquellas con discapacidad o pensión por incapacidad deban acreditar, para la solicitud de la prestación, un periodo de inscripción mínima de un año como desempleadas

¹¹ Víctimas de violencia de género.

y demostrar la Búsqueda Activa de Empleo (BAE¹²) con un mínimo de 3 acciones de incorporación desarrolladas.

La Renta Activa de Inserción tiene una cuantía equivalente al 80% del IPREM (426 euros) y se percibe por un tiempo máximo de 11 meses. En todos los supuestos puede percibirse hasta en 3 ocasiones en periodos de 11 meses. Sin embargo, salvo en el caso de las personas víctimas de violencia de género o doméstica y de las personas con discapacidad, debe acreditarse entre una y otra renovación un tiempo de espera mínimo de un año. En cualquier caso, con tiempo de espera o sin él, las mensualidades máximas son 33. Solo en el caso de las víctimas de violencia de género o doméstica que se hayan visto obligadas a cambiar su residencia durante la percepción de la RAI o durante los doce meses anteriores, se podrá solicitar una ayuda suplementaria de tres mensualidades de pago único, y sin repercusión alguna sobre la duración total de la Renta.

Subsidio para personas mayores de 55 años

El último de los subsidios está destinado a proteger a las personas de 55 o más años debido a que, por motivos de edad, son considerados un colectivo con mayor dificultad de acceso al mercado laboral.

Para acceder a este subsidio, además del cumplimiento de la edad en el momento de la solicitud, debe acreditarse la situación de desempleo, la carencia de rentas y el cumplimiento de todos los requisitos (salvo el de la edad) para acceder a cualquier pensión de jubilación contributiva. Igualmente, deben acreditarse un mínimo de 6 años de vida laboral.

En cuanto a los requisitos vinculados con la activación, la persona debe contar con la inscripción como demandante de empleo como mínimo desde el mes anterior a la solicitud del subsidio. Además del mes de espera, la persona solicitante no debe haber rechazado oferta de empleo adecuada, ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional.

Con todo, nos encontramos ante uno de los subsidios del SEPE que aúna un mayor potencial protector. Por un lado, porque puede percibirse, siempre que se mantengan los requisitos de acceso, hasta la edad legal de jubilación. Por otro lado, porque a diferencia del resto de subsidios, su percepción no solo ofrece un prestación económica, sino que incluye también la cotización por jubilación.

¹² Se consideran actuaciones de Búsqueda Activa de Empleo (BAE) cada una de las siguientes: trabajo por cuenta propia o ajena; envío o presentación de currículos en, al menos, tres empresas distintas; realización de, al menos, una entrevista de trabajo; inscripción en, al menos, una agencia de colocación; inscripción como solicitante de empleo en, al menos, dos portales de empleo públicos o privados; presentación, al menos, a una oferta de trabajo gestionada por los Servicios Públicos de Empleo; y, por último, cualquier acción formativa o de información dirigida al autoempleo y emprendimiento ofertada por los Servicios Públicos de Empleo.

Cuadro 1.8. Requisitos de acceso, cuantía, duración y mantenimiento del subsidio para mayores de 55 años.

REQUISITOS			CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De rentas	De inserción	
Estar en desempleo Tener 55 años o más No acceso jubilación por la edad Cotización (mínimo 6 años en toda la vida laboral)	Carencia de rentas familiares superiores al 75% del SMI	Mínimo 1 mes como demandante de empleo Inscripción constante como demandante de empleo No rechazo oferta de empleo adecuada No rechazo acciones formativas Compromiso de actividad	Cuantía: 80% del IPREM (426€) Duración: hasta cumplir la edad legal de jubilación si se mantienen los requisitos de acceso Renovaciones anuales

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

A pesar del carácter protector de la prestación en los últimos años de vida laboral, ha sido uno de los subsidios más castigados por las modificaciones legislativas de los últimos años. En el Real Decreto-ley 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad hubo dos modificaciones que implicaron una fuerte merma de su capacidad de protección. En primer lugar, este subsidio hasta entonces estaba destinado a las personas de más de 52 años. A partir de la implementación del Decreto, la edad ascendió a 55 o más años y se estableció como requisito para solicitarle haber cumplido ya los 55 años. En segundo lugar, con ese Decreto también se redujo la base de cotización por jubilación vinculada al cobro de la prestación. Hasta entonces se aplicaba una de cotización del 125%; desde ese año, se cotiza por la base mínima del grupo de cotización al que pertenezca cada trabajador. Por otro lado, meses más tarde, a través del Real Decreto-ley 5/2013 de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, se ajustó la fórmula de prueba de rentas. Hasta ese momento el requisito era que la persona solicitante no contara con rentas superiores al 75% del SMI; a partir de ese decreto, comenzaron a imputarse las rentas del/la solicitante y las de su cónyuge y/o hijos menores de 26 años (o mayores discapacitados o menores no emancipados si los tuviera). Al dividir ese total de ingresos por el número de miembros de esa unidad de convivencia, la renta equivalente a cada miembro no debía superar el 75% del SMI. Esta ha sido una de las medidas de acceso más excluyentes, debido a que numerosas personas que convivían en hogares donde otros miembros de su familia trabajaban quedaban fuera de esta prestación, y los costes de ello no solo tenían efectos económicos en el presente, sino que la ausencia de cotización ponía en cuestión las cuantías de las pensiones futuras.

La cuantía a percibir es la misma que para el resto de los subsidios, el 80% del IPREM (426€). Siempre que se mantengan los requisitos de rentas e inserción, podrá renovarse anualmente hasta que la persona beneficiaria alcance la edad legal de jubilación.

Programa de Recualificación profesional de las Personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA)

La extensión de las situaciones de desempleo por la crisis conllevó a un aumento significativo de personas sin ingresos por prestaciones agotadas y sin retorno al empleo. El incremento cuantitativo de este colectivo se tradujo en el diseño de programas de excepción (no permanentes) dirigidos a la protección y activación de las personas desempleadas sin derecho a prestación pero que presentan dificultades intensas de acceso al empleo. Estos son el Programa de Recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo (PREPARA) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE). En estos programas la relación entre la prestación monetaria y la activación socio-laboral resulta aún más estrecha que en los subsidios.

El PREPARA nace en el año 2013 y su mantenimiento está vinculado a una tasa de desempleo superior al 20% (según la Encuesta de Población Activa).

Pueden acceder a este programa las personas desempleadas que han agotado las prestaciones y/o subsidios por desempleo y tienen cargas familiares o son paradas de larga duración.¹³ Igualmente es requisito económico carecer de rentas familiares superiores al 75% del SMI, incluyendo a los progenitores en casos de convivencia.

En relación a los requisitos de activación se exige que la personas beneficiaria acredite, al menos, la realización de acciones de búsqueda de empleo en el mes anterior. Esta obligación se mantiene durante todo el programa y determinará la permanencia en el mismo.

Cuadro 1.9. Requisitos de acceso, cuantía, duración y mantenimiento del PREPARA.

REQUISITOS			CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De rentas	De inserción	
Estar en desempleo Haber extinguido una relación laboral Tener responsabilidades familiares o ser parados de larga duración Haber percibido prestación o subsidio por desempleo No haber percibido PRODI, PREPARA o RAI	Carecer de rentas familiares superiores al 75% del SMI	Inscripción como demandante de empleo BAE Acreditación BAE durante 30 días tras pérdida de anterior prestación Aceptación empleo adecuado Obligación acciones de recualificación y/o reinserción profesional Itinerario personalizado de inserción	Cuantía: 80% del IPREM (426€) Duración: 6 meses improrrogables

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

¹³ Han estado inscritas como demandantes de empleo al menos 12 meses durante los últimos 18.

El programa no consiste en una prestación con requisitos de activación, sino que se beca el desarrollo de un itinerario individualizado y personalizado de inserción que deben realizar las personas perceptoras. Para ello se realiza un diagnóstico previo de empleabilidad y se plantea un plan de incorporación al empleo desarrollado no desde el SEPE, sino a través de los propios servicios de empleo de las Comunidades Autónomas.

El itinerario de inserción se acompaña de una prestación económica que tiene una cuantía entre el 75-85% del IPREM¹⁴. Sin embargo esta prestación tiene una duración única de 6 meses de duración. Esta limitación temporal lleva a que el itinerario de incorporación, habitualmente, deba finalizarse sin prestación, debido tanto a que culminar un proceso de incorporación al empleo, de colectivos parados de larga duración, conlleva acciones que se extienden más allá de los 6 meses, como a que las escasas ofertas de trabajo dada la coyuntura laboral limitan las opciones reales de incorporación.

Por último, es reseñable cómo el carácter activador y extraordinario del programa lo hace incompatible con el acceso a otros subsidios o programas similares del pasado como la prestación extraordinaria del programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI), la RAI y la Renta Agraria o subsidio para trabajadores eventuales del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios. Igualmente, estos límites en el acceso también dejan fuera a todas aquellas personas que constan como demandantes de empleo pero no han cotizado ni un solo día de forma previa pero que sí requieren acompañamiento económico en el desarrollo de un itinerario de incorporación en el empleo. Es el ejemplo de mujeres tradicionalmente vinculadas a la economía doméstica que quieren incorporarse al mercado de trabajo regulado.

Programa de Activación para el Empleo (PAE)

El Programa de Activación para el Empleo (PAE) tiene escasamente un año y fue diseñado para proteger a aquellas personas paradas de larga duración que lo han agotado todo, incluso el Prepara, pero que continúan sin empleo. Su desarrollo fue fruto de la negociación colectiva entre sindicatos, organizaciones empresariales y Gobierno.

No obstante, este programa cuenta con numerosos requisitos que ponen en cuestión tanto el acceso como su capacidad de inclusión. Para acceder debe acreditarse la situación de desempleo de larga duración, no tener derecho o haber agotado otras prestaciones del sistema de mínimos, tener responsabilidades familiares, carecer de rentas, de cualquier naturaleza, superiores al 75% del SMI y haber transcurrido, al menos seis meses, desde el agotamiento de alguna de las ayudas o prestaciones (RAI, PRODI, PREPARA, desempleo o Subsidios).

La prestación económica del programa será del 80% del IPREM (426 euros) y podrá extenderse, como máximo, 6 meses. No obstante, el pago efectivo va vinculado a acreditar, durante el mes siguiente a la solicitud, tanto la suscripción de un compromiso de actividad vinculado a las acciones de mejora de la empleabilidad y búsqueda activa de empleo prevista en un itinerario individual como al desarrollo de al menos tres acciones de

¹⁴ En el año 2013 se incrementa la cuantía del 75 al 85% del IPREM para aquellas personas que acrediten tres o más personas a su cargo.

búsqueda activa de empleo en el primer mes. Sin el cumplimiento de este compromiso no comienzan a hacerse efectivos los pagos de la ayuda.

Cuadro 1.10. Requisitos de acceso, cuantía, duración y mantenimiento del PAE.

REQUISITOS			COMPROMISOS	CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De rentas	De inserción		
Desempleo de larga duración No acceso a prestación contributiva o asistencial por desempleo Responsabilidades familiares Inscripción como demandante de empleo el 1 de diciembre de 2014 Agotamiento otros programas hace 6 meses	Carecer de rentas superiores al 75% del SMI No estar cobrando rentas mínimas autonómicas	Inscripción como demandante de empleo Suscribir compromiso de actividad	Mínimo 3 acciones de BAE desde la solicitud Itinerario personalizado de inserción	Cuantía: 80% del IPREM (426€). Duración: 6 meses improrrogables.

Fuente: elaboración propia a partir de la información del SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal). 2016.

Régimen sancionador

En el caso del incumplimiento de las obligaciones se establecen distintas sanciones en función de la falta: leves, graves o muy graves. Estas son extensibles y similares a todos los subsidios y programas del SEPE (a diferencia del subsidio por cotizaciones insuficientes).

Las acciones que implican el cobro fraudulento de una prestación (ya sea en cuanto a acceso o cuantía) o la compatibilización del cobro de alguna prestación o subsidio con el trabajo por cuenta propia o ajena (salvo las excepciones que se contemplan para empleo a tiempo parcial) se contemplan como “muy graves”. Las acciones de no comunicación de la finalización de alguno de los requisitos que dio derecho a la prestación, el rechazo de una oferta de empleo adecuada o la negativa a participar en algún trabajo de colaboración social, programa de empleo o acción formativa o de reconversión profesional se consideran como “graves”. Por último, la no comparecencia, la no devolución de los justificantes de comparecencia ante una oferta de empleo o el no cumplimiento de las exigencias del compromiso de actividad, son aquellas definidas como “leves”. Así, se penaliza el no cumplimiento de los requisitos de acceso o de las exigencias del compromiso de actividad, la no aceptación de un empleo o actividad de formación adecuada y el cobro indebido de cualquier prestación o subsidio.

Ante estas acciones, las sanciones impuestas pueden suponer desde la pérdida temporal o definitiva del derecho al cobro de la prestación actual, hasta la pérdida de cualquier prestación económica o formación profesional para el empleo que ofrezca el SEPE, durante

un año. Igualmente, también se reconoce la posibilidad de solicitar a las personas perceptoras el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

En definitiva, a lo largo del apartado se ha profundizado en los distintos subsidios y programas asistenciales por desempleo. De este análisis podemos subrayar que, si bien comparten algunos elementos relacionados con el régimen sancionador, los compromisos de activación y, en un gran número de casos, la cuantía mensual a percibir, no todos operan desde una misma filosofía. Mientras los subsidios por desempleo están diseñados para funcionar de modo ordinario, el PREPARA y el PAE han sido concebidos como programas extraordinarios para hacer frente a la coyuntura económica y laboral actual. Sin embargo, las situaciones de desempleo prolongado a las que están respondiendo ya no son coyunturales. Todo ello lleva a desajustes entre la concepción de las prestaciones y la respuesta a las necesidades.

1.2.2. Prestaciones que protegen ante la imposibilidad de trabajar

Si bien en el anterior apartado las prestaciones presentadas tenían como fin último la reincorporación al empleo de las personas beneficiarias, el sistema de garantía de ingresos mínimos Español también contempla pensiones o prestaciones orientadas a proteger, económicamente, a aquellas personas que por razón de edad, enfermedad, discapacidad o maternidad, no pueden incorporarse, de manera transitoria o permanente, al mercado de trabajo. A lo largo del apartado se presentarán tanto el subsidio de maternidad no contributivo, como las condiciones de acceso y mantenimiento de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social, las prestaciones sociales para personas con discapacidad y las antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social.

Dadas las contingencias a proteger de estas prestaciones, los órganos responsables de su desarrollo y gestión son el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

A excepción de la prestación no contributiva por maternidad, que debe solicitarse en el INSS, el resto de prestaciones, si bien se encuentran vinculadas al IMSERSO y son financiadas (a excepción de Navarra y País Vasco) vía presupuestos del Estado, su gestión se encuentra traspasada a todas las Comunidades Autónomas, por lo que la solicitud debe realizarse en los órganos responsables de esta competencia en cada comunidad, habitualmente, la consejería o departamento de política social.

Subsidio de maternidad no contributivo

Este subsidio se encuentra dirigido a aquellas madres trabajadoras (por cuenta ajena o propia) que cumplen todos los requisitos exigidos para el acceso a la prestación contributiva, salvo el período de cotización de 180 días dentro de los 7 años inmediatamente anteriores a la fecha del parto, o los 360 días cotizados a lo largo de su vida laboral. Cabe señalarse que la prestación contributiva establece excepciones cuando las madres tienen menos de 26 años, debido a que no exigen periodo de cotización para las menores de 21 años y en las madres de 21 a 26 años lo sitúa en los 90 días cotizados.

El inicio del subsidio se sitúa en el día del parto y tiene una duración de 42 días naturales, 70 días menos que la prestación contributiva. En el caso de familia numerosa, parto múltiple, familia monoparental o discapacidad igual o superior al 65% en la madre o el hijo/a, se incrementará en 14 días (no acumulables en caso de reunir más de un supuesto excepcional). En los casos de parto prematuro, hospitalización de los neonatos o fallecimiento del hijo o la hija (con gestación de más de 180 días) se contempla el mantenimiento de la prestación en condiciones normales.

La cuantía del subsidio equivale al 100% del IPREM (532,51€), exceptuando las situaciones en las que la base reguladora diaria fuese inferior por situaciones de trabajo parcial o en comparación con la establecida por la prestación de incapacidad temporal de contingencias comunes.

Cuadro 1.11. Requisitos, cuantía y duración del subsidio de maternidad no contributivo.

REQUISITOS DE ACCESO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Estar en activo en el momento del parto Tener 180 días cotizados en los 7 años anteriores o 360 días a lo largo de la vida laboral.	Cuantía: 100% del IPREM (532,51€) Duración: 42 días naturales (se incrementa en casos de excepcionalidad 14 días)

Fuente: elaboración propia a partir de la información del INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social). 2016.

Esta es una prestación del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) por lo que su solicitud se realizará en las direcciones provinciales del INSS. Cabe señalar que el derecho al subsidio se extinguiría en caso de fallecimiento de la beneficiaria o de reconocimiento de una pensión por incapacidad permanente o de trabajo (por cuenta ajena o propia).

Pensiones no contributivas de jubilación e invalidez

Las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social están diseñadas para proteger aquellas personas que por razones de edad o invalidez no pueden trabajar y no han alcanzado los mínimos requeridos para una protección contributiva por estas características.

Las personas perceptoras de cualquiera de estas dos pensiones deben residir legalmente en España y haberlo hecho, como mínimo y de forma continuada, durante los dos años anteriores a su solicitud. Del mismo modo, como requisito básico, se establece que para la pensión de jubilación es necesario tener la edad legal de jubilación y haber residido un mínimo de 10 años en España durante la edad laboral de la persona solicitante (de 16 a 65 años y 4 meses en 2016). Por otro lado, los/las beneficiarias de la pensión de invalidez deben tener entre 16 y 65 años, acreditar un mínimo del 65% de discapacidad y haber residido en España, al menos, durante 5 años.

Al ser una prestación no contributiva se encuentra vinculada a la acreditación de necesidad económica. Por ello entre los requisitos comunes se establece un tope de ingresos que varía en función del número de personas con las que convive la persona perceptora, así como del grado de consanguinidad. Si la persona vive sola (o con personas o parientes no

contemplados) no podrá tener rentas o ingresos superiores a los 5.150,60 euros anuales. En el caso de convivencia únicamente con su cónyuge y/o con parientes consanguíneos de segundo grado no podrán superar los siguientes importes anuales: por 2 convivientes, los 8.756,02 euros anuales; por tres convivientes, los 12.361,44 euros anuales; por 4 convivientes, los 15.966,86 euros anuales; y así sucesivamente. En caso de que entre los parientes consanguíneos con quienes se convive se encuentre alguno de sus padres o hijos/as no podrán superar los siguientes importes anuales: por 2 convivientes, los 21.890,05 euros; por 3 convivientes, los 30.903,60 euros; por 4 convivientes, los 39.917,15 euros; y así sucesivamente.

Sin embargo, en relación a la pensión por invalidez se regula el ejercicio de actividades laborales (lucrativas o no), siempre que sean compatibles con la discapacidad de la persona pensionista pero que no supongan un cambio en su capacidad real para el trabajo. De este modo, se contempla la posibilidad de compatibilizar la pensión con ingresos por trabajo. En este caso, las rentas totales de la persona no podrán sobrepasar los 11.540,73 euros anuales (cuantía resultado de sumar la pensión reconocida y los ingresos por trabajo). En caso de que esta cantidad se viera superada, se reducirá la cuantía de la pensión hasta alcanzar de nuevo ese umbral máximo de ingresos.

Cuadro 1.12. Requisitos comunes y específicos de la pensión de jubilación y de invalidez no contributivas.

Requisitos comunes		Requisitos específicos		CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De ingresos	Pensión de jubilación	Pensión de invalidez	
Residencia legal en España Residencia mínima de 2 años antes de solicitud	Carencia de rentas o ingresos superiores a 5.150,60 euros anuales	Residencia ≥ 10 años entre los 16-65 años Tener 65 años o más	Residencia ≥ 5 años Discapacidad $\geq 65\%$	Cuantía: entre 367,90€ y 91,98€ al mes para un pensionista. Duración: vitalicia para la de jubilación (si se cumple requisitos de renta) y hasta los 65 años la de invalidez

Fuente: elaboración propia a partir de la información del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales). 2016.

Igualmente, tampoco la cuantía de la prestación económica es única. Las cuantías se situarán entre un máximo de 5.150,60 euros anuales por persona beneficiaria (367,90€ al mes) y un mínimo de 1.287,65 euros anuales por pensionista (91,92€ la mes). Este importe se ajusta en función de las personas a cargo de la persona beneficiaria. Solo en el caso de que beneficiarias de pensión de invalidez que tengan tanto reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 75% como la necesidad de otra persona para realizar actos esenciales, recibirán un 50% adicional de la cuantía máxima. En decir, en estos casos, la cuantía total anual podrá alcanzar los 7.725,90 euros. Del mismo modo, si en un mismo hogar convivieran dos personas beneficiarias de estas prestaciones, las cuantías máximas se reducen, al año y por persona beneficiaria a 4.387,01 euros si son dos (312,72€ al mes),

en el caso de tres personas beneficiarias a 4.120,48 euros (294,32€ al mes) y así sucesivamente hasta el límite mínimo.

Cabe señalarse, que uno de los potenciales protectores de estas pensiones son, que además de su prestación monetaria, ambas integran asistencia sanitaria y farmacéutica gratuita para las personas beneficiarias y convivientes a cargo.

A diferencia de las presiones por jubilación contributivas que son vitalicias, las pensiones no contributivas, al estar sujetas a necesidad económica, son renovadas anualmente, siempre que se mantengan los requisitos de acceso. Para ello es necesario comunicar cualquier variación que se produzca en relación a las rentas del hogar, convivientes o de invalidez en éstas pensiones (si se produjera variación).

Por último, cabe señalar que la percepción de estas pensiones, en cualquiera de su modalidad, no resulta compatible con las Pensiones Asistenciales del Fondo de Asistencia Social o con los subsidios de Garantía de Ingresos Mínimos y por Ayuda de Tercera Persona. Estas últimas ayudas se ubican dentro de las prestaciones dirigidas a personas con discapacidad y están destinadas, tal y como veremos a continuación, a reducir la carga económica que supone la necesidad de contar con el cuidado de otra persona para la realización de actividades básicas de la vida diaria.

Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad

Las Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad se desarrollan al amparo del Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba la *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*. Esta norma vino a actualizar y sustituir, progresivamente, la Ley 13/1982, de integración social de los minusválidos (LISMI). Igualmente, el nuevo texto incorpora aspectos relevantes vinculados a la protección social de las personas con discapacidad de la Ley 51/2003 de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (LIONDAU) y la Ley 49/2007, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La LISMI reconocía tres tipos de prestaciones económicas: el subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM), el subsidio por Ayuda de Tercera Persona (SATP) y el subsidio de Movilidad y Compensación por Gastos de Transporte (SMGT). Del mismo modo reconocía la asistencia Sanitaria y Prestación Farmacéutica (ASPF). Los Subsidios de Garantía de Ingresos Mínimos y por Ayuda de Tercera Persona se encuentran suprimidos actualmente, manteniendo el derecho las personas beneficiarias que los tenían reconocidos. Estos subsidios eran compatibles entre sí.

A partir de la *Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, el sistema de protección social para las personas con discapacidad se unifica en un tipo de subsidio único (Subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte) y en la asistencia sanitaria y prestación farmacéutica sin aportación.

Cuadro 1.13. Requisitos de acceso, cuantías y mantenimiento de las Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad.

REQUISITOS PRESTACIONES ECONÓMICAS Y CUANTÍAS				REQUISITOS PRESTACIÓN TÉCNICA
Comunes	Específicos SMGT (VIGENTE)	Específicos SGIM (En extinción)	Específicos SAPT (En extinción)	ASPF (VIGENTE)
Residencia legal	≥3 años	≥18 años	≥18 años	
No trabajar	Discapacidad ≥33%.	Discapacidad ≥65%	Discapacidad ≥75%	Discapacidad ≥33%
No recibir ni tener derecho a otras prestaciones	Poder desplazarse fuera de casa	Imposibilidad de empleo por discapacidad	Necesidad asistencia ABVD	No encontrarse amparado/a por sistema de la Seguridad Social
Carencia de ingresos (70% IPREM)	Dificultad transporte colectivo.		No hallarse internado/a en un centro.	
	Salir 10 fines de semana si está interna			
	63,30 euros mensuales	149,86 euros mensuales	58,45 euros mensuales	

Fuente: elaboración propia a partir de la información del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales). 2016.

Para el acceso subsidio de Movilidad y Compensación por Gastos de Transporte (SMGT) es necesario residir en España de manera legal, no desarrollar ninguna actividad laboral, no estar comprendido en el sistema de Seguridad Social, no ser beneficiario ni tener derecho a otras pensiones o prestaciones sociales y no contar con ingresos económicos que superen el 70% del IPREM¹⁵. Igualmente, todo beneficiario debe tener tres o más años, un grado de discapacidad igual o superior al 33% y tener una dificultad grave para utilizar los medios de transporte colectivos y no encontrarse imposibilitada para salir de casa¹⁶.

Para el acceso a la Asistencia Sanitaria y Prestación Farmacéutica (ASPF) basta con no ser titular ni beneficiario del sistema de la Seguridad Social y con tener un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%.

Por otro lado, si bien el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM) y el Subsidio por Ayuda de Tercera Persona (SATP) se encuentran suprimidos para nuevas solicitudes y en extinción para las ya resueltas, la renovación de aquellas personas beneficiarias que lo mantienen está supeditada, para el primero de ellos, a ser mayor de edad, tener una discapacidad igual o superior al 65% y no poder emplearse debido a su grado de

¹⁵ En el supuesto de que el beneficiario tenga personas a su cargo o dependa de una unidad familiar ese umbral se incrementará en un 10%, por cada miembro distinto del beneficiario, hasta el tope máximo del 100% del citado indicador (RDL 1/2013).

¹⁶ En los casos de internamiento de la persona con discapacidad, éste debe acreditar la salida de al menos diez fines de semana al año.

discapacidad. En el caso del subsidio por Ayuda de Tercera Persona el porcentaje de discapacidad reconocido debe ser igual o superior al 75%, debe requerir de otra persona para el desarrollo de las actividades básicas de la vida diaria (ABVD) y no debe encontrarse interno en un centro.

Las cuantías de estas prestaciones son fijadas anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y dependen de la prestación reconocida. Para los Subsidios por Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM) extinguidos se reconoce para el 2016 una cuantía anual de 2.098,04 euros (149,86 euros mensuales). Por otro lado, las personas beneficiarias del Subsidio de Ayuda a Tercera Personas percibirán 818,30 euros anuales (58,45 euros por mes). Las cuantías de apoyo al Subsidio por Movilidad y Compensación por Gastos de Transporte alcanzan los 759,60 euros anuales (63,30 euros mensuales).

Antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS)

Las prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS) son prestaciones llamadas a la extinción. Fueron reguladas, por primera vez, por la Ley 45/1960 que reguló las pensiones asistenciales y por el R.D. 2620/1981, posteriormente quedaron derogadas en el R.D. ley 5/1992. No obstante se mantienen para aquellas personas que previamente a la derogación las tenían reconocidas, debido a su carácter vitalicio y no revisable.

Cuadro 1.14. Requisitos de mantenimiento y cuantía de las antiguas prestaciones del Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS).

REQUISITOS		CUANTÍA Y DURACIÓN
Básicos	De ingresos o rentas	
Ayuda por vejez: ≥69 años Ayuda por enfermedad o invalidez: incapacidad absoluta para el trabajo Carencia de redes familiares Carencia de instituciones de beneficencia llamadas a protegerlos	Carecer de ingresos o rentas (individuales o familiares) anuales superiores al importe de la prestación Carencia de propiedades que indiquen medios de subsistencia suficientes	Cuantía: 149,86 euros mensuales Duración: vitalicia

Fuente: elaboración propia a partir de la información del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales). 2016.

Nacieron para proteger a aquellas personas que por razones de vejez o invalidez no podían trabajar y carecían de medios económicos o propiedades insuficientes para la subsistencia. Igualmente, la normativa exigía que no existieran familiares, instituciones, comunidades u organizaciones religiosas que pudieran estar llamadas u obligadas a atender a la persona potencialmente perceptora de la prestación.

Además de estos aspectos vinculados a la ausencia de rentas o de familiares, era requisito para las personas ancianas el tener, al menos, 69 años de edad. Este requisito no era extensible a las personas que por razón de discapacidad o enfermedad no podían trabajar. En ese caso se exigía la incapacidad absoluta para el trabajo. Actualmente la ayuda es de 2.098 euros anuales (149,86 euros mensuales).

1.2.3. Prestaciones complementarias del sistema de mínimos español

Las pensiones contributivas y no contributivas cuentan con un sistema de complementos que permiten, a aquellas personas con pensiones contributivas bajas y rentas por debajo del umbral establecido y a aquellas personas beneficiarias de pensiones no contributivas y residentes en comunidades autónomas con complementos reconocidos, aumentar las cuantías de sus pensiones hasta el límite que se establece en cada caso. Por otro lado, a este sistema de complementos se le suma también una prestación que es complementaria y por tanto, puede percibirse de manera simultánea a todas las prestaciones y subsidios mencionados hasta el momento. Esta es la prestación por hijo a cargo. Todas ellas, por su carácter complementario, aunque no universal debido a que su percepción está sujeta a requisitos, contribuyen a mejorar, de manera modesta, las bajas cuantías de muchas de las prestaciones anteriormente presentadas tanto para personas en edad de trabajar como para aquellas que por razones de edad o enfermedad reconocida no pueden hacerlo.

Prestaciones de complemento de mínimos para pensiones contributivas

Las prestaciones de complemento de mínimos para pensiones contributivas, gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y financiadas por aportaciones del Estado a la Seguridad Social por su carácter no contributivo, son prestaciones económicas no consolidables que, como su nombre avanza, contribuyen al alcance de la cuantía mínima correspondiente establecida para la pensión contributiva (Jubilación, incapacidad permanente, viudedad con cargas familiares, orfandad, Favor de familiares y al Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)) a la que la persona beneficiaria tiene derecho y a los ingresos mínimos establecidos. Para el año 2015, este umbral de rentas (excluidos los ingresos de la pensión) se marcó en 7.116,18 euros al año para las personas sin cónyuge a cargo y 8.301,10 euros anuales para las que tienen cónyuge a cargo¹⁷. Cabe recordar que, al ser una pensión contributiva, tanto las personas beneficiarias de pensiones por fallecimiento como los cónyuges de la persona titular de cualquier pensión contributiva pueden desarrollar actividades que otorguen rendimientos de trabajo, de capital u otras actividades de ganancias patrimoniales. Sin embargo, el total de estas rentas nunca debe superar el límite señalado para optar a un complemento de mínimos.

Para valorar el umbral económico se toman, fundamentalmente, los ingresos tanto de la persona perceptora como de su cónyuge declarados en el IRPF. Sólo en el caso de pensiones de orfandad se valorarán, exclusivamente, los ingresos propios de la persona beneficiaria.

Los complementos de pensiones de la seguridad social son revisables anualmente, por lo que su duración se mantiene mientras se demuestren unos ingresos inferiores al umbral establecido. Del mismo modo, la cuantía se fijará anualmente y será de la diferencia entre la pensión percibida y el límite de ingresos establecido. No obstante, la persona beneficiaria cuenta con un plazo de 30 días para informar de cualquier variación que pueda alterar su derecho a percibirla. En estos casos el complemento se suspenderá, pero en el caso de que

¹⁷ En este caso no se considerará “cónyuge a cargo” si el cónyuge es titular de otras prestaciones de previsión social o si los rendimientos de ambos son superiores al umbral señalado. Del mismo modo, para ser beneficiario indirecto el cónyuge también tendrá que acreditar la residencia legal y efectiva en España.

la modificación no sea informada, la Administración podrá solicitar el reintegro económico e incluso la colaboración de empresas para restar las cuantías indebidamente percibidas del pago de la nómina.

Cuadro 1.15. Requisitos, cuantía y duración del complemento de mínimos para prestaciones contributivas.

REQUISITOS DE ACCESO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Percibir pensión con ingresos inferiores a 7.116,18 euros al año para las personas sin cónyuge a cargo y 8.301,10 euros anuales para las que tienen cónyuge a cargo	Cuantía: hasta el umbral establecido en cada caso Duración: mientras exista la necesidad

Fuente: elaboración propia a partir de la información del INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social). 2016.

Con todo, también cabe señalarse que si bien el acceso a las pensiones contributivas viene marcado por el alcance de los requisitos contributivos señalados para cada caso, el acceso a los complementos requerirá la residencia efectiva, legal y continuada en España, y sin salidas al extranjero de periodos superiores a 90 días. Solo en los casos de supuestos de trabajo fuera del territorio español pero con cotización en España se establece la posibilidad de no acreditar la residencia continuada en España.

Complemento de mínimos para las prestaciones no contributivas

Por otro lado, el complemento de mínimos para las prestaciones no contributivas (de vejez, invalidez o discapacidad) se otorga por algunas Comunidades Autónomas en virtud de las competencias que todas ellas tienen en materia de asistencia social, a excepción de Ceuta y Melilla que ostentan la categoría de ciudades autonómicas. Su protección está pensada para otorgar a aquellas personas con pensión no contributiva un complemento de pensión destinado a complementar las bajas pensiones de aquellas personas que no pueden incorporarse al mundo laboral.

Para poder solicitar el complemento las personas pensionistas no deben superar el umbral de ingresos que cada CCAA determine y desde el año 2013 deben residir de manera legal y efectiva en España. Por otro lado, la cuantía en ningún caso superará ni los umbrales marcados por las CCAA ni las cuantías establecidas en cada ejercicio para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. No obstante, en algunas CCAA este umbral reconocido se equipara al de sus rentas mínimas autonómicas. En definitiva, a parte de estos mínimos comunes para el acceso a los complementos, tanto la regulación como la financiación dependen de las Comunidades Autónomas y al ser un nivel adicional de protección ni se desarrolla en todas del mismo modo ni las condiciones en las que se ofrece garantizan un nivel de protección similar.

En el año 2015 solo 8 comunidades autónomas habían desarrollado el complemento de mínimos de pensiones no contributivas. En el caso de Andalucía, esta prestación se desarrolló con carácter extraordinario para el 2015 por el Decreto 181/2014, del 23 de diciembre. Este consistió en una cuantía anual de 118,20 euros, que se abonó en un sólo

pago en el primer trimestre de 2015. En el caso de Asturias esta prestación se regula con carácter garantizado en el marco de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, del Principado de Asturias (BOPA nº 255 de 4.11.05). Su cuantía es la diferencia entre la cuantía íntegra de la PNC, LISMI o PAS y el importe del salario Social Básico de Asturias según su Ley de Presupuestos, 442,96 € en 2015. También Castilla La Mancha tiene esta prestación regulada por el Decreto 90/2012. No obstante su reconocimiento está sujeto a presupuesto. En el año 2012 solo se reconoce para los pensionistas de jubilación no contributiva y la cuantía fueron 120 € anuales. Desde entonces no se ha presupuestado ni para ellos ni para cualquier pensionista de Pensión No Contributiva.

Por otro lado, Cataluña la tiene regulada con carácter anual desde la Ley 13/2006 de 27 de julio de prestaciones sociales de carácter económico y el Decreto 123/2007 de 29 de mayo, por el que se determina el desarrollo de estas prestaciones sociales de derecho subjetivo y de carácter económico. La cuantía máxima se fija en el 25% del importe en cómputo anual de la PNC y en el año 2015 ascendió a 1.280,65 € anuales en 12 pagos, es decir, en complementos mensuales.

En Galicia el Decreto 163/2014, definió estas ayudas sociales de carácter extraordinario, a favor tanto de pensionistas de jubilación e invalidez, en su modalidad no contributiva como de personas receptoras de pensiones del Fondo de Asistencia Social y de personas beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos. No obstante, no es una prestación reconocida como derecho subjetivo ya que no abandona su carácter extraordinario. En los presupuestos de 2015 se presupuestó una prestación de 206€ que se abonó en el año 2015.

En el caso de Extremadura el complemento se establece con carácter anual en los presupuestos. En el año 2015 esta prestación se abonó en el mes de enero y se fijó, con carácter único y extraordinario –sin que su percepción implicara el derecho a seguir percibiéndose en sucesivos años- un pago de 225€.

Por otro lado Navarra reconoce la prestación, al igual que Asturias, en el marco de la Ley Foral 36/2013, que modificó la 1/2012 por la que se regula la Renta de Inclusión Social. En este caso el complemento se reconoce a aquellas personas que perciben una prestación inferior a la cuantía de la RIS, el 100% del Salario Mínimo Interprofesional (648,60 euros mensuales en 2015). La cuantía a percibir por el pensionista será la diferencia entre su pensión y el umbral de renta que reconoce la Comunidad.

Por último, con carácter similar al de Navarra, la Comunidad Autónoma Vasca reconoce el derecho a la prestación de complementos por la Ley 4/2011 de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. La cuantía mensual igualmente será la diferencia entre la cuantía de la Renta Garantizada de Inserción (RGI) reconocida para la unidad de convivencia del/a pensionista y los recursos económicos del hogar. En el caso de unidades unipersonales se reconoce el 88% del SMI (570,94 euros mensuales en 2015), el 113% para unidades de dos miembros, 125% para Unidades de tres o más miembros.

Cuadro 1.16. Comunidades autónomas que tienen reconocido el complemento para las prestaciones no contributivas en 2015.

REQUISITOS DE ACCESO	CCAA	CUANTÍA Y DURACIÓN
Tener ingresos inferiores a los umbrales establecidos Residir legalmente en España Residir en una Comunidad Autónoma que lo tenga reconocido y presupuestado para ese año	Andalucía	9,85 euros al mes (118,20€ anuales)
	Asturias	Diferencia cuantías PNC y RMI (75€ mensuales por hogar unipersonal)
	Castilla La Mancha	120€ anuales. Desde 2012 no se presupuesta
	Cataluña	106,7€ mensuales
	Galicia	17,16€ al mes (206€ anuales)
	Extremadura	18,75€ al mes (225€ anuales)
	Navarra	Diferencia cuantías PNC y RMI (280,7€ mensuales por hogar unipersonal).
	País Vasco	Diferencia cuantías PNC y RMI (203€ mensuales por hogar unipersonal).

Fuente: elaboración propia a partir de la información del IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales). 2016.

Por tanto se comprueba cómo la disposición de esta prestación de complemento de mínimos para personas con pensiones no contributivas por debajo de la cuantía se caracteriza por la desigualdad territorial y la diferenciación en materia de reconocimiento y cuantía. De las 17 CCAA con competencias en este ámbito solo 8 la han reconocido en los últimos años. De este total, Castilla La Mancha solo la abonó en 2012, por lo que el 2015 sólo las personas pensionistas de 7 CCAA la pudieron solicitar. Por otro lado, solo Asturias, Cataluña, Navarra y País Vasco reconocen el derecho subjetivo a percibirla, mientras que en Galicia, Extremadura, Castilla la Mancha o Andalucía su reconocimiento tiene un carácter extraordinario que en los años en los que se reconoce se materializa con el abono de un pago único que de entre 118€ y 225€ anuales. Por el contrario, las comunidades que lo tienen recogido como un derecho subjetivo en el marco legal de las prestaciones sociales de ingresos mínimos lo abonan con carácter mensual y la cuantía no es única sino que se fija, en el caso de Cataluña, en el 25% máximo del cómputo anual de la PNC, y en el resto de casos, sobre la diferencia entre el umbral de ingresos máximos que reconocen sus rentas mínimas y la pensión percibida.

Prestación por hijo a cargo

Por último, forman parte de las prestaciones complementarias también la Prestación por hijo a cargo que otorga el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Esta prestación, con carácter general, es compatible con todas las prestaciones y pensiones gestionadas por el sistema de garantía de ingresos estatal (SEPE, INSS, IMSERSO), así como con las Rentas Mínimas Autonómicas, de aquí que en la práctica sea una prestación complementaria, no por su naturaleza, sino por su compatibilidad. No obstante, es importante señalar que la modalidad de “prestación por hijo a cargo con discapacidad” es incompatible si éste es además beneficiario de una Pensión No Contributiva de Invalidez o Vejez. Por otro lado, hasta el año 2012 la prestación por hijo a cargo era complementada por la ayuda de pago único por nacimiento de 2500€, el llamado “cheque bebe”. No obstante, desde que esta prestación fuera eliminada por el RDL 20/2012, la percepción se limita a familias numerosas,

monoparentales o cuyas madres tenga una discapacidad reconocida de al menos 65%. La cuantía actualmente es de 1000€ (pago único en el momento del nacimiento). En casos de parto múltiple la cuantía se incrementa por dos hijos a 2594€ y por tres a 3588€. En el caso de menores con discapacidad la cuantía será siempre la doble a la establecida.

La prestación de hijo a cargo está destinada a aquellas familias con hijo menor de 18 años que no cuente con rentas de trabajo propias superiores al 100% del SMI o mayor, en el caso de que tenga reconocida una discapacidad en grado igual o superior al 65%. En la condición de hijo se reconoce también a menores en acogimiento familiar, permanente o preadoptivo.

La prestación es anual y el derecho a percibirla viene determinado por la no superación del umbral de ingresos establecido¹⁸, a excepción de las familias con hijos/as con discapacidad del 33% en menores de 18 años o del 65% en mayores de edad, donde no se determina umbral de ingresos. En el caso de las familias con un hijo el umbral es 11.547,96 euros anuales más un 15% por cada hijo o menor acogido a cargo a partir del segundo. En el caso de las familias numerosas, el límite será de 17.380,39 euros, en los supuestos en que concurren 3 hijos a cargo, incrementándose en 2.815,14 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto, éste incluido.

Cuadro 1.17. Requisitos, cuantía y duración de la prestación por hijo a cargo.

REQUISITOS DE ACCESO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Familias con hijo menor de 18 años Rentas inferiores al umbral establecido (incremento progresivo progresivos por número de hijos)	Duración: mientras se cumplan los requisitos Cuantía: En función del número de hijos, 291€ anuales para un hijo, 582€ para dos, 873€ para tres, y así sucesivamente). También se establecen incrementos por razón de discapacidad

Fuente: elaboración propia a partir de la información del INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social). 2016.

El derecho a percibirla se revisará anualmente a partir de la declaración de la renta del solicitante. En el caso de que se produzca alguna variación que altere el derecho a la percepción la persona solicitante cuenta con 30 días para informar. En el caso contrario podría procederse a la devolución de percepciones indebidas o incluso la retención de estas en la nómina laboral.

Por otro lado, también es requisito para acceder que la persona solicitante acredite residencia legal en España. Hasta la entrada en vigor de la Ley 52/2003, de 10 de diciembre que modifica el artículo 182 LGSS, bastaba con presentar el empadronamiento para solventar este requisito. Sin embargo, desde entonces se debe acreditar residencia legal.

Las cuantías a percibir en el año 2016 son las siguientes. En el caso de familias con un hijo sin discapacidad y menor de 18 años se establece una cuantía anual de 291€, en esta misma familia con dos hijos la cuantía sería de 582€. En el caso de las familias numerosas las

¹⁸ Para determinar si las rentas son superiores o no al umbral se computan los ingresos de ambos progenitores.

cuantías se incrementan a 873€ anuales en el caso de 3 hijos, 1164€ con 4 hijos, 1455€ con 5 hijos y así sucesivamente por cada hijo adicional.

En el caso de las familias con hijos/as con discapacidad, como se ha comentado, no se establece umbral de ingresos. En los casos de familias con menores de 18 años que tengan reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33% la cuantía alcanza 1000€ anuales por hijos/a con estas características.

Si bien la prestación por hijo a cargo se encuentra limitada por ingresos y en comparación con otras prestaciones tiene una baja cuantía, constituye en muchos casos una prestación complementaria determinante, especialmente en aquellos hogares con hijos/as, donde se establece un umbral máximo de ingresos, o en el caso de familias numerosas, donde el umbral de ingresos se incrementa el doble por hijo adicional que en aquellas familias no numerosas (de un 15% aproximadamente de incremento por hijo en familias no numerosas a un 31%, aproximadamente, por hijo, en las familias numerosas). En familias con hijo/a mayor de 18 años con discapacidad igual o mayor al 65% 4.414,80 euros anuales por hijo y en familias donde en hijo/a tenga una discapacidad igual o mayor al 75% 6.622,80 euros anuales.

1.2.4. Las rentas mínimas autonómicas

Las rentas mínimas autonómicas han sido en numerosas ocasiones denominadas como la última red de protección económica, debido fundamentalmente a su carácter subsidiario del resto de prestaciones. No obstante, algunas de ellas desarrollan un papel clave en la protección de ingresos mínimos, debido a que complementan algunas de las cuantías de las prestaciones sociales de carácter estatal. En los distintos recorridos que una persona u hogar pueden desarrollar dentro del sistema de garantía de mínimos, las rentas mínimas de las autonomías son, habitualmente, la última prestación a la que se tiene acceso, debido, fundamentalmente, a que los criterios normativos de acceso a las distintas prestaciones dibujan, en buena medida, el tránsito por el sistema. El mapa de prestaciones, en este caso, se caracteriza por la diversidad territorial, debido a que su desarrollo normativo y financiación dependen de cada una de las Comunidades Autónomas (CCAA), incluidas las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por tanto, nos encontramos ante 19 modelos de RMI distintos, que han nacido en momentos diferentes y que se sustentan en distintas lógicas en cuanto a su papel en el marco del sistema. Es decir, mientras unas desarrollan un papel subsidiario respecto al resto de prestaciones, otras complementan la red de prestaciones estatales. La diversa naturaleza de la norma, las denominaciones, flexibilidad de los requisitos de acceso o intensidad protectora dependen, en buena parte, del modelo de inclusión del territorio en términos de reconocimiento de derecho, desarrollo de planes de inclusión, compromiso institucional o participación de distintos niveles administrativos, departamentos y gestores de programas (público y/o privado).

Al igual que las prestaciones de mínimos presentadas en el primer apartado, las rentas mínimas autonómicas también están vinculadas a la inserción y desarrollo de itinerarios de inclusión. A pesar de las distintas denominaciones encontradas en cada una de las normas, es un requisito ineludible en todas las Comunidades Autónomas suscribir el acuerdo de

incorporación o itinerario de inclusión. Entre las diferencias más reseñables en este ámbito destacan los requisitos de acceso, las cuantías, la duración o la posición que las normas toman en relación a algunos debates como el reconocimiento del doble derecho (ingresos mínimos e inserción) o el refuerzo de la contraprestación. En este apartado se presenta un análisis detallado de cada una de estas cuestiones con el fin de identificar las cuestiones vinculadas al reconocimiento de derecho que sustenta las normas, su capacidad protectora, el compromiso de acompañar y dotar de contenido los itinerarios de inclusión o incluso detectar si los últimos cambios normativos que algunas de ellas han implementado contribuyen a ampliar su potencial integrador (económico, social, requisitos, etc.) o si por el contrario se han incrementado las situaciones de exclusión normativa. Cabe señalarse que varias Comunidades Autónomas se encuentran en procesos de modificación normativa. En este informe se incorporan esos nuevos cambios que se prevén, aunque las normas no estén todavía promulgadas. La descripción normativa completa referida a todas y cada de una de las CCAA se encuentra en el Apéndice A.

La revisión detallada de las características y normativas que regulan las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas revela la diversidad de formas y modelos existentes en torno a aspectos clave como son el reconocimiento de derecho, acceso, protección económica, sanciones, estímulos a la incorporación laboral o recursos disponibles para los procesos de inclusión. En lo que sigue se examina la heterogeneidad existente en los aspectos clave que se acaban de mencionar.

a) Reconocimiento del derecho

Uno de los elementos determinantes en la consolidación de este nivel de protección recae, sin duda, en el reconocimiento de la prestación. En todas las Comunidades Autónomas es una prestación vinculada al Departamento de Asuntos Sociales, a excepción de Navarra y País Vasco, donde este departamento incluye también las competencias en empleo. No obstante, su nivel de reconocimiento en términos de derecho cambia a partir de si es o no garantizada, si es posible solicitarla todo el año o si se abren convocatorias específicas, así como, si el derecho a la inclusión se formula como una contrapartida o como un derecho propio.

La garantía de la prestación es un común en todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Canarias, Castilla la Mancha y Cataluña. La diferencia entre que el acceso a una prestación como la renta mínima esté o no garantizada es uno de los elementos determinantes en este mapa de desigualdad territorial, que no se limita a diferencias en requisitos de acceso o cuantías, sino que recae en el elemento más básico de su acceso: su garantía. Sin embargo, cabe señalar, que también dentro de la garantía del derecho existen diferencias en el acceso efectivo. Un ejemplo de ello son las personas residentes en la Región de Murcia, debido a que no pueden solicitar el acceso a la prestación durante todo el año, sino que, al menos cada 3 meses se abre una nueva convocatoria.

Por otro lado, también un elemento distintivo que se ha observado en el análisis normativo es el reconocimiento al doble derecho a la protección económica y a la inclusión que queda regulado en la nueva Renta Garantizada de Navarra o en la Renta de Garantía de Ingresos de la Comunidad Autónoma Vasca. La perspectiva del doble derecho se sustenta en el

reconocimiento de dos derechos: el de la protección económica y el derecho a la inclusión. El primero de ellos sería desarrollado mediante prestaciones económicas destinadas a proteger con unos ingresos mínimos a los hogares sin ingresos o con ingresos insuficientes y el segundo a través de recursos y programas que favorezcan la inclusión. La novedad de este planteamiento, con respecto a los tradicionales debates vinculados a las políticas de inclusión, es que se reconocen ambos derechos por separado, de tal forma que se superen aquellas situaciones en las que las necesidades básicas podían verse cuestionadas, por ejemplo, por no desarrollar una actividad de inclusión vinculada a su percepción. Es decir, si bien se reconoce que ambos derechos juntos se potencian, debido a que la salida de la percepción de prestaciones económicas pasa habitualmente por la incorporación al empleo, así como, el desarrollo de un proceso de inclusión debe partir de una situación donde las necesidades básicas estén cubiertas. La ruptura de ambos derechos deriva de la necesidad de reconocer que no todos los procesos de inclusión tienen que necesitar estar vinculados a una prestación económica ni tampoco todas las situaciones de necesidad económica deben requerir el desarrollo de un itinerario de inclusión. Por tanto, el ejercicio de un derecho no debe estar vinculado al otro, aunque en la práctica, en un elevado número de casos, sea conveniente y necesario hacerlo. Este reconocimiento, sin duda, es un avance que va en la dirección de los modelos de inclusión más avanzados. No obstante, en el caso de normativas recientes, es necesario dotar de contenido y programas a estos derechos para evitar que de lugar prácticas estrechamente vinculadas a la lógica de la contrapartida.

Como hemos visto, a pesar de la heterogeneidad en este aspecto, el denominador común responde a la lógica de la contrapartida donde el acceso a la protección económica queda condicionada al cumplimiento de obligaciones de diversa índole y a regímenes sancionadores con distintos niveles de intensidad: compromiso de aceptar ofertas de empleo adecuadas, asistir a acciones formativas, cumplir acuerdos de inserción social y laboral, etc. No obstante, se observan ya programas como los mencionados, ubicados en la lógica del doble derecho, en los cuales a una parte de las personas receptoras se les ofertan distintas acciones de inserción: formativas, de orientación, acompañamiento social e incluso la opción de acceso a empleos protegidos señalados desde la propia normativa, como ocurre en el caso de Navarra.

En el resto de comunidades, como hemos comprobado, también la percepción de las prestaciones se encuentra ampliamente condicionada al desarrollo de acciones de inserción, con distinta denominación (planes, programas, itinerarios, etc.) y contenido. En este sentido, también hay que tener en cuenta que parte de estos programas son de largo recorrido, como es el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid. Reflejo de ello es cómo en la propia norma queda ampliamente regulado cómo debe ser un Programa Individual de Inserción. Sin embargo, también es importante alertar que este ámbito de intervención pública sigue constituyendo un “cajón de sastre” que engloba muy diversas prácticas (Pérez Eransus, 2016).

Por tanto, el reconocimiento de un derecho conlleva el ejercicio efectivo del mismo. Tal y como hemos observado, las barreras al disfrute efectivo y continuado del derecho (contingencias temporales, requisitos administrativos, limitaciones presupuestarias, discrecionalidad en la decisión...) evidencian que, en la mayoría de las CCAA, se da un

reconocimiento del derecho limitado. Asimismo, el reconocimiento del derecho a la inserción es, por el momento, una retórica. Si bien en el caso de Navarra y País Vasco existe avance en esta cuestión, el reconocimiento todavía requiere en algunos casos el desarrollo normativo y la puesta en marcha de programas de empleo u otros recursos que garanticen el disfrute efectivo del derecho a la inclusión social.

b) Organismos responsables de la gestión

En todas las Comunidades Autónomas estas prestaciones son financiadas a partir de los presupuestos autonómicos y son rentas que se encuentran enmarcadas en los Departamentos de Asuntos Sociales, Servicios Sociales, o incluso empleo, en el caso de Navarra y País Vasco. En los últimos años, las situaciones de desempleo prolongado, diversidad de perfiles o la falta de empleo han motivado a hacer algunos cambios en las normas que van desde su sustento ideológico hasta su ubicación en el marco de la política social autonómica. Hasta el momento, a pesar de que los cambios implementados en cada Comunidad Autónoma han tenido matices importantes que pueden revisarse en profundidad en el Apéndice 1 de este informe, solo una de las comunidades autónomas ha apostado por un cambio de gestión. Es el caso de la Comunidad Autónoma Vasca y el traspaso de la gestión en 2011 a Lanbide, los servicios de empleo autonómicos. Si bien la responsabilidad sigue adscrita al departamento de asuntos sociales y empleo, la gestión de la prestación por parte de Lanbide ha supuesto una respuesta institucional a la carga administrativa de los servicios sociales y al colapso del acompañamiento social en los itinerarios de inclusión no solo debido al incremento de los procesos de exclusión social, en buena parte derivados del desempleo prolongado, sino también por un contexto general de falta de empleo y de apoyo institucional para prevenir situaciones de ruptura severas¹⁹.

Esta experiencia ha suscitado numerosas alusiones en los últimos años, hasta tal punto que ha sido objeto de debate en algunas de las últimas modificaciones normativas de otras Comunidades Autónomas. Sobre los resultados de la experiencia hay también opiniones contrapuestas. Por un lado, las optimistas, que aseguran que este cambio ha liberado a las/os Trabajadoras/es Sociales, aumentando las posibilidades de hacer intervención social y ampliando la red de coordinación de atención primaria. Por otro lado, aquellas que aseguran que la tramitación de la prestación no solo es gestión pura, sino que es clave para la detección y requiere conocimiento técnico más allá del manejo administrativo, por lo que el traspaso no ha supuesto descongestión los servicios sociales. No obstante, cabe también reconocer que el cambio se produjo en un momento de crisis económica, donde el número de solicitudes crecía de manera importante en relación al volumen de años anteriores, lo cual, sin duda, complejizó el desarrollo de esta nueva forma de gestión. Por otro lado, la integración de servicios en el ámbito social debe tener en cuenta que es indispensable

¹⁹ La intensidad, recorrido y velocidad de los procesos de exclusión en estos últimos fue analizado, en la Comunidad Foral de Navarra, a partir de 52 historia de vida a hogares con dificultades. A partir de este análisis se reveló cómo las prestaciones sociales, los programas de incorporación y las propias familias son soportes determinantes para condicionar la velocidad y la dirección del proceso de exclusión. Véase Martínez Virto (2015).

acompañar en los procesos de traspaso de competencias, por un lado, para la formación de equipos, especialmente si se trata de realidades vinculadas a Servicios Sociales con una elevada carga de prejuicios, pero fundamentalmente, para garantizar una red de colaboración que realmente haga efectivos los deseos que han impulsado el cambio de gestión. En este sentido, hasta el momento, la experiencia del País Vasco, si bien ha tenido en cuenta estos factores, subraya que la transferencia de competencias en la gestión debe ir enmarcada en un modelo de “integración de servicios”, que son los que permiten trabajar de modo efectivo la doble perspectiva. A pesar de las dificultades, no cabe duda de que esta apuesta camina hacia la normalización de la prestación y hacia el reconocimiento del doble derecho.

c) Accesibilidad

Un resultado determinante del análisis es la evidencia de colectivos y situaciones de necesidad que se encuentran, de partida, en una situación de exclusión normativa. Muchas de estas normas, diseñadas para situaciones de exclusión social tradicionales, no estaban preparadas, ni en términos normativos, ni de gestión ni de financiación, para las personas en situación de necesidad económica y falta de empleo que no necesariamente necesitan un proceso de inclusión social.

Como resultado de ello se han ido incorporando excepciones a requisitos como la edad, el tipo de hogar o, en los casos más avanzados, las condiciones de legalidad y empadronamiento. Igualmente, en algunos casos como Aragón se reconoce, para casos de extrema necesidad, objetivables y con informe social técnico, la posibilidad de no cumplir todos los requisitos de acceso. Esta cuestión, que sin duda general cierta discrecionalidad en su aplicación, permite la flexibilización de los requisitos y el acceso de colectivos con necesidad que de partida podrían estar fuera de la prestación.

c.1) Residencia legal y el empadronamiento

Los requisitos de acceso en términos de vínculo con un territorio ha sido determinante para la exclusión, de partida, de personas que por cuestiones laborales, familiares o de migración no pueden acreditar la residencia legal ni los meses previos de empadronamiento. Se daba incluso la situación de casos donde se podía acreditar la residencia legal pero no la residencia efectiva e ininterrumpida en los últimos meses a la solicitud (por motivos de movilidad laboral, visita a familiares en el extranjero, etc.) o, hogares que cumplían con el empadronamiento pero no con la residencia legal.

Sin duda, la exigencia de la residencia legal es un requisito muy excluyente para hogares de origen extranjero que a pesar de cumplir los meses de empadronamiento en el territorio no puede acreditar la residencia legal. Igualmente también lo era para personas, por ejemplo, que habían viajado en los últimos meses a visitar a familiares en el extranjero o a buscar empleo en países extranjeros.

Los casos más restrictivos en este ámbito son aquellos que exigen, primero, la residencia legal, y también, los meses de empadronamiento previos. Destacan comunidades como Murcia, Valencia, Cataluña, Castilla León, etc... También Galicia, cuyos meses de empadronamiento requeridos son solo 6 pero solicita también la residencia legal. Por el

contrario Valencia, además de exigir la residencia legal solicita 24 meses de empadronamiento dentro de su territorio.

Por otro lado, hay comunidades donde no se solicita la residencia legal como Aragón, Asturias, Baleares, Castilla la Mancha, Navarra, País Vasco o Melilla. En estos dos últimos se piden hasta 36 meses de empadronamiento previo, aunque en el caso vasco que incluyen numerosas excepciones para personas víctimas de violencia doméstica, que acrediten 5 años de vida laboral remunerada o personas empadronadas durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores. Igualmente, en general, incluso en comunidades como Cataluña que exige la residencia legal, existen excepciones para personas emigradas retornadas y sus descendientes, así como mujeres víctimas de malos tratos y sus menores.

En los últimos años muchas de las modificaciones normativas han ido orientadas a incorporar excepciones en este requisito e, incluso, a modificarlo. Un caso muy ilustrativo es la Renta de Inclusión Social de Navarra. Desde su aprobación en 2012 tuvo cinco modificaciones, y al menos tres de ellas fueron relativas a la modificación de este requisito. La ley de 2012 incorporó, a diferencia de la anterior Renta Básica, el requisito de legalidad. Era la primera vez en la historia de la Comunidad Foral que este era un requisito de acceso para la prestación, por lo que fue una de las cuestiones más criticadas. La incorporación de este requisito, de un momento a otro, supuso un aumento para muchos hogares extranjeros perceptores que se vieron excluidos por no residir de manera legal a pesar de cumplir los 2 años de empadronamiento previo. Progresivamente, los distintos cambios parciales de la norma, comenzaron a incorporar excepciones para hogares con menores, hogares que habían perdido la residencia legal a causa del desempleo, hogares que, por motivos extraordinarios de empleo o muerte de familiares, entre otros casos, habían salido de manera temporal de Navarra. Finalmente, la nueva Renta Garantizada eliminará el requisito de legalidad, atendiendo solo al empadronamiento efectivo y continuado de 24 meses, con carácter general y de 12 meses para unidades con menores.

Otra cuestión de interés son normativas como la gallega, que establece entre los requisitos de acceso el haber sido usuaria de Renta mínima de otras Comunidades Autónomas, tratando de solventar la habitual cuestión del movimiento territorial entre territorios limítrofes. Esta cuestión, si bien Galicia la regula ligeramente, resulta de interés debido a que el número de meses de empadronamiento exigidos es precisamente el requisito que las Comunidades Autónomas establecen para frenar el posible efecto llamada que puede generar tener prestaciones con más capacidad de protección que otras. Sin embargo, como bien se ha puesto en evidencia en numerosas situaciones, es un fenómeno que recibe, habitualmente, un tratamiento sobredimensionado.

En definitiva, en relación a este requisito, los hogares extranjeros han mostrado un nivel mayor de vulnerabilidad con respecto al acceso a este nivel de protección. Igualmente, han sido víctimas de situaciones de discriminación, debido a que en encuentros mantenidos con profesionales de la gestión se ha señalado la distinta intensidad, en ocasiones, de las revisiones en la acreditación de residencias continuadas a personas de origen autóctono o

a aquellas de origen extranjero. A pesar de los cambios de algunas normativas en esta cuestión, así como de las excepcionalidades incorporadas, los hogares sustentados por personas de origen extranjero constituyen un hogar de riesgo, en términos de acceso, en la gran mayoría de la Comunidad Autónomas.

c.2) Edad de acceso

La edad de acceso para una prestación es determinante, y probablemente una de las cuestiones más excluyentes. Determinar la edad es una decisión difícil y controvertida, debido a que se supedita la especificidad de las trayectorias vitales a elementos homogeneidades como los años.

El tramo de edad más habitual para acceder a las Rentas Mínimas Autonómicas es entre 25 y 65 años. De hecho, tan solo plantean patrones diferenciados Aragón y Navarra que permiten desde los 18 años o Cantabria y País Vasco que lo hacen desde los 23 años. No obstante, la gran mayoría de CCAA establece excepcionalidades para personas que, siendo mayores de edad, tengan a su cargo menores o personas con discapacidad, sean huérfanas de padre y madre, personas que en su minoría de edad han sido tutorizados por la administración autonómica o que hayan formado una relación de convivencia conyugal o análoga independiente. En el caso de Navarra y Aragón se reconoce incluso para menores de 18 años que tienen responsabilidades familiares, o en Madrid se amplía a personas mayores de 65 años con responsabilidades familiares, con ingresos por debajo a la cuantía de la renta o sin derecho a prestaciones no contributivas debido a no cumplir el periodo de residencia legal mínimo de 10 años.

c.3) Consideración de hogar

En términos generales, a diferencia de otras prestaciones como, por ejemplo, las del SEPE, todas las rentas mínimas reconocen, como hogar, aquellas uniones tanto conyugales como análogas que acrediten lazos de afinidad o consanguinidad, así como unos meses previos de convivencia. En este sentido, aquellas comunidades como Aragón, Castilla La Mancha, Galicia, Ceuta o la Comunidad Autónoma Vasca, que reconocen los lazos de convivencia hasta el cuarto grado de consanguinidad o el segundo por afinidad han mostrado más capacidad de acceso que aquellas que reconocían estos lazos hasta el segundo grado y el primero de afinidad, que son el resto de CCAA. No obstante, en este análisis también cabe la lectura de que, en los casos donde haya unidades de convivencia grandes, que podrían ser consideradas dos distintas, ampliar el criterio de consanguinidad puede también reducir la cuantía a percibir con respecto a hogares donde convivan dos núcleos reconocidos como distintos, aunque entre ellos puedan existir lazos de consanguinidad de más del 2º grado.

Igualmente otra de las cuestiones determinantes en el reconocimiento de un hogar o unidad de convivencia tiene que ver con los meses de convivencia previos exigidos. En esta cuestión, la mayoría de las comunidades exigen una convivencia mínima de 12 meses. Por encima destaca Melilla, con 18 meses y por debajo Asturias, Baleares o Madrid con seis. En el caso de Madrid o Asturias es relevante el reconocimiento como unidades de convivencia a convivencias con necesidades extremas pero sin lazos de parentesco. Así mismo, Baleares

regula que en los casos de desahucio o situación forzosa de pérdida de hogar, la referencia de la unidad de convivencia se mantenga con respecto a la prestación.

c.4) Cómputo de rentas

Otro elemento diferenciador en el acceso tiene que ver con los meses de ausencia de ingresos previos que deben acreditarse. En este sentido también existe mucha controversia y disparidad, fundamentalmente debido a la dificultad de justificar ingresos, de controlar la actualización de estos, así como de valorar algunas actividades no reguladas que generan ingresos reales.

Sin embargo, también es determinante la necesidad de justificar ausencia de ingresos prolongada resta capacidad de protección a las situaciones de necesidad sobrevenida. En este sentido desataca cómo algunas comunidades autónomas como Cataluña, Valencia o Extremadura atienden a los ingresos en el último año. Navarra revisa los últimos 6 meses y Aragón o Canarias los últimos tres meses. El resto de casos atienden a los ingresos en el momento de la solicitud.

Otra cuestión reseñable en este ámbito ha sido detectada en Castilla La Mancha, donde se reconoce una deducción en el total de las rentas del 35% del IPREM cuando la vivienda habitual sea de alquiler, exista crédito hipotecario sobre la misma o algún miembro de la unidad familiar, no independizado, tenga cargas familiares.

c.5) Incumplimiento de algunos requisitos

Una última cuestión, también en ocasiones objeto de debate, tiene que ver con el reconocimiento, dentro de los propios requisitos de acceso a la prestación, de la posibilidad de que, tras una valoración técnica y un informe social, se pueda acceder a la renta aún en el supuesto de no cumplir todos los requisitos de acceso. Entre las comunidades que incorporan este requisito están Baleares, Aragón, Canarias, Cataluña, Ceuta, Cantabria, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Melilla, Navarra y País Vasco. Esta situación debe ir objetivamente justificada a través, por ejemplo, de un informe social.

La posibilidad de contar con esta excepcionalidad, ofrece a la profesional que valora un margen para hacer una valoración social, más allá del cumplimiento o no de los requisitos. Sin embargo, esta cuestión puede dar lugar a situaciones de discrecionalidad profesional, que generen situaciones de discriminación tanto positiva como negativas, si no de dota de contenido a este supuesto. Con el fin de restarle subjetividad al proceso, Comunidades Autónomas como País Vasco, Ceuta o Cantabria han cerrado estos supuestos a casos de violencia de género o situaciones de exclusión extrema sin familiares de primer grado, entre otros. También Navarra hace un intento al señalar que se entiende por situaciones objetivables de exclusión social grave aquellos hogares que muestren indicadores de exclusión en los ámbitos laborales, de habitabilidad, educativo, de salud física o mental y relacional o familiar. Por el contrario, Murcia señala que será regulado en un decreto posterior hasta ahora no aprobado. A pesar de ello, las especificidades de las propias situaciones de necesidad hacen complejo, por un lado, la igualdad de acceso, y por otro lado, la justicia de atender a todas las situaciones de necesidad.

d) Cuantía y duración

La capacidad protectora de una prestación económica, sin duda, viene determinada en buena medida por la cuantía y su duración. En relación a ello nos encontramos ante cuantías muy diversas, con umbrales establecidos a partir de diversos indicadores que determinan el monto que una unidad perceptora recibirá.

Tras la revisión de normativas hemos comprobado 2 formas distintas de determinar la cuantía de las prestaciones. En primer lugar por la fijación de módulos básicos y complementarios determinados anualmente por el gobierno de la comunidad. En segundo lugar por los indicadores económicos utilizados: el Indicador Público de Renta a Efectos Múltiples (IPREM) y el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). EL IPREM es un índice que se fija anualmente en los presupuestos del Estado y que se utiliza como referencia para la concesión de ayudas, becas, subvenciones, subsidios, etc. Nació en 2004 y ha ido creciendo a un ritmo inferior al SMI, por lo que es de inferior cuantía. Para el año 2016 el IPREM, que lleva cinco años congelado, continua fijado en 532,51€, mientras que el SMI es 655,20€. Por tanto, hablamos de que la diferencia entre uno y otro indicador es de 122,69€ por mes.

Entre las comunidades que han optado por tomar como referencia el SMI están País Vasco (88% SMI, 625,58€ para un hogar de una persona²⁰), Andalucía (62% SMI, 406,55€), Baleares (65% 429,86€) y Melilla (50% SMI, 327€).

El IPREM como indicador de medida es tomado en la mayoría de las autonomías. No obstante, al igual que en el caso anterior, el porcentaje es lo que delimita la cuantía de la prestación. Extremadura, Castilla y León y Cantabria establecen la cuantía en el 80% del IPREM (426,01€), cuantía similar a la de los subsidios y programas de desempleo. En Canarias el 76% de IPREM pero con la inclusión prorrateada de 2 pagas extraordinarias (472€). Galicia (en su modalidad para familias) y La Rioja establecen la cuantía en el 75% del IPREM (399,38€). Valencia el 62% del IPREM (330€) y Castilla La Mancha lo establece en el 60% del IPREM (372,70€ incluidas pagas extraordinarias prorrateadas).

En tercer lugar, Aragón, Cataluña, Asturias, Baleares, Ceuta, Madrid, Murcia y Navarra (con la nueva norma) fijan un módulo anual fijado en los presupuestos autonómicos. Para el Caso de Aragón se fija en 441€, en Cataluña en 466,70€, en Asturias en 442,96€, en Baleares 426€, Ceuta 300€, Madrid 400€ y Navarra 600€. Uno de los riesgos de estos módulos es que requiere actualización anual. Solo en el caso de Navarra la norma ya prevé los indicadores automáticos de actualización, que será el indicador con mayor subida entre el IPC o la subida de salarios en la Comunidad Foral.

Cabe señalarse que si bien las cuantías ofrecidas se refieren a unidades con un solo miembro, los complementos por miembros adicionales son muy diversos. Tanto el 6,6% adicional por miembro de Castilla La Mancha como en Aragón el 30% por uno más, 20% por dos y 10% por tres y más adicionales, marca de nuevo la diferencia en la capacidad de protección económica de las prestaciones. En este sentido, Asturias, Navarra o País Vasco

²⁰ Todos los datos son relativos a 2016 y se ofrecen cuantías para hogares unipersonales, debido a que ello puede facilitar la comparación.

son las que establecen límites máximos mayores, 165% del IPREM para Asturias, el doble de la cuantía para una persona (1200€) en Navarra y 125% del SMI para País Vasco.

Otra cuestión que marca diferencias es el reconocimiento de supuestos complementarios: En Aragón la suma del 20% del módulo básico para aquellas personas que están pagando un alojamiento, o el 10% para personas con una enfermedad. En País Vasco se suma también un 6,4% adicional en los casos de familias monoparentales y también se reconoce la Prestación Complementaria de Vivienda, actualmente con una cuantía de 250€ al mes, dirigida a la cobertura de los gastos de alquiler de la vivienda o del alojamiento habitual, en cualquiera de sus modalidades de arrendamiento, subarriendo, coarriendo, hospedaje y alquiler de habitaciones.

Por otro lado, la duración de la prestación es una cuestión capital desde la perspectiva de la garantía del derecho. Además de ello, ésta determina, en buena medida, la capacidad de protección y estabilidad económica con la que cuenta el hogar. En este sentido se han observado patrones de funcionamiento muy diferentes. Entre las menos protectoras en esta materia, Andalucía, que establece una única duración de 6 meses y, tras su agotamiento, se exige 6 meses de carencia para volver a solicitarla. Igualmente también cada 6 meses debe ser renovada en Castilla La Mancha, y tras la primera renovación, cada 3 meses hasta el tope de los 2 años de percepción. Extremadura y Murcia reconocen una duración máxima de 12 meses. En Galicia no hay límite mientras persista necesidad en el ingreso familiar aunque sea necesario renovar cada 12 meses y en el caso del tramo de inserción por 12 meses con una extensión cada 6 meses, hasta un máximo de 18 si se cumplen los objetivos acordados para el desarrollo del itinerario de inserción. Aragón, Canarias y La Rioja de 24 meses. Valencia hasta los 36 meses, pero en periodos de 12 meses. Cataluña y Ceuta hasta los 60 meses también en periodos de 12. En el otro extremo, Asturias, Cantabria, Castilla y León, País Vasco, Madrid, Baleares (pero con renovaciones cada seis meses) y Navarra reconocen la percepción siempre que las necesidades que motivaron la prestación se mantengan.

Por último, más allá de la duración total de las prestaciones, la frecuencia de renovación es determinante. Por un lado, porque es lo que define la estabilidad o la incertidumbre económica de un hogar. Por otro lado, porque simplifica o incrementa los procesos administrativos. En las comunidades como Melilla o Castilla La Mancha donde debe renovarse cada 3 meses, probablemente, la gestión de tanta renovación genere cierto colapso burocrático en los servicios.

Por el contrario, en aquellos casos donde las renovaciones son anuales como Valencia, Aragón, Canarias, Ceuta, Cataluña o Navarra, o incluso bianuales como País Vasco, la labor de gestión se reduce enormemente, dejando más espacio a otras acciones como el acompañamiento en los procesos de inclusión. Igualmente en otras comunidades como Madrid, Asturias, Cantabria o Castilla León, que reconocen el derecho hasta fin de necesidad, a pesar de las posibles labores de control que se realicen, las tareas de gestión sin duda se simplifican.

e) Tiempo de resolución

Los tiempos de resolución de una solicitud son determinantes a la hora de compensar las situaciones de ausencia de ingresos. En situaciones de inestabilidad económica, el tiempo es un factor clave en la distancia y velocidad que tomarán los itinerarios de exclusión o integración (Martinez Virto, 2015). Las situaciones de demoras en los plazos de resolución, pago o incluso renovación tienen costes de impagos y privación en los hogares que pueden llegar a ser irreversibles en términos de acumulación de deuda.

Las normas de renta mínima ofrecen distintos plazos en relación al tiempo que puede tardar la resolución de una prestación solicitada. Normativamente, la Comunidad que más plazo tiene para resolver es Cantabria, que lo ha fijado en 6 meses. Por el contrario, Aragón establece la renovación en 15 días (con el cambio de ley, si se aprueba, será de dos meses) y Castilla La Mancha señala en su norma, que resolverá en el plazo de un mes. En la mayoría de las Comunidades Autónomas entre las que están Madrid, Navarra, La Rioja, Extremadura, Valencia, Ceuta, Castilla León y Asturias el plazo señalado en la norma es de 3 meses. En Cataluña es de 4 meses y en Canarias, Melilla, País Vasco y Galicia de 2 meses.

Lo que es cierto es que un gran número de Comunidades nos han señalado que, independientemente de los plazos legales que marca la norma, los plazos reales se alargan. Es el caso de Castilla La Mancha, que si bien es la comunidad que menos tiempo de resolución se marca en la norma, los plazos reales se alargan a dos meses. Del mismo modo, Andalucía y Murcia señalan que su media de resolución está en los 4 meses, en lugar de los 2 meses que la norma marca.

No obstante, algunas comunidades reconocen que en los casos de demora, el pago podrá ser retroactivo. Es el caso de Asturias, Galicia, Cantabria, Cataluña, Extremadura y País Vasco. Además de ello, otras Comunidades Autónomas como Navarra, Aragón o País Vasco reconocen el derecho a percibir la prestación por causa de silencio administrativo si se supera el tiempo de resolución establecido en su norma. En definitiva, tanto los plazos de resolución marcados, como las distintas medidas alternativas a la resolución tardía de la norma contribuyen a la capacidad protectora de la prestación en términos de reconocimiento de derecho y responsabilidad institucional.

f) Régimen sancionador

Las acciones de control y la intensidad de las sanciones impuestas al incumplimiento de las obligaciones de las personas perceptoras de las prestaciones es clave para comprender la norma en términos de derecho. Es decir, las normas más débiles en esos términos de derecho sostienen sobre mayores acciones punitivas. En los últimos años, también las modificaciones normativas han estado vinculadas a incrementar las obligaciones, medidas de control y las sanciones en los niveles de protección asistenciales.

Entre las medidas de control identificadas, el tiempo marcado para informar de los cambios es determinante, a más tiempo para comunicar cambios, menos posibilidades de incumplir el plazo. Entre la mayor parte de las comunidades el tiempo es de 15 días, en Galicia se reduce a 10 días para los cambios generales o 5 día para comunicar el acceso a un empleo.

En Castilla y León el tiempo es de 20 días, y en Asturias, Cataluña o Comunidad Valenciana 1 mes.

En el caso de modificación de cobro indebido de alguna mensualidad, actualmente todas las Comunidades Autónomas exigen su devolución íntegra, sin interés de demora. Cabe señalar que Canarias exigía en la en la Ley 1/2007 el interés de demora aplicable del 25%. Sin embargo, desde el 2015 ya no se exige este pago.

Igualmente, en términos de sanciones, tanto en intensidad de la falta, tiempo de sanción, e incluso, el tiempo de prescripción es determinante. En este, los patrones punitivos son también diversos. En relación a las suspensiones de pago, por ejemplo, en Asturias, Navarra o País Vasco nunca pueden ser de más de 12 meses. En el caso contrario, en Valencia, la sanción leve implica que no puede volver a ser solicitada la prestación entre tres a seis meses, de seis meses a dos años en el caso de la sanción grave y de dos a cinco años en el caso de la sanción muy grave. En Extremadura, las sanciones no solo implican la extinción de la prestación sino, además, de cualquier ayuda autonómica de fomento de empleo o autoempleo durante un año desde la infracción, así como del derecho a participar durante ese período en formación profesional para el empleo. Del mismo modo, en relación a la prescripción de las sanciones, si bien depende de la falta, en los casos muy graves, en Cataluña, no prescribe hasta los 5 años, en Navarra, Canarias o Cantabria a los 4 años, a los tres años en Extremadura y a los dos años en Valencia.

g) Obligaciones y compromisos de inserción

Por último, la capacidad de integración que tengan las prestaciones en cuanto a la incorporación en el mercado de trabajo es clave. Ello no solo va determinado de las medidas de inserción que la norma determine, ni incluso en el reconocimiento de la inclusión en términos de derecho. El acceso al mercado de trabajo depende en buena parte de cómo la propia prestación se adapte a la poca oferta de empleo, sus condiciones de precariedad y temporalidad, así como, al empleo que no permite superar el umbral de pobreza.

El concepto de trabajador/a pobre o “working poor” se utiliza para definir a una persona que trabaja pero cuyos ingresos son inferiores al umbral de pobreza. Este es un concepto que descansa, sin embargo, en el reconocimiento de la pobreza como algo individual, mientras que en el acceso a las prestaciones de lucha contra la pobreza computan los ingresos del hogar. Además de los ingresos de la persona trabajadora pobre, se tendrían en cuenta el resto de ingresos del hogar si los hubiera. En este sentido, habrá hogares donde convivan trabajadoras pobres pero el cómputo final de ingresos no les permite acceder a una prestación por superar el umbral establecido. Igualmente, habrá otros donde los ingresos por trabajo no permitan superar los umbrales de pobreza y, por tanto, podrían ser beneficiarios potenciales de estas prestaciones. En el informe ponemos una especial atención en estos casos: hogares unipersonales donde los ingresos por trabajo no permitan superar el umbral de pobreza y aquellos hogares no unipersonales donde los ingresos por trabajo no permitan superar el umbral de pobreza correspondiente a ese hogar. En ambas situaciones existe la posibilidad de complementar sus ingresos por prestaciones de RMI (si son de inferior cuantía a lo que correspondería). Sin embargo, si la persona solicitante de una prestación del SEPE es aquella que tiene ingresos por trabajo su hogar se vería privado

de un complemento de ingresos aún si este salario fuera inferior a las cuantías de los subsidios asistenciales por desempleo.

En este sentido, se detectan dos líneas en el reconocimiento de la compatibilidad del empleo y la percepción de rentas mínimas. Por un lado, la compatibilidad de ingresos, siempre y cuando no superen la cuantía de Renta mínima que correspondería al hogar e incluso la exención del cómputo los ingresos por trabajo en un periodo determinado. Por otro lado, los llamados estímulos al empleo que desde el año 2001 se reconocen en la Renta Garantizada de Inserción del País Vasco y en el proyecto de ley de la Renta Garantizada de Navarra.

En el cómputo de rentas para acceder a la prestación, todas las comunidades autonómicas reconocen la compatibilidad de la percepción de la norma con las rentas de trabajo, de cualquier miembro del hogar, siempre que no superen la cuantía que les corresponda. En la gran mayoría, estos ingresos se restan, en su totalidad, a la renta mínima correspondiente. No obstante, existen algunas excepciones. Por un lado, aquellas comunidades que han definido dos supuestos de prestación, una más orientada a las familias con necesidades de inclusión y otra orientada a la incorporación al empleo, con una duración más limitada; es el caso de Galicia y Baleares. En Galicia la norma determina, dentro de la prestación, un tramo de prestación para familias y/o personas con necesidades de inclusión y otro para aquellas en un itinerario de inserción en el empleo. Este segundo, de menor cuantía, es compatible, durante un mes, con una actividad remunerada, sin que suponga una reducción de la cuantía de la prestación. En los siguientes meses se irá reduciendo de manera proporcionada y, en el séptimo mes, si se mantiene el empleo, se extinguirá el derecho a la prestación. Por otro lado, en Baleares, se reconoce la posibilidad de que, en el caso de cobrar la RSG y obtener un empleo, durante los 6 primeros meses solo se computarán como rentas el 50% de los ingresos por ese nuevo contrato. Sin embargo, en uno u otro caso, finalmente, las rentas por trabajo suponen la deducción de estas de la cuantía de la prestación.

Por otro lado, también algunas normas reconocen la compatibilidad temporal de la prestación en un empleo a tiempo parcial o completo. Por ejemplo, en Cataluña, no se computan los ingresos por trabajo si la duración del contrato de menos de un mes en un mismo año; si la duración es superior, se establecen una serie de deducciones progresiva.

Por último, los estímulos al empleo están reconocidos en dos de las normativas analizadas, en Navarra, todavía en Proyecto de Ley y sin implementar, y en el País Vasco, activos desde 2001. Estos estímulos al empleo, son un sistema que permite a las personas perceptoras de rentas mínimas “rentabilizar su acceso al empleo”, de tal forma que les permita compatibilizar los ingresos por trabajo y la prestación incrementando, ligeramente, la cuantía de la prestación asignada (Zalakain, 2006).

Esta medida aún ha tomado más protagonismo en un contexto de aumento de personas trabajadoras pobres. Hasta el momento, las distintas Comunidades Autónomas han tratado de afrontar esta cuestión con diversas fórmulas como las planteadas: con algún rendimiento temporal a los contratos de trabajo como el mencionado en Baleares, con exenciones de rentas en contratos temporales de máximo 6 meses como Madrid o de menos de un mes

como Cataluña o con incentivos al desarrollo de proyectos de integración. Hasta el momento solo País Vasco tiene activa esta fórmula, Navarra la contempla en su nueva ley, pero no podrá ser objeto de valoración hasta dentro de unos meses tras su implantación.

Una de las críticas habituales a las prestaciones que incorporan estímulos al empleo es que pueden ser la causa de una bajada general de los salarios o una reducción de las jornadas de trabajo. El sistema Vasco ha demostrado en numerosas ocasiones que, lejos de ello, los resultados de los estímulos han sido una reducción de la pobreza y un aumento de la actividad laboral (Zalakain, 2014). Aun así, su norma establece criterios de acceso para personas activas como está no tener reducción de jornada laboral, salvo que ésta no sea voluntaria.

Por otro lado, como bien se ha señalado anteriormente, todas las normas se vinculan, en términos de obligación, al desarrollo de acciones, programas o itinerarios de exclusión, incluso Navarra o País Vasco, que avanzan en el reconocimiento del doble derecho, continúan manteniendo algunas obligaciones como la de aceptar una oferta de empleo adecuada.

Otras de las críticas actuales a muchos modelos van vinculadas, por un lado, a la mala adecuación de los recursos para el acceso al empleo a las realidades de las personas en procesos de incorporación. Por otro, a la escasa tradición de coordinación y colaboración entre los servicios de empleo y los servicios sociales encargados de la supervisión de los programas de incorporación. En este sentido se han encontrado dos menciones en las normas relacionadas con esta cuestión, además de la evidente implicación de Lanbide en el caso Vasco. Por un lado, La Comunidad Valenciana regula, detalladamente, que el desarrollo del Plan de inserción laboral debe contar con la colaboración de comisiones mixtas integradas por representantes de los servicios sociales y de empleo. Así mismo, Navarra también señala la necesaria colaboración entre ambos sistemas debido a la imprescindible coordinación tanto en el diseño de políticas de activación (áreas de formación, adecuación de los cursos a las necesidades de las personas, etc.) como en la buena articulación de éstas en un itinerario de inclusión. En este sentido, Navarra también regula, en su propia norma, que las unidades receptoras de Renta Garantizada tendrán derecho, a los 24 meses de percepción, a la posibilidad de participar en un programa de Empleo Social Protegido u otra opción de empleo y/o formación.

En definitiva, las maneras de promocionar la incorporación en el empleo también ofrecen patrones muy diferentes que dan cuenta de la diversidad territorial, ya no solo en términos de acceso o protección económica, sino incluso en la dotación de recursos para desarrollar los procesos de incorporación que, en la gran mayoría, van unidos a la norma como la contraprestación a la renta. En este sentido, las Comunidades Autónomas ofrecen distintas maneras de responsabilizarse de ello, en relación a la promoción de recursos de acceso y también en cuando a la previsión de fórmulas de promoción al empleo. Este análisis revela, que el mapa es tan diverso, a nivel territorial, que contribuye a debilitar el ya previo escenario de multiplicidad de fórmulas de acceso a las prestaciones mínimas, tránsitos en el sistema de mínimos y falta de consenso en los requisitos de acceso.

1.3. Debilidades del sistema

Es habitual que los debates sobre pobreza recaigan habitualmente sobre las Rentas Mínimas Autonómicas, especialmente si las discusiones se nutren de estereotipos como la pasividad y la cronicidad. Sin embargo, tal y como quedaba constatado por Ayala y Laparra (2009) tanto las prestaciones de complemento de ingresos mínimos que gestiona la seguridad social como los complementos de mínimos de las pensiones no contributivas que gestionan las comunidades autónomas son las que cubren, fundamentalmente, la demanda potencial del sistema de garantía de ingresos mínimos en España. No obstante, su falta de articulación es tal que da lugar a un conjunto de prestaciones frágil y fragmentado que no acaba de cubrir la totalidad de las situaciones de necesidad.

La revisión normativa realizada, por cada una de las Comunidades Autónomas de España revela una de las hipótesis que motivaba la revisión del sistema: la diversidad de normas en términos de derecho, requisitos de acceso, cuantía y duración, sanción, incorporación al empleo o inclusión social dan cuenta de la heterogeneidad de modelos de inclusión que tiene España. Sin embargo, también pone de manifiesto el papel que desempeñan las Rentas Mínimas Autonómicas en cuanto a la protección económica de colectivos que de partida se encuentran excluidos de las prestaciones estatales. La gestión de las Rentas Mínimas Autonómicas por las CCAA refleja un modelo fragmentado con una fuerte desigualdad territorial que supone una ruptura con el sistema de prestaciones sociales gestionado desde la AGE, anteriormente presentado. Ello es debido a que todas las prestaciones que forman parte de los distintos niveles del sistema garantía de ingresos mínimos en su origen no fueron concebidos como tales, sino que más bien su desarrollo ha venido marcado por el diseño de nuevas prestaciones que buscaban proteger a distintas situaciones de necesidad no protegidas hasta el momento. En este sentido, tanto los niveles autonómicos como estatales han ido extendiendo su protección de manera subsidiaria y/o complementando los niveles de protección en algunos casos. Por tanto, si bien existe debate sobre si debemos hablar de un solo sistema o de dos sistemas que conviven y protegen en distintos niveles de necesidad, los criterios de acceso a las prestaciones autonómicas y las incompatibilidades entre algunas de estas prestaciones dibujan, a nivel normativo, el orden de acceso a cada una de las prestaciones presentadas, por lo que el tránsito por el sistema de mínimos, habitualmente, recorre los distintos niveles, acude a las diferentes instituciones responsables y en ocasiones, complementa unas prestaciones con otras como si de un mismo sistema se tratara.

La diversidad de conceptos, denominaciones en torno al reconocimiento del derecho o sustento ideológico de cada nivel de protección no son las principales limitaciones del sistema. En buena parte, reflejo de esto, nos hemos encontrado formas muy distintas de medir la necesidad económica, de acceder al sistema, de definir la protección económica o incluso, de falta de consenso en torno a cuestiones tan relevantes como qué se considera una unidad de convivencia o cargas familiares.

Por tanto, las principales debilidades del sistema vienen fundamentalmente motivadas la limitada atención a los colectivos que sufren, de partida, la exclusión normativa que impide la solicitud de estas prestaciones. Por un lado, la diferencia en el nivel de protección

económica de cada una de las prestaciones. Por otro lado la accesibilidad al sistema y la falta de consenso en torno a cuestiones básicas para el acceso. En tercer lugar, la desigualdad territorial y por último la discrecionalidad en el control y obligaciones relativas a la inserción.

1.3.1. Desigual acceso y exclusiones normativas

A lo largo del análisis de cada una de las normas se han ido avanzando algunos resultados, en términos de exclusiones normativas, revelados por un abordaje detallado de sus requisitos de acceso. Ello es debido a que, especialmente las prestaciones de la AGE, se encuentran, habitualmente, llamadas a proteger y/o atender a situaciones de necesidad muy específicas que, en ocasiones, resultan muy excluyentes. Si bien existe cierta falta de consenso a la hora de definir algunos requisitos, la propia orientación de las prestaciones camina, habitualmente, hacia la protección de algunas contingencias relacionadas con la edad, las responsabilidades familiares u otras vulnerabilidades como, por ejemplo, la salida de una institución, el retorno tras un proceso migratorio o las situaciones de violencia de género. En este sentido, la orientación de las prestaciones a estos colectivos marca los requisitos de acceso, el tiempo de duración e incluso, las excepcionalidades de acceso en el caso de no cumplir alguno de los requisitos de acceso a las Rentas Mínimas Autonómicas. Cabe destacar que, si bien también las RMI presentan criterios de acceso en la solicitud de la prestación, en términos generales son menos las situaciones de exclusión normativa, debido fundamentalmente a que se han desarrollado, en parte, para cubrir aquellas situaciones de necesidad que no estaban siendo atendidas por las prestaciones de la AGE.

A partir de las normas de acceso se comprueba que las principales exclusiones normativas del sistema son para aquellas personas que por razones de edad, residencia o responsabilidades familiares no pueden, ni siquiera, solicitar la prestación. Entre ellos destacan los siguientes supuestos.

Jóvenes emancipados, o menores de 45 años, y sin responsabilidades familiares

La edad, los mínimos de cotización y las cargas familiares son tres de los requisitos de acceso fundamentales a los subsidios SEPE. En el caso de las prestaciones del IMSERSO o del INSS, la propia orientación de las prestaciones está llamada a orientar a otras contingencias relacionadas con la incapacidad de trabajar por motivos de enfermedad temporal o permanente, por lo que aunque la edad de acceso es determinante, por ejemplo, para las pensiones por jubilación o invalidez, las prestaciones no están destinadas a proteger a familias sin ingresos sino a situaciones de incapacidad laboral.

En el caso de los subsidios por desempleo, la edad y las responsabilidades familiares son aspectos que no solo amplían el espectro de prestaciones a las que poder acceder, sino que incrementan, de manera sustancial, los meses de protección. En este sentido, personas menores de 45 años y sin responsabilidades familiares tienen menos tiempo de protección. Por ejemplo, los menores de 45 y sin cargas acceden a 6 meses de prestación, los mayores de 45 años podrán cobrar el subsidio entre 18 y 24 meses, en función del tiempo de prestación contributiva a la que habían tenido derecho. Por el contrario, las personas de

más de 45 años y con cargas familiares el tiempo de prestación es de entre 24 y 30 meses. Por tanto, la diferencia es sustancial. Mientras un hogar donde el solicitante sea un menor de 45 años sin cargas familiares tendría derecho a una prestación de 6 meses, su compañero de trabajo, por ejemplo, con el mismo tiempo cotizado, si tiene más de 45 años y cargas familiares, puede tener hasta 30 meses de subsidio.

Igualmente ocurre con otras prestaciones como la Renta Activa de Inserción. Esta prestación solo está llamada a proteger a personas con discapacidad, emigrantes retornados, víctimas de violencia o mayores de 45 años. Por tanto, es una prestación muy valorada por los técnicos de incorporación debido a que tiene un mayor potencial protector por su duración de 33 meses, en periodos de 11 meses y con un tiempo de carencia de un año, así como por su compatibilidad con las ayudas finalistas.

Solo en el caso de los programas extraordinarios para el acceso al empleo, tan solo el PREPARA permite el acceso de personas sin cargas familiares, siempre que estas acrediten la situación de paro de larga duración. En definitiva, la edad y el tipo de hogar son determinantes para acceder al sistema de protección de ingresos mínimos en España. Tras el agotamiento de todas estas prestaciones, el paso se da a las rentas mínimas autonómicas, cuyos criterios de acceso,, en la mayoría de los casos, se establecen a partir de los 25 años.

Personas que no pueden trabajar con incapacidades no reconocidas

No poder trabajar y no contar con un reconocimiento oficial de incapacidad es una de las situaciones de necesidad más desprotegidas del sistema. Por un lado, porque el sistema de mínimos destinado a aquellas personas que no pueden trabajar requiere un reconocimiento de incapacidad. Por otro, porque el sistema orientado a proteger mientras se retorna al mercado de trabajo va condicionado a una serie de requisitos de cotización previos y/o de la realización de acciones de incorporación, que no pueden ser realizadas o no tienen sentido para una persona que no puede desarrollar ningún empleo en el mercado ordinario. Es el caso de personas con enfermedades mentales no reconocidas, de personas con situaciones de dificultad física no reconocida o de personas que se enfrentan a largos procesos de reconocimiento que dan lugar a periodos transitorios sin prestación.

A estas realidades se le suma, además, que muchas de las prestaciones del INSS o del IMSERSO cuentan, entre sus requisitos de acceso, con determinados porcentajes de discapacidad mínima. Por ejemplo, el acceso a una pensión no contributiva de invalidez exige un porcentaje igual o mayor al 65%, la solicitud del ya en extinción subsidio por Ayuda de Tercera Persona exigía en 75% de discapacidad y para optar a la prestación por transporte para personas con discapacidad o el acceso, en supuestos de excepcionalidad y a las Rentas Mínimas Autonómicas, habitualmente, se exigen un porcentaje del 33% de discapacidad (a excepción de algunos supuestos en Asturias o País Vasco que requieren el 45%).

Por tanto, no solo la ausencia de reconocimiento de determinadas incapacidades excluye del acceso a una protección económica, sino que un porcentaje de discapacidad menor al 65% encuentra importantes obstáculos de acceso a una protección estable y duradera.

Mujeres víctimas de violencia de género sin resolución oficial

La protección a las personas víctimas de violencia de género se ha ampliado en los últimos años tanto en los niveles de desempleo no contributivos (subsidio y RAI) como en el acceso a muchas RMA, donde constituyen como colectivo prioritario con algunas excepciones de acceso. No obstante, el acceso a estas prestaciones requiere contar con la resolución judicial correspondiente, por lo que aquellas que han sufrido o sufren violencia y no están judicializadas tanto por razones vinculadas a materializar la denuncia como por retraso en los procedimientos administrativos que resuelven estas cuestiones, se encuentran fuera de estas prestaciones.

Personas sin residencia legal, o con residencia menor a 5 o 10 años

Como se ha observado en otros apartados, la cuestión residencial es determinante para definir el nivel de protección al que puede acceder una persona. Por un lado, porque muchas prestaciones requieren contar con la residencia legal española, e incluso, un mínimo de años de residencia. Es el caso de todas las prestaciones de la Administración General de Estado, bien gestionadas por el SEPE, IMSERSO o INSS, así como un buen número de Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas. En el caso de las prestaciones de la AGE, se requiere acreditar la “residencia efectiva y legal” en España. No obstante, en el caso de las pensiones no contributivas, además de ello, el periodo mínimo de residencia debe ser de 10 años para las pensiones de jubilación y de 5 años para las de invalidez. En el caso de las CCAA, todas exigen residencia legal a excepción de Aragón, Asturias, Baleares, Castilla la Mancha, Navarra, País Vasco o Melilla, aunque en algunas de estas como Melilla o País Vasco se solicitan hasta 36 meses previos de empadronamiento y residencia continuada.

Por otro lado, el criterio residencial es importante no solo desde el punto de vista jurídico.-administrativo, sino desde el espacio territorial. Además de las propias rentas mínimas de las CCAA, las prestaciones de complementos de mínimos no contributivos también dependen del desarrollo o no de las CCAA (solo Ceuta y Melilla, por ser Ciudades Autónomas, no poseen esta competencia). Como hemos visto, en el año 2015 solo 8 comunidades autónomas han desarrollado el complemento de mínimos de pensiones no contributivas (Andalucía, Asturias, Castilla La Mancha, Cataluña, Galicia, Extremadura, Navarra y la Comunidad Autónoma Vasca). En este sentido, aquellas personas que no residan o estén empadronadas en estos territorios, no contarán con esta prestación. Por último, también hay prestaciones como el subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía, donde el lugar de cotización y residencia, es determinante, debido a que es una contingencia reconocida a las personas trabajadoras agrarias, eventuales, de Extremadura y Andalucía.

Personas emigrantes retornadas por la falta de oportunidades fuera de España

En los últimos años numerosas personas hay salido fuera de las fronteras del estado para buscar oportunidades laborales. Como hemos comprobado en el análisis de las normativas, tanto el subsidio por desempleo como la RAI establecen modalidades de acceso para emigrantes retornados del extranjero (en el caso de la RAI deben también cumplir el requisito de edad de mayores de 45 años). Sin embargo, el requisito de acceso, además de

las cuestiones relacionadas con las rentas o el compromiso de actividad, son contar con un periodo mínimo de trabajo en el extranjero de 12 meses en los últimos 6 años. En este sentido, ni las personas que no cuenten con esta cotización previa, ni quienes lo hayan hecho en países de la UE, pertenecientes al Espacio Económico Europeo, Australia o Suiza, podrán solicitar la prestación. Puede ser el caso de jóvenes retornados que no han encontrado oportunidades laborales o que no pueden acreditar trabajo efectivo, así como personas retornadas que hayan trabajado en países europeos.

Personas desempleadas, de más de 55 años, con derecho a una prestación por jubilación, que conviven con familiares que trabajan

El subsidio para mayores de 55 años fue uno de los más castigados por el RDL 20/2012. Las modificaciones implementadas a partir de entonces ampliaron la edad de acceso, hasta el momento subsidio para mayores de 52 años, fortalecieron el requisito de tener a edad cumplida para solicitarla, antes se permitía a lo largo de todo el año natural, y por último, redujo el porcentaje de cotización del 125% de la base de la personas beneficiaria, al mínimo de cotización anualmente marcado.

Meses más tarde, en marzo de 2013, a través del RDF 5/2013, para el cómputo de rentas ya no se tenían en cuenta las rentas del desempleado, sino también las de los miembros de su unidad familiar. A partir de estos cambios, personas que por razones de edad, no tenían los 55 años cumplidos, en el momento de cumplir con el resto de requisitos, se ven excluidos de la prestación. Igualmente se vieron fuera aquellas personas que cumplían todos los requisitos pero que había en su familia algún ingreso que pueda superar, por persona, el 75% del SMI. Una de los grandes potenciales del subsidio es que es el único subsidio que además de cierta protección económica ofrece cotización. En este sentido, estar excluido del subsidio no solo tiene costes a nivel económico, sino que puede suponer un empobrecimiento a futuro de esa persona, ya que se encuentra a puertas de solicitar la pensión por jubilación contributiva.

Personas que nunca han accedido al mercado de trabajo por desarrollar tareas no remuneradas o no reguladas

Las prestaciones asistenciales por desempleo del SEPE (a excepción del subsidio para personas liberadas de prisión) están llamadas a proteger a todas aquellas personas que han cotizado en algún momento de su vida laboral. Ello exige que sean personas que han desarrollado actividades reguladas con un contrato de trabajo y cotización a la contingencia de desempleo. En este sentido, quedan fuera de esta protección las personas que han desarrollado, tradicionalmente, empleos de exclusión, se han dedicado a cuidar a su familia como mujeres amas de casa o que han desarrollado diferentes trabajos a lo largo de su vida pero siempre vinculados a la economía sumergida (cuidado de personas, hostelería, limpiezas, recolecciones agrícolas temporales etc.). Estas personas solo podrán solicitar, si cumplen los requisitos de acceso, la renta mínima de la Comunidad donde resida. No obstante, son personas desempleadas, con derecho a apoyos para la incorporación desde los servicios de empleo autonómicos, pero este acompañamiento no irá vinculado a una protección económica.

Los hogares que incumplen algunos de los requisitos de acceso donde, sin embargo, persiste la situación de necesidad y desempleo requieren cierta flexibilidad de requisitos. En algunas Rentas Mínimas Autonómicas se reconocen supuestos, con valoración técnica, que pueden acceder a la prestación sin cumplir con la totalidad de requisitos. No obstante, ninguna opción se contempla en las otras instituciones de la AGE. Si bien es cierto que los informes técnicos tienen ese valor añadido de adaptar la norma a las tan distintas situaciones de necesidad, son también objeto de discrecionalidad profesional. En este sentido, Laparra y Ayala (2009) proponían algunas alternativas a esta cuestión de flexibilizar algunos requisitos pero tratar de dar contenido a las situaciones de necesidad susceptibles de esta modalidad de valoración. Su propuesta era incorporar un nuevo colectivo de acceso sin acreditar ni edad ni tiempo de inscripción, siempre que fueran hogares con rentas por debajo del umbral de pobreza (30% mediana por unidad de consumo, 75% SMI de una personas más 40% otros adultos y 25% menores o 80% IPREM de una personas más 40% otros adultos y 25% menores). Algunas comunidades autónomas también señalan que esta modalidad de acceso es reducida a personas en pobreza extrema o supuestos de excepcionalidad. No obstante, regiones como Murcia, por ejemplo, continúan a la espera de definir que es una persona en pobreza extrema, más allá del umbral de ingresos. Por tanto, el escenario en torno a la flexibilización de requisitos es, hasta el momento, discutido y falto de consenso.

Personas perceptoras de prestaciones de mínimos que encuentran un empleo, temporal y/o con bajo salario

Tal y como ha quedado evidenciado en el análisis normativo, la gran mayoría de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos, a excepción de las Rentas mínimas o las ayudas por hijo a cargo, por su carácter complementario, son incompatibles con los ingresos por trabajo. El contexto laboral actual no se caracteriza, precisamente, por ofrecer trabajo inclusivo ni suficiente superar las situaciones de pobreza. En este sentido, el escenario real ha cambiado sustancialmente con respecto al contexto en el cual el sistema fue diseñado. Como respuesta a estas disfuncionalidades, las rentas mínimas han comenzado a incorporar algunas modificaciones que permiten compatibilizar el empleo con las rentas mínimas, siempre que no superen las cuantías establecidas. Como ejemplo de estos cambios destacan los mencionados en apartados anteriores como los estímulos al empleo o fórmulas más flexibles de computar las rentas por trabajo. Por el contrario, la mayoría de las prestaciones de la AGE permanecen inamovibles a estas realidades. Solo la RAI reconoce la compatibilidad de la percepción con restas de trabajo por cuenta ajena, siempre que este sea inferior a los 426€ de cuantía. En el caso de la RAI, la realización de un trabajo a tiempo parcial no supone la baja del programa ni se exigen las obligaciones de inserción, solo la renovación de la demanda de empleo. En este caso se deducirla la cuantía proporcional al tiempo trabajado (es decir, el 50%) y el periodo de renta a percibir se ampliará en las mismas proporciones. En el caso de que el empleo sea a tiempo completo, se suspende la prestación y durante 3 meses se otorga un 25% de prestación en concepto de ayuda a la incorporación. En el caso de desempleados de larga duración y personas con discapacidad que encuentren un empleo inferior a 90 días, no se suspenderá la prestación.

Los mayores costes de esta situación es que, por ejemplo, una persona perceptora de prestaciones del SEPE perdería la prestación, en el caso de encontrar un empleo adecuado, aunque tenga un bajo salario y no sea para más de tres meses. En este caso perdería la prestación si lo acepta, pero también si no lo acepta. Por otro lado, en este mismo supuesto, la compatibilidad de estos ingresos con las Rentas le permitirían mantener la prestación, en la mayoría de casos restándole de la cuantía asignada, en otros con cálculos más flexibles y en algunas comunidades como País vasco y Navarra un cierto incremento a los ingresos mensuales que esa persona obtenía con la prestación. Incluso en normas como Aragón e permite compatibilizar, durante un máximo de 3 meses, un trabajo regulado con la percepción de la renta. Por tanto, ante un incremento de este tipo de situaciones, es necesario valorar medidas que garanticen que el acceso al empleo suponga la emancipación del sistema de prestaciones mínimas. Actualmente muchos de los empleos que se ofrecen no permiten, si quiera, superar los umbrales de pobreza.

Personas en activo y con empleos de bajos salarios

A las situaciones anteriormente expuestas se le suma que el acceso a un elevado número de prestaciones de sistema de mínimos, incluidas algunas RMI, exigen para los casos empleables la inscripción como demandantes de empleo. Si una persona está en activo, aunque sus ingresos no le permiten superar la pobreza ni apostar por un proceso de mejora de su perfil de empleabilidad, se encuentra excluido, tanto de la protección económica como del apoyo a la inclusión. En este último caso, la exclusión de los programas de mejora de empleo no se debe a una barrera normativa, ya que tanto la mejora de empleo o los acompañamientos son prestaciones técnicas garantizadas desde los servicios de empleo y los servicios sociales, sino por la falta de tiempo disponible para comenzar un itinerario acompañado de búsqueda de empleo

De momento, ni las prestaciones ni los recursos de empleo están adaptados a la posibilidad de contar con usuarios potenciales que requieren de acompañamiento en el empleo y de complemento de ingresos, pero que están en activo. Por lo que son debates que deben acometerse, debido a que el incremento de las personas trabajadoras pobres supone un cambio total a la lógica de activación y protección sobre la que se diseñó el sistema de garantía de ingresos mínimos español.

Personas en desempleo que no acreditan actividades de inserción previas

Todas las prestaciones de mínimos destinadas a las personas en edad y capacidad de trabajar están vinculadas a una serie de requisitos y obligaciones de inserción. No obstante, es también uno de los requisitos de acceso a algunas de las prestaciones asistenciales por desempleo la obligación de acreditar el desarrollo de acciones de búsqueda activa de empleo (BAE) previamente a la solicitud. Normativamente, esta cuestión se lee en clave de compromiso de activación por parte de la personas perceptora. Sin embargo, no deja de ser una obligación previa, no para mantener una prestación, sino para merecer solicitarla.

El SEPE define la BAE como acreditar haber realizado, al menos, tres acciones contempladas como el trabajo por cuenta propia o ajena, envío o presentación de currículos en, al menos, tres empresas distintas, realización de, al menos, una entrevista de trabajo, inscripción en,

al menos, una agencia de colocación, inscripción como solicitante de empleo en, al menos, dos portales de empleo públicos o privados, presentación, al menos, a una oferta de trabajo gestionada por los Servicios Públicos de Empleo o acudir a las acciones formativas o acciones de información y actuaciones dirigidas al autoempleo y emprendimiento ofrecidas por el servicio de empleo.

Desde el año 2015, es requisito para la solicitud de la RAI, a excepción de los emigrantes retornados o víctimas de violencia, acreditar al menos 3 de estas acciones. Hasta ese año valía estar inscrito como demandante de empleo, al menos, un mes. Asimismo, tanto el PREPARA como el PAE exige también acreditar tres de estas acciones. En este caso, cabe señalarse que son programas extraordinarios que fueron configurados así desde su diseño.

En este sentido, el aumento de obligaciones previas a la solicitud de una prestación, sin duda, puede suponer un motivo de exclusión para aquellas personas que, aun cumpliendo los requisitos, no han podido acreditar la búsqueda activa de empleo en ese mes en el cual, están sujetos a una obligación pero no cuentan con protección económica.

Personas que no han solicitado, previamente, la prestación correspondiente

Un requisito de acceso a prestaciones como el subsidio por desempleo, de revisión de invalidez, la RAI, el PREPARA, el PAE o las Rentas mínimas Autonómicas es haber agotado, previamente, todas aquellas prestaciones a las que se tenía derecho. En este sentido, las propias normas dibujan un recorrido tipo, en el caso de las prestaciones llamadas a proteger antes situaciones de desempleo temporal, que debe ser desarrollado por las personas solicitantes de las prestaciones. Por ello, la lógica del sistema nos lleva a acudir primero al sistema de protección contributivo, si se hubiera agotado o no se ~~tendría~~ tendría derecho a este nivel de protección, se accede a los subsidios por desempleo, de duración diversa en función de las características personales y familiares de la persona solicitante. Por otro lado, para aquellas personas que por razones de edad, discapacidad o acontecimientos vitales vividos (víctima de violencia de género o retorno de proceso migratorios) necesitaran un apoyo intenso de búsqueda de empleo, de mayor extensión, accederían a la RAI. Por el contrario, para aquellas personas sin derecho a prestación pero con necesidades económicas y laborales, se han diseñado programas temporales como el PREPARA y el PAE. Una vez agotado todas las prestaciones del sistema de mínimos del SEPE, las personas usuarias deben acceder a las prestaciones de ingresos mínimos de su comunidad, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos para caso.

En relación a aquellas personas con incapacidades permanentes, también las propias normas dibujan un itinerario tipo. En muchos de estos casos, las incapacidades van vinculadas a criterios de percepción vitalicios. Sin embargo, la escasa cuantía de estas prestaciones hace necesario desarrollar un sistema de mínimos, habitualmente asumido por las CCAA, tanto en la modalidad de prestación por complemento de mínimos como en la compatibilidad de estas prestaciones, hasta el máximo establecido en cada caso, con las Rentas Mínimas Autonómicas.

En definitiva, si bien las situaciones que pueden presentar los hogares excluidos de las prestaciones mínimas son tan diversas como los propios hogares, estas son algunas de las

situaciones de exclusión más habituales y en ellas las mujeres se encuentran habitualmente más representadas. Igualmente, además de estas situaciones de exclusión, se deben tener en cuenta algunas barreras invisibles que impiden la solicitud de prestaciones. Es el caso, entre otras, del requerimiento de una cuenta bancaria para solicitar la prestación. En hogares endeudados este requerimiento resulta inviable, debido a que existe el riesgo de que estas prestaciones, destinadas a garantizar las necesidades básicas de la población, tengan como destino el pago de deudas pendientes. Las consecuencias de ello no solo se manifiestan en una desprotección de partida, sino que a criterios generales de desprotección del sistema como, no tener al inicio acceso a una prestación por desempleo contributiva o a un subsidio por desempleo, reduce el tiempo de protección con el que una persona y un hogar cuentan para enfrentar una situación de desempleo que puede extenderse más de lo imaginado. Por ejemplo, no poder solicitar una RAI te aboca, más rápidamente, al sistema de Rentas Mínimas, o tener un subsidio por desempleo de 6 meses en lugar de 30 meses, te lleva antes a solicitar un Prepara. Por tanto, el resultado es claro, a menores posibilidades de acceder a las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos del SEPE, fundamentalmente, menor tiempo de protección y más riesgo vivir periodos de carencia total de ingresos.

1.3.2. Distinta capacidad de proteger las situaciones de necesidad

La finalidad de las prestaciones de ingresos mínimos, tal y como su propio nombre indica, están destinadas a dotar, de cierta protección económica mínima que evite situaciones sin ingresos con costes familiares y sociales irreversibles (impagos, privaciones, etc.). No obstante, la intensidad protectora en relación a estas contingencias es extraordinariamente diversa, generando grandes situaciones de desigualdad. Según los últimos datos del INE (2015)²¹, el umbral de riesgo de pobreza (60% mediana ingresos) para hogares unipersonales se establece en 8.011€ al año, y para hogares de dos adultos y dos menores 16.823€. En los casos de pobreza severa (30% de la mediana de ingresos) se sitúa en 4005,5€ anuales para hogares unipersonales y el 8.411,5€ al año para hogares de dos adultos y dos menores. Tomando como referencia este umbral, y dividiéndolo en 12 meses, tratamos de hacer una comparativa estimada de la media de ingresos que ofrecen, en función de esos criterios de hogar, las distintas prestaciones del sistema de garantía de Ingresos gestionado por la Administración General del Estado y las Rentas Mínimas Autonómicas.

En el cálculo de la media de ingresos de las prestaciones de AGE se excluyen las prestaciones para personas con discapacidad, FONAS e Hijo a cargo. En los primeros casos, debido a que la cuantía mensual son prestaciones destinadas a situaciones más específicas, no se contemplan en la comparativa. Para ese cálculo se toma como referencia las cuantías mensuales establecidas para una persona beneficiaria. En todos los subsidios SEPE se establece el 80% de IPREM, a excepción de PREPARA que se cuantifica 75% IPREM para una persona y 85% IPREM para hogar con dos adultos y dos menores. Para el subsidio por maternidad no contributiva se suma el 100% IPREM. En el caso de las pensiones no contributivas se toma, por un lado, el importe anual para una persona y por otro, el importe

²¹ Umbral para 2015 calculado con datos de 2014 (INE, 2015).

para una persona con cargas (la cuantía personal más el aumento del 50%) dividido entre 12 pagas.

Por otro lado, para el cálculo de las cuantías medias de las distintas RMI de las Autonomías se toma las cantidades señaladas en el análisis normativo para un hogar unipersonal y para un hogar con 3 personas a cargo²². No se contemplada ningún posible complemento de cuantía para casos excepcionales.

Poner en relación estas cantidades evidencia, por un lado, que las cuantías ofrecidas por las distintas prestaciones de mínimos están más cerca de los umbrales de pobreza severa, de que aquellos umbrales de riesgo de pobreza. En cualquier caso, las cuantías ofrecidas por el sistema de mínimos de la AGE alertan del riesgo que sufren, los hogares con menores, debido a que se encuentran cobrando, de media, casi 250€ menos al mes que lo que una familia con dos menores y dos adultos necesita para superar el umbral de pobreza severa. En este sentido, cabe señalarse, que, de acuerdo a la normativa actual, estos hogares podrían solicitar la prestación por hijo a cargo del INSS²³, por lo que la cuantía mensual se vería incrementada en 48,5€ al mes. Es decir, un total de 506,41€ al mes. Así mismo, la prestación es un tercio de lo que se necesitaría, en ese caso, para superar el umbral de riesgo de pobreza. Ello es debido a que las cargas familiares en las prestaciones de la AGE incrementan los periodos de duración, pero no complementan las cuantías.

Cuadro 1.18. Estimación de ingresos mensuales, con 12 pagas, de las distintas prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos de España. Calculado a partir de las cuantías máximas señaladas en las normas para ese tipo de hogares.

	Riesgo de pobreza (60% mediana)	Pobreza Severa (30% mediana)	Cuantía media aproximada del sistema de mínimos AGE	Cuantía media aproximada RMI CCAA
Una persona	667,58€ (8.011€ anual)	333,92€ (4005,5€ anual)	432,53€	425,10€
Dos adultos y dos menores (sin discapacidad)	1.401,91€ 16.823€ anual)	700,95€ (8.411,5€ anual)	457,91€ (+48,5€ hijo/a cargo)	611,96€ (+48,5€ hijo/a cargo)

Fuente: elaboración propia.

No ocurre lo mismo en las CCAA, donde todas las Rentas Mínimas reconocen un incremento por cada miembro de la unidad familiar. En este caso, sorprende que la capacidad de proteger que estas tienen a los hogares unipersonales es inferior a la protección que ofrecen las prestaciones de la AGE. Ello es debido a la gran diversidad de cuantías que ofrecen las distintas comunidades. Por tanto, en esta “media”, cuantías como la del País Vasco de 625,58€ compensan otras tan limitadas como la de Ceuta (300€) o la de Valencia (330€). En el caso de las cuantías para hogares formados por dos adultos y dos menores, los

²² Para más información acudir al estudio de cada CCAA (punto 1.1). En cada caso se ofrecen las cantidades calculadas tanto para un hogar unipersonal, como para uno con dos adultos y dos menores.

²³ Debido a que ninguno de estos hogares superaría el umbral de rentas establecido, para un hogar con dos menores, de las prestaciones por hijo a cargo (13280,15€ anuales).

complementos que las RMI reconocen por el número de miembros de la unidad familiar, marcan la distancia con las cuantías de las prestaciones de la AGE. En este sentido, se acercan al umbral establecido por el INE para la pobreza severa, pero no logran superarlo, ya que el inferior en 89€ al umbral mensual establecido. No obstante, al igual que en el caso anterior, estos hogares podrían contar con la prestación por hijo a cargo, por lo que cuantía mensual se vería incrementada en 48,5€, que sumados a los 611,96€ de media de las RMI, daría un total de 660,46€ al mes.

Aun así, esta cuantía es menos de la mitad de lo necesario para superar el umbral de riesgo de pobreza. Del mismo modo que el anterior caso, tras esta media de ingresos se dan situaciones tan diversas y desiguales que alertan de que muchas rentas mínimas están lejos de permitirle al hogar salir de la situación de pobreza externa. Entre la renta más protectora en este caso encontramos a Navarra, que tras la aplicación de su nuevo baremo de Renta garantizada, aseguraría unos ingresos de 1.050€ para este hogar de cuatro miembros. Por el contrario, la cuantía valenciana para este hogar estaría situada en 388,57€, menos de la mitad de lo necesario para superar el umbral de pobreza severa y casi cuatro veces por debajo del umbral de riesgo de pobreza. Por tanto, este análisis alerta de dos cuestiones claves. Por un lado, que las cuantías están lejos de garantizar que las situaciones de pobreza sean superadas con estas prestaciones, especialmente en los hogares con menores, donde la comparativa los sitúa como los hogares con cuantías menos adaptadas a los umbrales mínimos. Por otro lado, la diversidad territorial en cuanto a protección mínima evidencia que las críticas sostenidas en que las cuantías en comunidades como Navarra y País Vasco son elevadas carece de sentido, debido a que son las únicas que superan el umbral de pobreza extrema en los hogares de cuatro miembros. En este sentido, el análisis evidencia que son el resto de instituciones y comunidades autónomas las que poseen cuantías que no permiten siquiera superar este umbral.

1.3.3. Falta de consenso en las condiciones de acceso

Uno de los resultados más relevantes que revela la mirada normativa a las distintas prestaciones del sistema es la gran diversidad de tratamiento y la falta de consenso en cuantos criterios claves para el acceso a las diferentes prestaciones. Entre ellos destaca cómo, cada una de las instituciones implicadas y niveles administrativos utilizan una definición de hogar, miembros computables o cargas familiares diferentes. En segundo lugar, el propio cómputo de rentas, fundamentalmente en relación a la compatibilidad con las rentas de trabajo y las ayudas finalistas. Por otro lado, destaca la utilización de indicadores económicos distintos, tanto para establecer los umbrales de renta como las cuantías. Por último, el tiempo de resolución.

En primer lugar, es reseñable la distinta **consideración de hogar y responsabilidades familiares** que tienen cada una de las prestaciones. En términos generales, las prestaciones desarrolladas desde la Administración General del Estado, en sus diferentes instituciones (SEPE, INSS e IMSERSO) consideran que forman parte de la unidad familiar la persona perceptora, su cónyuge y los hijos/as. Solo en el caso de las pensiones no contributivas se computan, además, los progenitores de la persona perceptora y/o otros consanguíneos

hasta segundo grado²⁴. En definitiva, a excepción de esta última cuestión, no se consideran miembros de una unidad familiar, y por tanto no pueden acreditarse como cargas familiares, aquellas personas convivientes que no sean cónyuge legal del solicitante, ni los hijos o menores acogidos o aquellas personas que se encuentren sujetas a tutela o curatela.

Sin embargo, a pesar de esta aparente homogeneidad de criterios, la edad hasta cual se entiende la existencia de hijos/as y, por tanto, cargas familiares es diferente. En el caso de la prestación por hijo a cargo son los menores de 18 años o mayores con discapacidad de, al menos, el 65%, mientras que para las prestaciones del SEPE como Renta Activa de Inserción, Programas extraordinarios de empleo o Subsidios por desempleo, en sus diferentes modalidades, se consideran miembros de la unidad familiar los hijos/as hasta los 26 años y/o los hijos/as con discapacidad al menos del 33% (sin límite de edad).

En el caso de los subsidios por desempleo no pueden ser acreditadas como responsabilidades familiares, por tanto, situaciones como el abuelos que tiene la tutela de su nietos, o el hermano que tiene la tutela de otro hermano, etc. Igualmente, en el caso de hijos convivientes menores de 26 años separados y/o divorciados que tengan a su cargo menores y rentas suficientes, estos serán excluidos del cómputo de rentas y si el solicitante fuera algún progenitor del menor de 26 años. Sin embargo, si este último careciera de rentas superiores al 75% del SMI, será considerado como carga para sus padres, pero nunca tendrán consideración de carga sus hijos.

La única excepción a las prestaciones del SEPE es que en acceso al PREPARA, además de los criterios para la consideración de unidades familiares y cargas familiares relatados, se reconocen como miembros de la unidad familiar, y por tanto también en cuanto al cómputo de rentas, los progenitores de la persona solicitante. De tal forma que una persona parada de larga duración, que conviva con familiares con rentas suficientes a lo establecido, se verían privados de la prestación. Uno de los colectivos más afectados por ello son los jóvenes desempleados no emancipados de sus hogares de origen.

Cuadro 1.19. Criterios para la consideración normativa de unidad familiar y responsabilidades familiares en las diferentes prestaciones del sistema de garantía de ingreso.

	Perceptor	Cónyuge	Relación pareja no Cónyuge	Hijos/as	Padres/ Madres	Consanguinidad	Afinidad
Subsidios por desempleo				< 26 años o con discapacidad			
RAI / PAE				< 26 años o con discapacidad			
PREPARA							

²⁴ El segundo grado de consanguinidad incluye cónyuge, hijos/as, padres/madres, suegros/as, yernos/nueras, abuelos/as, hermanos/as, cuñados/as y nietos/a. El primer grado de afinidad incluye los suegros/as o el yerno/nuera.

Subsidio agrario				< 26 años o con discapacidad			
Pensiones no Contributivas						2º Grado	
Prestación por hijo a cargo				< 18 años o mayores con discapacidad +65%			
Prestaciones Discapacidad							
Complemento de mínimos							
Rentas mínimas Autonómicas	Convivientes					Mayoría 2º grado, algunas hasta 4º grado	Mayoría 1er grado, algunas hasta 2º

Fuente: elaboración propia a partir de Laparra y Ayala (2009).

Por último, las Rentas Mínimas Autonómicas utilizan otros criterios de valoración. En la mayoría de ellas se reconocen como miembros de una unidad de familiar todas aquellas personas convivientes, incluidas las relaciones análogas al matrimonio legal, hasta segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad. En otras como Aragón, Castilla La Mancha, Galicia, Ceuta o la Comunidad Autónoma Vasca se reconoce también a convivientes con lazos de parentesco hasta 4º grado y 2º grado de afinidad²⁵.

Como se adelantaba anteriormente, si bien este criterio de partida amplía los supuestos de acceso, en diversas situaciones también puede suponer una reducción de cuantías a la hora de reconocer una única unidad de convivencia en lugar de dos rentas en una misma residencia, aunque los núcleos estén unidos por lazos de consanguinidad de 4º grado. Es el caso, por ejemplo, de una beneficiaria que conviva con su nieta y su biznieto. En Castilla La Mancha este supuesto sería reconocido como una unidad de convivencia, en Navarra, por ejemplo, serían dos distintas.

En segundo lugar, otro criterio de discusión tiene que ver con las **rentas computables** a efectos de valorar el umbral de rentas de la unidad familiar. En este sentido se establecen dos cuestiones claves, y especialmente determinantes, ya avanzadas en anteriores apartados. Por un lado, la compatibilidad de la percepción de las prestaciones con las rentas de trabajo. Por otro, el cómputo de las ayudas asistenciales finalistas. Tan solo en relación a estas dos cuestiones se observa cierta falta de criterio homogéneo.

Por un lado, en relación a la compatibilidad con rentas de trabajo cabe señalar, que éstas son compatibles, siempre que no superen los ingresos que correspondieran a la prestación, en las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas, en la Renta Activa de Inserción y en

²⁵ En el parentesco de 4º grado se incluyen bisabuelos/as, tíos/as, sobrinos/as, bisnietos/as y primos/as. En el segundo grado de afinidad se incluyen a los/as cuñados/as.

las Pensiones no Contributivas por invalidez. No obstante, entre una y otra consideración hay matices importantes.

En primer lugar, el requisito ineludible para acceder a la RAI es estar en situación de desempleo. Por tanto, un empleo regulado en el momento de la solicitud resultaría incompatible con el acceso a la prestación. Sin embargo, una vez se es perceptora se establecen una serie de excepcionalidades, ya mencionadas en varias ocasiones, que pretenden incentivar el acceso al empleo: la posible compatibilidad de prestación con el empleo parcial o la suspensión temporal de la prestación en contratos inferiores a 3 meses donde, para animar la incorporación, se ofrece un complemento en la cuantía equivalente al 25% de la prestación, es decir, 106,5 euros.

En relación a la PNC por Invalidez o RMI de las autonomías se contempla la posibilidad de que, ya desde la solicitud, el solicitante tenga algún ingreso por renta de trabajo. Para ello se establecen unos límites de las rentas, debido a que en ninguna ocasión se debe superar el umbral establecido.

En el caso de las PNC por invalidez se reconoce la compatibilidad de éstos siempre que sean conforme a la discapacidad de la persona pensionista y que no supongan un cambio en su capacidad real para el trabajo. Para ello se establece un umbral de 11.540,73 euros anuales, que nunca podrá ser superado con la suma de la pensión reconocida y los ingresos por trabajo. En caso de que esta cantidad se viera superada, se reducirá la cuantía de la pensión hasta alcanzar ese máximo de ingresos. Sin embargo, si bien esto queda estipulado en la norma, cabe señalarse que existe cierta controversia sobre la compatibilidad de las rentas de trabajo con las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Como bien señala un informe al respecto realizado por Mercader Ugiña (2011), la ausencia de directrices normativas claras sobre esta cuestión hace interpretar, en la mayoría de los casos, la incompatibilidad entre las prestaciones no contributivas con las rentas por trabajo. No obstante, la ausencia de una norma clara, da lugar a algunas situaciones de discrecionalidad complejas de resolver.

En lo que respecta a las Rentas Mínimas Autonómicas estas rentas son compatibles con la percepción de las prestaciones, siempre que la suma de todos los ingresos del hogar no supere la cuantía asignada para ese hogar. En la mayoría de los casos se restan los ingresos de trabajo de la prestación a percibir, sin embargo, hay comunidades como Baleares o Galicia que han definido distintas modalidades de RMI, reconociendo en alguna de ellas la posibilidad de que, en un tiempo determinado y transitorio, no se computen la totalidad de las rentas por trabajo. Por otro lado, las normas más avanzadas en este aspecto son la Renta Garantizada de Inserción del País Vasco y el proyecto de ley de la Renta Garantizada de Navarra, debido a que reconocen un sistema de estímulos al empleo.

Por otro lado, también hay disparidad de criterios en relación a las ayudas asistenciales finalistas como becas de estudio, ayudas de emergencia social, prestaciones extraordinarias para el pago del alquiler o incluso, becas de transporte para desarrollar las acciones de inserción acordadas en los programas o itinerarios de acceso al empleo vinculados a la percepción de las prestaciones. Todas las Rentas Mínimas de las CCAA reconocen la exención de este tipo de ayudas en el cómputo de las rentas de un hogar. Del mismo modo,

también la Renta Activa de Inserción las excluye del cómputo de ayudas destinadas al desarrollo de los procesos de incorporación. Por último, en el caso de las Prestaciones Sociales para Personas con Discapacidad cabe señalarse también la compatibilidad entre la prestación por gastos de movilidad (única actualmente activa) y la prestación técnica de asistencia Sanitaria y Prestación Farmacéutica (ASPF).

En tercer lugar el **indicador utilizado para establecer los umbrales de renta y cuantías** de las prestaciones es diverso. Los indicadores económicos utilizados, habitualmente, para el establecimiento de umbrales y cuantías en el sistema público han sido el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y, desde el 2004, el Indicador Público de Rentas a Efectos Múltiples (IPREM). En el año 2016 el IPREM, que permanece congelado por quinto año consecutivo, está fijado en 532,51€, mientras que el SMI es 655,20€. Por tanto, la diferencia entre ambos es de 122,69€ por mes. Por otro lado, en algunos casos, en lugar de establecerse cuantías vinculadas a estos indicadores, se reconocen los umbrales de ingresos y cuantías anualmente por las instituciones competentes en la materia.

En el acceso a las prestaciones y programas asistenciales por desempleo el umbral de rentas se mide con el SMI (no debe superar el 75% del SMI por persona, 491,40 €), mientras que las cuantías se establecen a partir del IPREM, en este caso, 80% del IPREM (426€). Por tanto, se observa que la diferencia del valor de los indicadores genera cierta incoherencia, debido a que se establece un umbral de rentas superior a la cuantía a percibir.

En el caso de las prestaciones del INSS e IMSERSO se establecen umbrales de ingresos anuales, para cada supuesto, así como las cuantías de prestación. En este sentido, las rentas siempre deben ser inferiores al umbral señalado para caso. Tan solo en las Prestaciones Sociales para las Personas en Situación de Discapacidad se vincula el límite de ingresos al IPREM (Inferior al 70%, 372,75€)

En relación a las RMI, tal y como se ha analizado en su correspondiente apartado, la diversidad de criterios es un común. No obstante, cabe señalarse que el umbral de rentas es siempre similar a la cuantía asignada, por lo que no se producen las incoherencias mencionadas en las prestaciones del SEPE, por ejemplo. Comunidades como País Vasco, Andalucía, Baleares y Melilla optan por vincular su cuantía al SMI. Por otro lado, la gran mayoría, las establece en función del IPREM. Es el caso de Extremadura, Castilla y León, Cantabria, Canarias, Galicia, La Rioja, Valencia y Castilla La Mancha. Por otro lado, Aragón, Cataluña, Asturias, Baleares, Ceuta, Madrid, Murcia y Navarra, fijan un módulo anual en los presupuestos autonómicos que debe ser renovado año a año, a excepción de Navarra, que la norma ya prevé los indicadores automáticos de actualización.

Por último, una de las cuestiones clave es también el tiempo de resolución de las solicitudes de las prestaciones. Este hecho es importante, sobre todo, porque puede alargar todavía más los periodos de espera sin ingresos. En las normas de las prestaciones de las distintas instituciones de la AGE no se han detectado plazos regulados de resolución. Sin embargo, en los distintos contactos mantenidos con sus responsables, se ha manifestado que el reconocimiento al derecho de las prestaciones del SEPE se produce, casi en un 100% de los casos, en el momento de la solicitud. Las cuestiones que complejizan estas resoluciones son la falta de documentación o la necesidad de que algunos expedientes requieran una

valoración más intensa. En cualquier caso, sus responsables sostienen una demora de 1,5 días de media.²⁶ Por otro lado, en las prestaciones del INSS del año 2015 gestionadas por la unidad de prestaciones de Madrid, acreditan una media de resolución de 5,95 días en las pensiones por jubilación, de 41,57 días en las de incapacidad permanente y de 6,5 días en las de muerte y supervivencia. Si bien es cierto que no ha sido posible conseguir la información sobre las prestaciones asistenciales aquí analizadas, esto puede dar cuenta de la diversidad de plazos que manejan. En este sentido, podríamos prever a partir de esta información que las prestaciones que no requieren valoraciones de incapacidad o procedimientos más complejos (más allá de los requisitos de acceso) como la prestación por hijo a cargo, complemento de mínimos o subsidio de maternidad no contributivo, puede tener plazos de resolución cercanos a los 5 o 6 días. Por último, no ha sido posible conseguir información sobre el plazo de resolución de las prestaciones del IMSERSO, debido a que algunas de ellas están ya extinguidas (LISMI y FONAS) y el resto se gestionan y resuelven desde las CCAA, por lo que la central no cuenta con esa información.

Los plazos de resolución de las RMI sí quedan regulados en las distintas normas. Sin embargo, los plazos son más extensos e incluso, los plazos reales de resolución se extienden más de los establecidos en la norma. En términos generales, el plazo legal de resolución está fijado en 3 meses. Solo en Castilla La Mancha es de un mes o en Canarias, Andalucía, Murcia, Melilla y Galicia de 2 meses. En estos casos, cabe señalarse que la media de resolución real en Castilla La Mancha es de 2 meses y en Andalucía o Murcia alcanza los 4 meses. Por otro lado, entre las comunidades con plazos legales más allá de los 3 meses están Cataluña, que establece 4, y Cantabria, que señala hasta 6 meses. Por tanto, los plazos establecidos son muy diversos, contribuyendo a ensanchar, o reducir, los huecos del propio sistema.

En definitiva, la falta de consenso en estas cuestiones básicas lleva a una gran disparidad en el acceso, atención a las situaciones de necesidad confusión de las personas usuarias. La articulación del sistema debe sostenerse en una base homogénea, con definiciones compartidas y contingencias a proteger acordadas. Sin estos mínimos, el sistema continuará siendo un compendio de prestaciones poco articuladas, confusas y con numerosos huecos en la gestión, coordinación y situaciones a proteger. Por tanto, como ya se alertó en anteriores trabajos como Laparra y Ayala (2009), se debe empezar por acordar unos criterios mínimos comunes para medir las situaciones de necesidad.

1.3.4. Discrecionalidad en el control y obligaciones de inserción laboral

En este escenario tan dispar no cabe, tampoco, consenso alguno sobre las medidas de control, contraprestaciones o castigos por incumplimiento, más aún si se tiene en cuenta que son, habitualmente, las cuestiones más sujetas a debate de estas prestaciones.

²⁶ Los datos que se ofrecen en la publicación “Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo” que proporciona mensualmente el SEPE avalan dicha información, puesto que el plazo medio de reconocimiento de prestaciones suele situarse por debajo de los dos días (mientras que tres años antes solía superar esta cifra).

En este sentido, las distintas orientaciones de cada una de las normas regulan, con distinta intensidad, cada una de estas cuestiones. Como elementos comunes, el acceso a todas las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos está condicionado a acreditar necesidad económica y a cumplir los requisitos de acceso necesarios en términos de edad, residencia, etc.

No obstante, los subsidios exigen la inscripción como demandante de empleo, aunque recientemente el tribunal constitucional haya señalado que ello no puede ser motivo de sanción al ser parte de las competencias autonómicas traspasadas, la obligatoriedad de aceptar las ofertas de colocación adecuada que les sean ofrecidas, así como cualquier oportunidad de colaboración social, programa de empleo, acción formativa, de promoción o reconversión profesional. Incluso en algunos programas como PAE o PREPARA se deben presentar, previamente a la solicitud, acciones de acreditadas de búsqueda de empleo. Así mismo, aunque las RMI no están llamadas a proteger solo a colectivos en situación de desempleo, algunas de ellas como Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Ceuta y el País Vasco (en el caso de personas empleables) exigen la inscripción como demandante de empleo. En el resto de los casos la mayoría de las normas se centran en requisitos de rentas, edad y residencia.

Por otro lado, también las medidas de control y sanción establecidas en las normativas tienen elementos distintivos. Si bien es cierto que en todos los casos se establecen diferentes intensidades en las faltas cometidas (leve, grave o muy grave) que marcan también sanciones, hay elementos en algunas Rentas Mínimas Autonómicas que por su propio carácter de inclusión social más integral, no solo desde el espacio laboral, establece algunas excepciones a las acciones obligatorias a desarrollar en los procesos de inclusión. Es el caso de algunas Comunidades Autónomas como La Rioja y Navarra. Asimismo se regulan algunas situaciones como tener una enfermedad u otros acontecimientos vitales que pueden llevar a no poder desarrollar algunas de las actuaciones acordadas en el plan de inserción y que no son susceptibles de falta, es el caso de normas como la de Asturias y Aragón. No obstante, cabe señalar que también muchas normas autonómicas señalan la obligatoriedad de no rechazar un empleo adecuado (Cataluña, Madrid, Murcia, Navarra o País Vasco). En este sentido, así como una oferta de empleo adecuada queda regulada en el artículo 231.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, como aquella que corresponda con su profesión habitual, aptitudes físicas y formativas, así como la correspondiente con la última actividad laboral desempeñada cuando fuese por un tiempo igual o superior a tres meses, en las normativas de las rentas mínimas no hay definición clara y contundente sobre qué se considera una oferta de empleo adecuada, sino que se deja gran espacio a la discrecionalidad profesional.

Por último, otro elemento que genera mucha confusión en los usuarios es la diversidad de definiciones y denominaciones que las normas hacen de los itinerarios de incorporación al empleo o de inclusión social. Las normas de la AGE las definen, fundamentalmente, como la Búsqueda Activa de Empleo, la cual requiere el desarrollo de una serie de acciones de búsqueda, reuniones de orientación o incluso actividades de formación. Para algunas prestaciones como PAE es incluso necesario acreditar su desarrollo. Por otro lado, las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas incorporan a estas actividades otras que

tienen que ver con la necesidad de acompañar en procesos más intensos, con ciertos apoyos en la adquisición de habilidades sociales y laborales básicas, con diagnósticos compartidos e incluso, con acuerdos en ese marco de otros compromisos como la escolarización de los menores. Por tanto, a esta diversidad en la propia consideración y definición de las contraprestaciones de uno u otro nivel de protección del sistema de mínimos se le suma que, además, existe una gran diversidad normativa en el desarrollo de estos planes, programas o itinerarios a desarrollar como contraprestación. Por ejemplo, desde el amplio desarrollo en la norma madrileña de qué se debe cumplir y qué incluye el Programa Individual de Inserción, hasta la escasa concreción en la Renta Básica de Inserción murciana.

En definitiva, tanto por la disparidad en las cuestiones que tienen que ver con los requisitos de acceso vinculados a la activación, con las obligaciones y el control del desarrollo de las acciones acordadas como por el propio contenido que desde las normas se ofrece a los planes, programas o itinerarios de inclusión, se evidencia la fragmentación del sistema. Estas disparidades, además de por la falta de consenso en cuestiones básicas, se debe a que el propio diseño de unas y otras prestaciones está llamado a proteger situaciones diversas en relación a la necesidad de protección económica y de inclusión. Sin embargo, en la práctica, se articulan casi como prestaciones entrelazadas que generan una importante confusión en los usuarios y que, en ocasiones, llevan a proteger desde las rentas mínimas a colectivos que no necesitan apoyo de inclusión, sino solo un apoyo económico, y en otras ocasiones, colectivos muy alejados del mercado de trabajo deben hacer acciones BAE que carecen de sentido sin antes trabajar otras habilidades laborales y sociales básicas para garantizar una búsqueda de empleo efectiva. Por todo ello, la diversidad de aspectos básicos tanto en el acceso como en el desarrollo y mantenimiento de la prestación no deja sino un mayor espacio a la discrecionalidad profesional, la cual puede generar algunas situaciones de discriminación tanto positiva como negativa.

1.3.5. Respuestas más punitivas que protectoras

Como ya se ha avanzado en muchas ocasiones, en los últimos años, el aumento del desempleo de larga duración y la falta de empleo han incrementado, de manera exponencial, las personas que necesitan protección económica y acompañamiento en el acceso al empleo. Sin embargo, el contexto laboral ha cambiado, no solo en número de ofertas de empleo, sino en la propia capacidad que tiene de proteger, incluir y ofrecer estabilidad.

Como respuesta a estos dos fenómenos, en los últimos años se han ido implantando, de forma gradual, cambios normativos que buscaban adecuar los requisitos y condiciones de acceso a las personas potencialmente beneficiarias. Estas modificaciones, en parte, han supuesto ciertos elementos homogeneizadores, no tanto por el diseño y gestión de las prestaciones sino por el acento en la activación que las respalda. Por tanto, en estos años, los cambios normativos, por un lado, han reforzado la lógica de la activación, a través tanto del fortalecimiento de elementos que ya existían (reducción tiempo de percepción, disminución progresiva de la cuantía, modificación de la definición de colocación adecuada...) como de la introducción de nuevos elementos (justificación búsqueda activa

de empleo, por ejemplo). Por otro, han buscado proteger a algunas situaciones específicas debido a la insuficiencia de su protección ante situaciones de desempleo intensas y duraderas en el tiempo.

Si bien ya se han ido alertando algunas de las modificaciones implementadas en las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas, también el sistema de mínimos estatal ha desarrollado nueva normativa que, por un lado, ha ampliado el espectro de situaciones protegidas con el diseño, por ejemplo, de programas como el PAE. Por otro ha intensificado sus labores de control produciendo efectos ambivalentes.

En relación a la adecuación de sus programas a las nuevas necesidades, descartan dos normas. En primer lugar, el *Real Decreto-ley 16/2015* que da origen al PAE. El carácter protector de esta norma radica precisamente en que regula un nuevo programa extraordinario para aquellas personas que persistían en situación de desempleo, acreditaban necesidad y habían agotado el resto de prestaciones. No obstante, los fuertes requisitos de acceso reducen de manera sustancial el acceso real a este programa. La necesidad de acreditar, al menos, 3 acciones de BAE o el periodo de carencia de 6 meses hacen que sea un programa con poco público. En segundo lugar también destaca el *Real Decreto-ley 29/2012*, que modifica la protección de las personas trabajadoras agrarias en términos de reducción de las jornadas realizadas de trabajo en los seis meses naturales anteriores.

Por otro lado, la mayoría de las reformas han tendido hacia el incremento de las sanciones y el control de las personas beneficiarias. El *Real Decreto-ley 17/2014* establece la posibilidad de que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda reclamar por vía judicial las prestaciones indebidamente percibidas si las personas perceptoras no han realizado el reintegro de la cuantía al acabar el plazo de devolución voluntaria. Esta medida conduce hacia un agravamiento de la situación de las personas con recursos económicos escasos, ya que puede suponer el endeudamiento de estos hogares.

Por otro lado, la *Ley 22/2013* incrementó los requisitos de acceso para las personas liberadas de prisión que habían sido condenadas por la comisión de determinados delitos como la pertenencia a grupos terroristas y/o grupos criminales, abuso sexual o agresión sexual a menores de 16 años, prostitución, explotación sexual y corrupción de menores. Estas personas, para solicitar el subsidio de personas liberadas de prisión, deberán cumplir con el deber moral de reparar el daño material producido de forma previa a la solicitud del subsidio.

El *Real Decreto-ley 11/2013 (posterior Ley 1/2014)* incorpora la obligación de ser y mantener la condición de demandante de empleo para percibir los subsidios por desempleo. No cumplir este requisito es objeto de sanción, por lo que no se permitía salir fuera de España más allá de 15 días naturales o se incurría en un incumplimiento del requisito. A raíz de este cambio, comenzaron a detectarse situaciones de injusticia, fundamentalmente para aquellas personas que salían al extranjero. Tras diversas resoluciones judiciales, actualmente, se permite una estancia de hasta 90 días o hasta 12 meses por traslado de residencia por motivos laborales o profesionales, siempre que se avise para la suspensión de la prestación. Esta reforma resultó un aspecto especialmente controvertido, debido a

que implicaba una confrontación de las competencias del SEPE con las de las CC.AA. La cuestión principal radica en que se atribuye a las CC.AA competencias en la acreditación de búsqueda de empleo mientras que el SEPE mantiene las de sanción y control.

Sin embargo, uno de los cambios normativos más agudos vino de la mano del *Real Decreto-ley 20/2012*, también conocido como el decreto de los recortes. Las medidas de austeridad implementadas tuvieron costes graves tanto en la acciones de control como en el acceso a prestaciones como el subsidio para mayores de 55 años.

En relación a lo primero, el decreto establece nuevas obligaciones para las personas trabajadoras que perciben algún tipo de prestación asistencial del SEPE. Destacan la necesidad de acreditar las actuaciones encaminadas a la inserción laboral y por proporcionar toda la información que el SEPE considera necesaria para el acceso, modificación o notificación del derecho a la prestación. El incumplimiento de las acciones de inserción laboral implica un incremento de las sanciones y la no ausencia de documentación necesaria, o su entrega fuera de plazo deriva en una suspensión cautelar de la prestación. Igualmente se incorpora como nueva vía de comunicación, la vía electrónica. De tal forma que las comunicaciones de empleo, visitas o cambios de requisitos tienen igual validez a las formas de comunicación tradicional.

Por otro lado, el Decreto de racionalización redujo la cuantía de la prestación por desempleo contributiva. Tras la modificación, durante los 180 primeros días las cuantías se redijeron al 70% de la base reguladora, a partir del día 181, la cuantía se redijo del 60% al 50%. Así mismo, eliminó el subsidio especial para mayores de 45 años y amplió los requisitos para el acceso el subsidio para personas mayores de 55 años (hasta aquel momento para mayores de 52 años). Sin embargo uno de los cambios más significativos, ya mencionado anteriormente, vino de que reconoció como rentas computables las rentas familiares, redujo la base de cotización de 125% a la base mínima e incrementó del 50% al 100% el interés legal del dinero sobre el patrimonio improductivo.

Finalmente la última prestación también afectada por el Decreto fue la Renta Activa de Inserción. Tras las medidas de austeridad se exige como requisito el agotamiento previo de la prestación o subsidio por desempleo, la inscripción previa e ininterrumpida durante los 12 meses anteriores como demandante de empleo y la acreditación de la búsqueda de empleo de forma activa, no pudiendo rechazar ofertas formativas o laborales.

En definitiva, en los últimos años, las normas y el sistema han tratado de responder al aumento de la demanda, extensión de las necesidades sociales y la falta de empleo con medidas que han contribuido, en buena forma, a reducir la capacidad de protección del sistema y a incrementar sus medidas de control. En el caso de las RMI de las CCAA, como se ha visto en el apartado anterior, sus normas también han sido objeto de numerosas modificaciones. Destacan algunos cambios restrictivos vinculados a fuertes requisitos de acceso, pero sin embargo, otros cambios han contribuido a adaptarse a las nuevas necesidades sociales. Es, por ejemplo, el caso de Aragón o Navarra y su Nueva Renta Garantizada, entre otras, o Canarias y la eliminación del interés de demora en el pago de las percepciones indebidas. En cualquier caso, en términos generales, las primeras

respuestas del sistema los primeros años de crisis contribuyeron a reducir, tanto en acceso como por contraprestaciones, la capacidad protectora del sistema, especialmente de aquel dependiente de la Administración General del Estado, por lo que fueron medidas que aún contribuyeron a afianzar más las situaciones de desigualdad territorial.

1.4. Ideas fundamentales

1.- La implicación de distintos niveles administrativos e instituciones en la gestión, diseño, y financiación del sistema de garantía de ingresos mínimos de España supone, de partida, una complejidad inherente.

2.- En las prestaciones de ámbito estatal se ubican, por un lado, las prestaciones no contributivas por desempleo. La cuantía de estas prestaciones alcanza, en la mayoría de los casos, el 80% del IPREM, en decir, 426€ al mes. La duración de esta prestación es variable, en función de la edad de la persona perceptora, sus responsabilidades familiares o las propias características de la prestación (en el caso de la RAI y los programas extraordinarios de empleo).

3.- Igualmente se consideran parte del sistema de garantía de ingresos otras prestaciones no contributivas destinadas a proteger ante la incapacidad, permanente o transitoria, de trabajar. Su duración y cuantía dependen de la necesidad a la que están llamadas a atender. El subsidio de maternidad se prolonga 42 días naturales con una cuantía de 532,51€. En cuando a las prestaciones de jubilación e invalidez no contributiva la cuantía alcanza los 367,90€ y se mantiene mientras los requisitos se cumplen. Por otro lado, las ayudas por transporte de las prestaciones por discapacidad tienen una cuantía de 63,30 euros mensuales y las del FONAS alcanzan los 149,86 euros mensuales y tiene una duración vitalicia.

4.- En el último nivel de protección se encuentran las rentas mínimas de las CCAA. El nivel de protección autonómico evidencia la diversidad territorial que existe en este nivel de protección. Las 19 prestaciones autonómicas están sustentadas en criterios de acceso diversos, así como, en cuantías, duración y naturalezas protectoras desiguales. Por tanto, la capacidad de protección que ofrecen unas u otras CCAA es muy desigual. A modo de ejemplo, las diferencias en relación a la cuantía alcanzan, en algunos casos, el doble de la prestación. Es decir, si las cuantías para una persona en Ceuta o Valencia alcanzan una cantidad de 300€ y 330€, respectivamente, Navarra o País vasco ofrecen el doble (600€ y 625,58€, respectivamente). Igualmente, en relación a la duración, Andalucía establece una única duración de 6 meses mientras Asturias, Cantabria, Castilla y León, País Vasco, Madrid, Baleares y Navarra reconocen la continuidad percepción siempre que las necesidades que motivaron la prestación se mantengan.

5.- La revisión normativa realizada de cada una de estas prestaciones ha reflejado un modelo fragmentado con una fuerte desigualdad territorial. Reflejo de esto, nos hemos encontrado formas muy distintas de medir la necesidad económica, de acceder al sistema, de definir la protección económica o incluso, de falta de consenso en torno a cuestiones tan

relevantes como qué se considera por unidad de convivencia o cargas familiares. Por tanto, las principales debilidades del sistema vienen fundamentalmente motivadas:

- a. Por las situaciones de exclusión que algunos colectivos sufren por razones normativas. Entre estas personas destacan las personas jóvenes emancipadas, o menores de 45 años, y sin responsabilidades familiares; las personas que no pueden trabajar con incapacidades no reconocidas; mujeres víctimas de violencia sin resolución judicial; aquellas sin residencia legal o con residencia inferior a 5 o 10 años; las personas emigrantes retornadas por la falta de oportunidades fuera de España; las desempleadas, de más de 55 años, con derecho a una prestación por jubilación pero que conviven con familiares que trabajan; las personas que nunca han accedido al mercado de trabajo por desarrollar tareas no remuneradas o no reguladas; las perceptoras de prestaciones de mínimos que encuentran un empleo, temporal y/o con bajo salario; y aquellas personas en activo pero con empleos de bajos salarios.
- b. La protección económica es muy desigual entre prestaciones y las cuantías no permiten superar los umbrales de pobreza. Al poner en relación las cuantías medias de cada prestación con los umbrales de pobreza severa y relativa marcados por el INE para 2015 se observa que éstas están lejos de superar los umbrales de riesgo de pobreza. Esta realidad es más alarmante cuando se trata de las cuantías ofrecidas por el sistema de mínimos de la AGE a los hogares con menores, debido a que se encuentran cobrando, de media, un tercio de lo que se necesitaría, en ese caso, para superar el umbral de riesgo de pobreza. Por el contrario, los complementos que las RMI reconocen por el número de miembros de la unidad familiar marcan la distancia con las cuantías de las prestaciones de la AGE. En este sentido, si bien cabe subrayarse la gran desigualdad entre CCAA, las cuantías medias de RMI se acercan al umbral establecido por el INE para la pobreza severa, pero no logran superarlo, y esta cuantía es menos de la mitad de lo necesario para superar el umbral de riesgo de pobreza.
- c. La falta de consenso en torno a cuestiones que determinan el acceso. El análisis revela cómo cada una de las instituciones implicadas y niveles administrativos utilizan una definición diferente de hogar, miembros computables o cargas familiares, utiliza indicadores económicos distintos tanto para establecer los umbrales de renta como las cuantías y presenta amplias diferencias en el tiempo de resolución de las solicitudes. La falta de consenso en estas cuestiones básicas lleva a una elevada disparidad en el acceso, atención a las situaciones de necesidad y confusión de las personas usuarias. La articulación del sistema debe sostenerse en una base homogénea, con definiciones compartidas y contingencias a proteger acordadas. Sin estos mínimos, el sistema continuará siendo un compendio de prestaciones poco articuladas, confusas y con numerosos huecos en la gestión, coordinación y situaciones a proteger.

- d. La discrecionalidad en el control, sanciones y obligaciones relativas a la inserción. El acceso a todas las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos está condicionado a una serie de obligaciones y compromisos relativos a la inserción laboral. Los subsidios por desempleo exigen la inscripción como demandante de empleo, la obligatoriedad de aceptar las ofertas de colocación adecuada que les sean ofrecidas, así como cualquier oportunidad de colaboración social, programa de empleo, acción formativa, de promoción o reconversión profesional. Así mismo, aunque las RMI no están llamadas a proteger solo a colectivos en situación de desempleo, algunas de ellas exigen la inscripción como demandante de empleo y todas están vinculadas al desarrollo de un itinerario de inserción. Es común también en todos los casos que el incumplimiento de estas obligaciones de lugar a algunas sanciones, pero en algunas rentas mínimas autonómicas se marcan excepciones. Por otro lado, también genera mucha confusión en los usuarios la diversidad de definiciones y denominaciones que las normas hacen de los itinerarios de incorporación al empleo o de inclusión social. Las normas del SEPE las definen, fundamentalmente, como la Búsqueda Activa de Empleo, mientras que las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas incorporan a estas actividades otras que tienen que ver con la necesidad de acompañar en procesos más intensos, con ciertos apoyos en la adquisición de habilidades sociales y laborales básicas, con diagnósticos compartidos e incluso, con acuerdos en ese marco de otros compromisos como la escolarización de los menores.

6.- En definitiva, este profundo análisis normativo evidencia la fragmentación del sistema y su falta de articulación. No obstante, a pesar de que todas las prestaciones analizadas presentan diferencias sustanciales entre sí, el tránsito por el sistema de mínimos, habitualmente recorre los distintos niveles, acude a las diferentes instituciones responsables y en ocasiones, complementa unas prestaciones con otras. Por tanto, la controversia del sistema es precisamente que a pesar de las distintas formas de proteger que presentan cada una de las prestaciones, en la práctica, se articulan como niveles de protección entrelazados que generan una importante confusión en los usuarios.

2. EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS: EVOLUCIÓN Y CARACTERIZACIÓN

2.1. Introducción

El sistema de garantía de ingresos en España, entendido como el conjunto de prestaciones no contributivas que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica, ha seguido una trayectoria algo distinta de la registrada en la mayoría de los países europeos. Se trata de un sistema más residual, con menor cobertura y prestaciones más bajas, que presenta algunos rasgos diferenciales tanto en su crecimiento como en la forma de organizar la última red de protección económica. En relación a esto último, la amplia variedad de opciones en el diseño de prestaciones y servicios para combatir la pobreza ha hecho que existan modelos muy diversos en los países de nuestro entorno. En algunos casos, existe una prestación general de carácter asistencial para los hogares que llegan a las situaciones de pobreza más severa desde circunstancias individuales muy diferentes. En otros casos, esta última red se forma a través de varias prestaciones, que tratan de cubrir el riesgo de determinadas circunstancias sociodemográficas (vejez, invalidez, desempleo o monoparentalidad, entre otras). Existen también diferencias importantes en el diseño territorial de estos programas, completamente centralizado en algunos casos y con un papel predominante de las regiones, o de las corporaciones locales, en otros. En el caso de España, el sistema actual es el resultado de la cobertura gradual de determinadas necesidades, formándose la última red como el resultado de sistemas muy diferentes en las condiciones de acceso y en las cuantías, combinada con prestaciones que tratan de cubrir el riesgo general de pobreza completamente descentralizadas territorialmente.

Los sistemas de garantía de ingresos se han hecho más complejos en el tiempo. Durante muchas décadas, en la mayoría de los países existía un sistema contributivo de protección al que accedía la mayoría de la población mientras que las prestaciones asistenciales servían para cubrir el riesgo de insuficiencia de ingresos de los hogares que, por distintas circunstancias, no habían conseguido acceder al sistema principal y que eran una realidad minoritaria. Esta función residual de las prestaciones destinadas a combatir la pobreza se modificó sustancialmente a partir de los años setenta. Los sistemas de garantía de ingresos, destinados a atender a una población minoritaria y con unas características socioeconómicas muy concretas, tuvieron que hacer frente a una clientela creciente y con escasa correspondencia con los perfiles para los que habían sido diseñados inicialmente. El resultado fue un crecimiento muy importante de las cifras de personas beneficiarias, así como la introducción de sucesivas reformas destinadas a adecuar su funcionamiento a la nueva realidad social.

Estas reformas se han prodigado en los últimos años. Por un lado, la severidad de la crisis, y su prolongación, ha puesto de relieve lagunas muy importantes en la última malla de seguridad económica. Por otro lado, ya antes del cambio de ciclo económico en varios países los sistemas se mostraron poco eficaces para reducir las tasas de pobreza, con dificultades también en algunos casos para evitar la cronificación en el cobro de estas

prestaciones y con problemas de gestión no resueltos, como el difícil encaje dentro de los servicios sociales o los problemas de equidad que suscitan los diseños tanto completamente centralizados como descentralizados.

Todos estos procesos han afectado también a las prestaciones que tratan de garantizar unos ingresos mínimos en España. Éstas, como se ha señalado en el capítulo anterior, aparecieron en distintos momentos del tiempo, generalmente focalizadas hacia categorías socioeconómicas específicas y con distinta lógica para cada colectivo protegido, lo que dio lugar a un notable mosaico de prestaciones, con diferente capacidad protectora y distintas cuantías. Se trata, en cualquier caso, de un sistema que ha llegado a manejar un volumen importante de recursos presupuestarios, cerca de veinte mil millones de euros, y que cuenta con un número elevado de personas beneficiarias. No obstante, la forma en la que se construyó ha dado lugar a problemas de articulación, con criterios redistributivos que difieren entre las prestaciones, que no contemplan la situación económica y la composición familiar del mismo modo.

Las diferencias en el tratamiento de las necesidades económicas en cada prestación se manifiestan, sobre todo, al establecer sus cuantías, significativamente variables entre unos y otros programas. La diferente intensidad protectora que ofrece cada sistema lleva a niveles de cobertura también diferentes. A ello se une la persistencia de algunas lagunas en la protección de determinados grupos y la limitada coordinación entre la Administración Central y las autonómicas.

En esta parte del informe se ofrece una panorámica de la evolución del sistema de garantía de ingresos y de su situación actual. Para ello, en primer lugar, se examina cuál ha sido su evolución en los últimos veinticinco años tanto de una forma agregada como haciendo referencia a los distintos componentes de dicho sistema (nivel asistencial de las prestaciones por desempleo, pensiones no contributivas y prestaciones familiares, y rentas mínimas autonómicas). En segundo lugar, se presentan algunos indicadores que permiten evaluar la incidencia relativa del sistema en relación con la población a la que se trata de proteger. Y por último, se analiza la distribución territorial de los beneficiarios de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos y se trazan los perfiles socio-demográficos de las personas beneficiarias de cada una de las prestaciones.

2.2. Evolución del sistema de garantía de ingresos a través de las cifras de beneficiarios y gasto

Los cambios en la oferta –sucesivas modificaciones legislativas y puesta en marcha de nuevas prestaciones– y la demanda –cambios del ciclo económico y de las situaciones de pobreza, debidos a la precariedad y la exclusión laboral, los cambios en los modelos familiares, los cambios demográficos– hacen que sea posible delimitar distintas etapas en la evolución de las prestaciones asistenciales. El gráfico 2.1 y el cuadro A.1 del Anexo A recogen la evolución del número de beneficiarios de las distintas prestaciones desde comienzos de los años noventa. Se incluyen en ellas los complementos de mínimos de las pensiones y las prestaciones por hijo a cargo, incluyéndose dentro de estas últimas

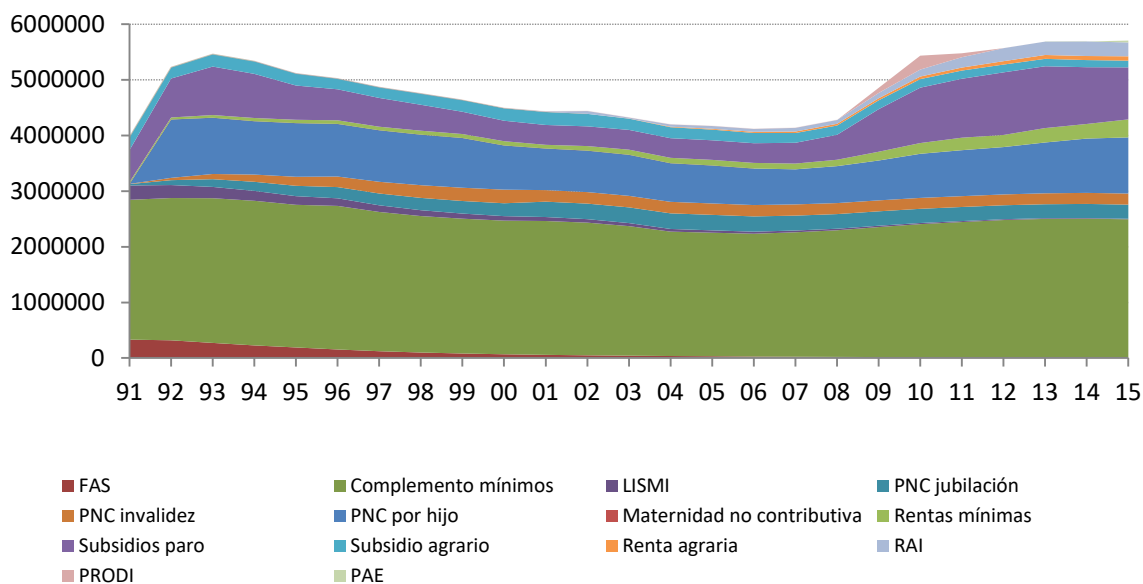
prestaciones que también son de naturaleza contributiva. El gráfico 2.2 y el cuadro A.2 del Anexo A recogen la misma información pero para el gasto realizado en estas prestaciones.

El principal rasgo en la observación de las tendencias en el largo plazo es la expansión cobrada por el sistema, al pasar de cuatro a casi seis millones de prestaciones desde comienzos de los años noventa hasta mediados de la presente década. Si se eliminan de ese análisis las dos prestaciones citadas –complementos de mínimos y prestaciones por hijo a cargo–, el cambio sería desde un millón y medio a dos millones doscientas mil prestaciones. La tendencia es muy diferente según se tengan en cuenta unas prestaciones u otras. Cuando se consideran todas las prestaciones, el perfil de crecimiento resulta menos procíclico que cuando se descartan del análisis las dos prestaciones citadas. Tal diferencia responde al hecho natural de la mayor dependencia de los complementos de mínimos de las reformas legislativas y del proceso de transición demográfica que de los cambios en la demanda de protección inducidos por los cambios de ciclo económico.

El crecimiento de las cifras en las tres últimas décadas no ha sido continuo, sucediéndose etapas de expansión y de moderación en el volumen del sistema. Un primer momento expansivo, anterior a los datos recogidos en los gráficos, tuvo lugar a comienzos de los años ochenta, período en el que se duplicó el número de prestaciones. En la primera mitad de esa década se desarrolló el subsidio asistencial de desempleo, acompañado posteriormente de la creación del subsidio agrario. En la segunda mitad de los años ochenta, la recuperación de los niveles de empleo, sobre todo, motivó una cierta contención del crecimiento de las cifras agregadas. Éstas, sin embargo, siguieron creciendo, debido, sobre todo, al incremento del número de prestaciones que supuso la puesta en marcha y posterior desarrollo del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI).

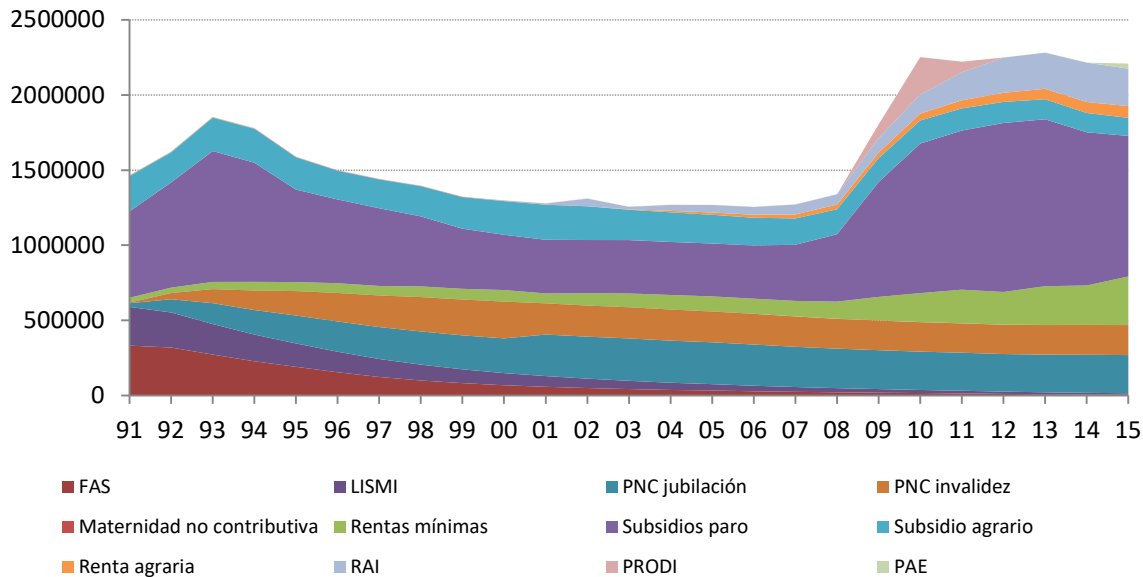
Uno de los períodos expansivos más relevantes tuvo lugar durante la primera mitad de los años noventa, cuando tuvieron lugar, de forma paralela, la introducción de nuevas prestaciones y una breve pero intensa recesión. El solapamiento entre las antiguas pensiones de vejez e invalidez con la nueva Ley de Pensiones no Contributivas (PNC), unido al aumento de la demanda de protección asistencial, el desarrollo de las rentas mínimas autonómicas y el incremento de los niveles de pobreza, junto al recorte de la cobertura del sistema contributivo de protección a los desempleados, hicieron que se alcanzara el nivel histórico máximo hasta ese momento en el desarrollo de la protección asistencial en España, con cinco millones y medio de prestaciones si se incluyen los complementos de mínimos y el conjunto de prestaciones por hijo a cargo y rozando los dos millones si se excluyen éstas, cifra que tardaría casi dos décadas en volver a registrarse.

Gráfico 2.1. Evolución del número de prestaciones asistenciales, 1991-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Gráfico 2.2. Evolución del número de prestaciones asistenciales sin complementos de mínimos y prestaciones por hijo a cargo, 1991-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

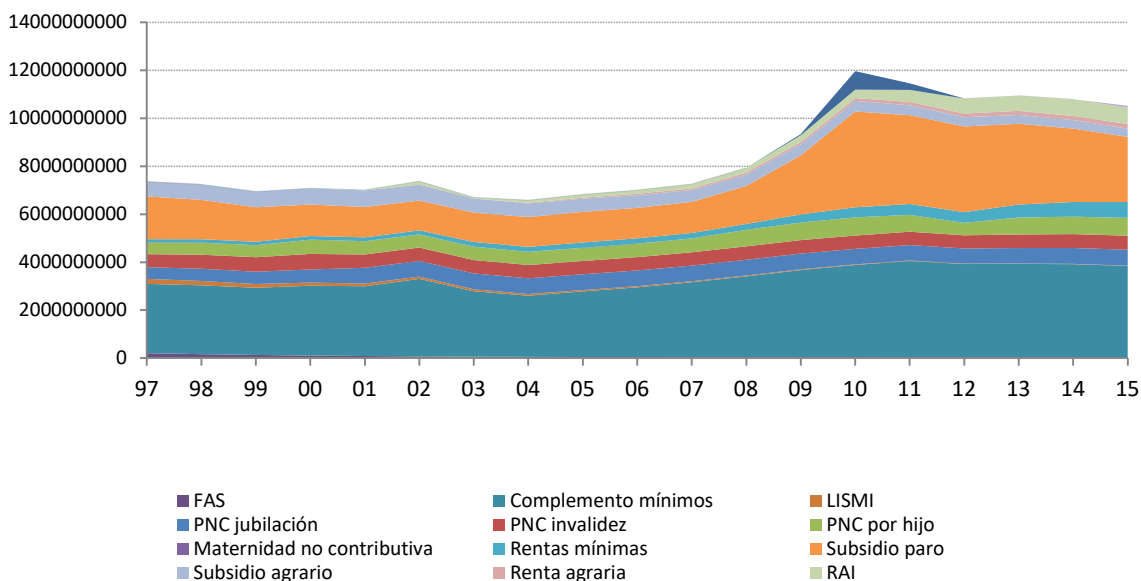
Ese proceso expansivo se frenó a mediados de la década de los años noventa. La recuperación de la senda de crecimiento económico y, sobre todo, de los niveles de empleo propiciaron la moderación de la demanda. Por otra parte, los cambios legislativos actuaron también en esa misma dirección de contención del proceso anterior. La reducción de la cobertura de la protección de los desempleados contribuyó al descenso del volumen total de prestaciones, pese a la aparición de nuevas prestaciones en ese período, como la Renta Activa de Inserción (RAI) del Gobierno Central.

La última fase de cambio ha estado protagonizada por el efecto del cambio de ciclo económico que tuvo lugar a partir de 2008. Las cifras dejan clara la magnitud del impacto de la crisis sobre el volumen de beneficiarios de las prestaciones de garantía de ingresos. El aumento del desempleo, su mayor impacto sobre la persona principal del hogar que en crisis anteriores y el consiguiente aumento de la pobreza hicieron que se pasara de algo más de cuatro millones de prestaciones en víspera de la crisis a casi seis millones en 2015. Este impacto es todavía más nítido cuando el análisis se centra en el conjunto de prestaciones sin tener en cuenta los citados complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo. En ese caso se alcanzó el máximo histórico en el volumen del sistema, casi doblándose la cifra desde el millón doscientas mil prestaciones que había en 2007 a los dos millones doscientas mil de 2015.

Si se toma como referencia el segundo concepto de prestaciones, más restringido, quedan pocas dudas del efecto de la crisis sobre el volumen del sistema, muy superior al de anteriores períodos recesivos, como el que tuvo lugar en los primeros años noventa. Mientras que en ese período la cifra total de prestaciones asistenciales creció a casi un 7% anual (entre 1991 y 1994), el incremento de la cifra agregada en la crisis más reciente –en los tres primeros años, para facilitar la comparación– casi duplica esa cifra (un 12,5% anual). Dado su carácter pro-cíclico, la mayor variación en el número de beneficiarios se registró en aquellas prestaciones más sensibles a los cambios en las condiciones económicas, con un ritmo de crecimiento sin precedentes de las prestaciones por desempleo en los dos primeros años de la crisis (cerca de un 30%), triplicándose entre 2007 y 2013 y alcanzando en dicha fecha más del millón de beneficiarios, pese a la caída general en la tasa de cobertura del desempleo de estas prestaciones.

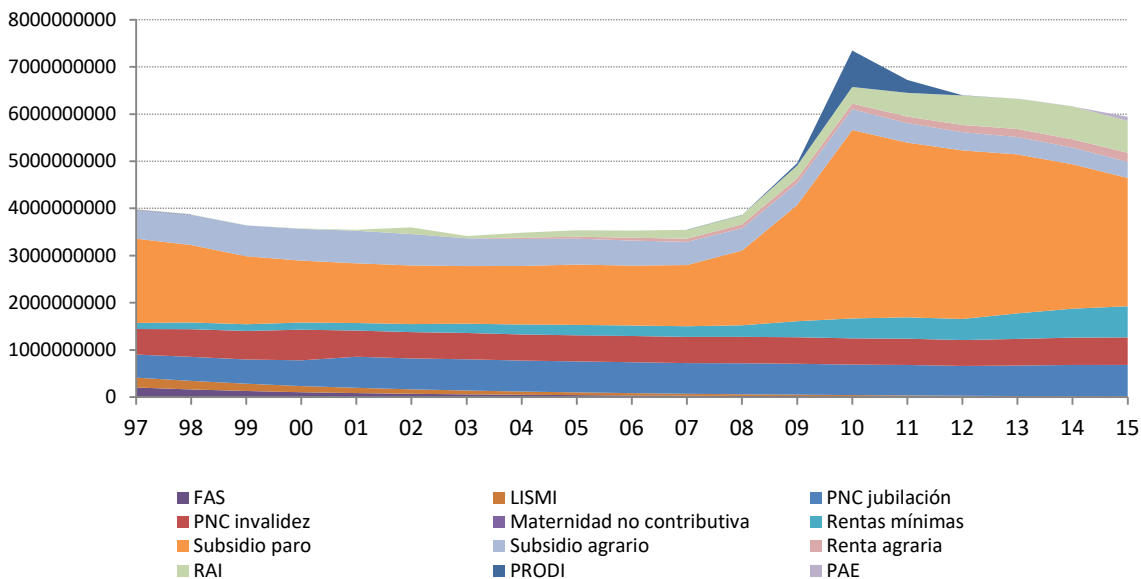
Entre estas prestaciones, el mayor crecimiento lo registraron las dirigidas a ofrecer una protección más general del riesgo de desempleo, con un incremento del subsidio de desempleo desde las 350.000 personas perceptoras antes del inicio de la crisis a los más de 1.111.000 a finales de 2013 (133.000 personas perceptoras más si se considera el subsidio agrario), para bajar del millón de prestaciones en los dos años siguientes. Este crecimiento sólo fue superado por el de la Renta Activa de Inserción, que en ese mismo período pasó de algo más de 50.000 beneficiarios a una cifra actual cercana a 250.000.

Gráfico 2.3. Evolución del gasto en términos reales en prestaciones asistenciales, 1997-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Gráfico 2.4. Evolución del gasto en términos reales en prestaciones asistenciales sin complementos de mínimos y prestaciones por hijo a cargo, 1997-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Los cambios en el volumen del sistema en el largo plazo también son perceptibles cuando se analizan las cifras de gasto, aunque con algunos matices. Los Gráficos 2.3 y 2.4 recogen su evolución en términos reales desde 1997, primer año para el que ha sido posible recabar información desagregada. Las cifras de gasto se mantuvieron más o menos estables hasta el inicio de la crisis, con un veloz crecimiento desde 2008, alcanzando su máximo histórico en 2010. A partir de esa fecha se inició un progresivo descenso mientras que el número de beneficiarios se mantuvo más o menos estable.

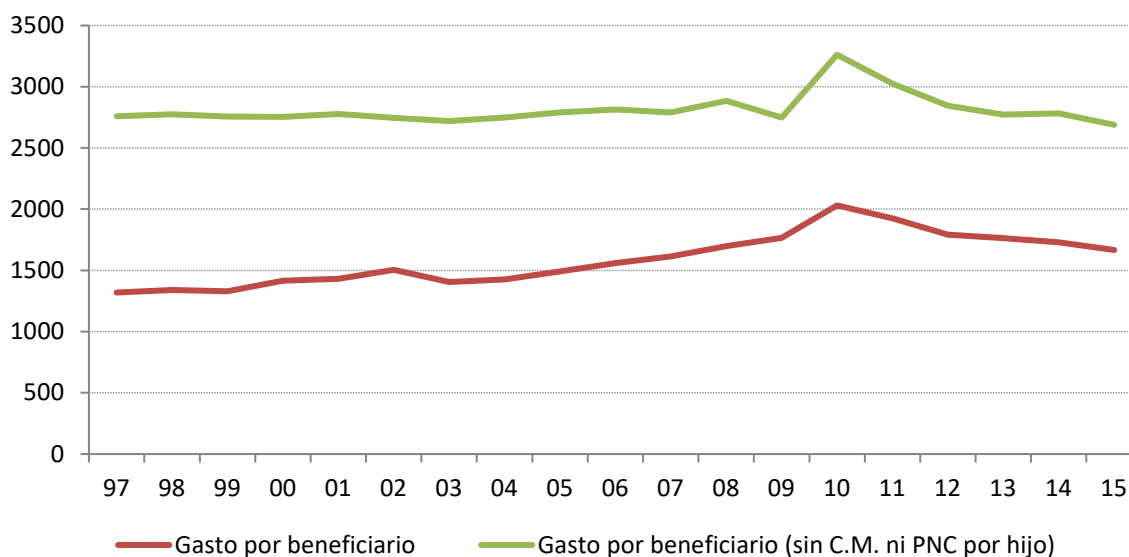
En términos nominales, en el año 2010 se alcanzó el nivel máximo de gasto, cercano a los 22.000 millones de euros, que posteriormente se ha ido reduciendo hasta situarse por debajo de 20.000 millones. La principal contribución a esa cifra –cerca de siete mil millones de euros– procede de los complementos de mínimos (37%) y del subsidio de desempleo (26%), que pasó de una cifra de dos mil millones en 2006 a otra más de siete mil millones en 2010, para caer a cinco mil millones de euros en 2015. Las pensiones no contributivas aportan al sistema un gasto de dos mil trescientos millones de euros mientras que el gasto de las rentas mínimas es comparativamente más reducido (mil doscientos cincuenta millones de euros), aunque se ha triplicado desde el comienzo de la crisis.

Los principales cambios en las cifras de gasto guardan relación, sobre todo, con lo sucedido en las prestaciones por desempleo, las más sensibles, lógicamente, a los cambios de ciclo económico. El gasto nominal en estas prestaciones disminuyó en la segunda mitad de los años noventa, tras la aguda crisis y el consecuente incremento del desempleo que se produjo en la primera mitad, con un ligero repunte en 2001-2002, consecuencia de la desaceleración económica acaecida en dichos años, y luego aumentó de forma sostenida hasta 2007 (aunque en términos reales el gasto permaneció bastante estable en todo el periodo 2000-2007). Este crecimiento en un periodo expansivo, durante el cual los niveles y las tasas de paro se redujeron sustancialmente, puede explicarse como consecuencia de la elevada rotación existente en el mercado de trabajo español, que implica que una parte significativa de la población activa realice transiciones entre las situaciones de ocupación y desempleo (con prestaciones). En particular, el elevado porcentaje de trabajadores con contratos temporales hace que la frecuencia de entrada en el paro y en el sistema de protección sea alta. Con el comienzo de la recesión y la fuerte destrucción de empleo, el gasto aumentó rápidamente, situándose en cerca de nueve mil millones de euros en 2010 y manteniéndose en torno a ese nivel en los dos años siguientes, para empezar a disminuir solo a partir de 2013 (aunque en términos reales, el gasto disminuyó todos los años desde 2010).

Si se pone en relación esta evolución del gasto en subsidios de desempleo con el gasto total en prestaciones de desempleo, incluyendo también las contributivas, se observa que dicha proporción disminuyó de niveles en torno al 35% a finales de la década de los noventa al 22,8% en vísperas de la crisis y a un mínimo del 18,6% en 2009, para subir rápidamente al entorno del 31% en 2010-2011, mantenerse en el 28% en 2012-2013 y volver a crecer hasta superar el 35% en 2015. Esta evolución pone de manifiesto que el suave incremento del gasto del nivel asistencial observado durante la etapa expansiva fue de la mano con aumentos más importantes en el nivel contributivo, lo que explica la reducción del peso del gasto asistencial. Incluso durante los dos primeros años de la crisis reciente (2008-2009),

dicho peso se redujo a pesar del fortísimo incremento del gasto asistencial, debido al mayor aumento del gasto contributivo, que actuó como primera gran barrera de protección frente al incremento del desempleo. Solo después de dos años el peso de la protección se desplazó en mayor medida hacia los subsidios, lo que implicó volver a participaciones similares a las registradas a finales de los años 1990²⁷.

Gráfico 2.5. Gasto por prestación en términos reales, 1997-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En términos generales, el contraste observado entre las cifras de gasto y el número de prestaciones de garantía de ingresos en el último periodo observado hace fácil predecir una pérdida de la intensidad protectora del gasto en la última etapa. Del gráfico 2.5, que recoge el gasto por beneficiario teniendo en cuenta los dos criterios anteriores, se deducen dos rasgos básicos. El primero es la mayor cuantía de la prestación de las prestaciones distintas de los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo, que aunque afectan a un número mucho mayor de hogares suponen cuantías muy pequeñas en muchos casos. En

²⁷ Este análisis del gasto en prestaciones por desempleo debe ponerse en contexto internacional para hacerse una idea del nivel de protección asociado a estas prestaciones. Un aspecto que separa a España de la media de los países de la Unión Europea es que, siendo su gasto social inferior al promedio, presenta una sobrerrepresentación del gasto en desempleo con respecto al resto de las categorías del gasto social. Esto sucede incluso en etapas en que el crecimiento económico es más intenso y las tasas de paro relativamente bajas. Así lo corroboran los datos ofrecidos en el Anuario de Estadísticas (“Protección Social en la Unión Europea”) publicado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. El gasto social con respecto al PIB era el 22% en España y el 26,7% en la UE-28 en 2008, y el 25,9% y el 29,5%, respectivamente, en 2012. A su vez, el gasto en desempleo representaba el 10,8% de dicho gasto social en España y el 4,9% en la UE-28 en 2008, y el 14% y el 5,4%, respectivamente, en 2012.

2015 la cuantía media anual del complemento de mínimos era algo menos de tres mil euros, no muy lejos de la media de prestaciones (3.100 euros anuales). En el caso de las prestaciones por hijo no llegaba a los mil cuatrocientos euros. Las cantidades más altas correspondían a las pensiones no contributivas por invalidez y al subsidio de desempleo, con más de 5.500 euros en ambos casos.

El segundo rasgo es un comportamiento muy diferente en el tiempo de la cuantía por prestación. La mejora desde 2004 de las pensiones mínimas y de los complementos de mínimos supuso una mejora del ratio hasta 2010 (más de 500 euros), que no se observó en el resto de las prestaciones. En ambos casos, el inicio de la crisis supuso una mejora de la intensidad protectora de las prestaciones, frenada bruscamente a partir de 2010 y con una progresiva caída desde entonces.

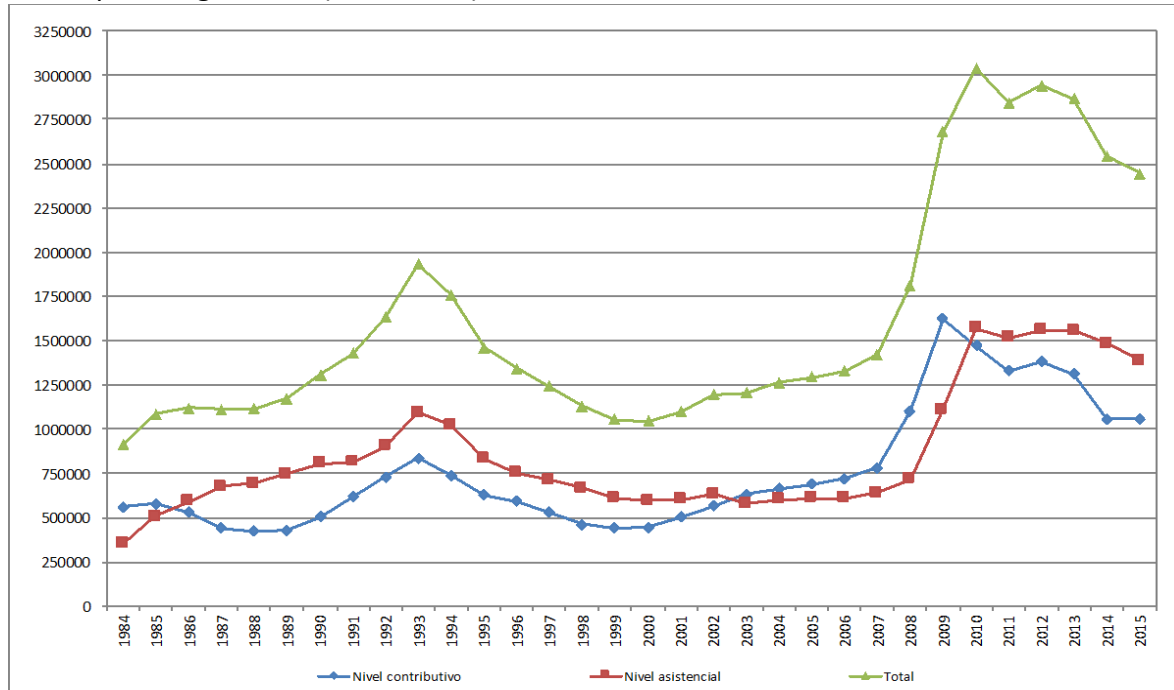
2.3. Evolución de las principales prestaciones de garantía de ingresos

2.3.1. Prestaciones no contributivas por desempleo

Los gráficos 2.6 y 2.7 presentan la evolución de las personas beneficiarias del sistema de protección por desempleo en España en sus dos niveles (el contributivo y el asistencial) de dos formas distintas: el primero lo hace en términos absolutos, ofreciendo la evolución del número de beneficiarios; el segundo lo hace en términos relativos, poniendo a estos en relación con la población activa (que es la población que participa en el mercado de trabajo, estando formada por las personas ocupadas y las paradas), según los datos en media anual de la EPA. Además, el gráfico 2.8 ofrece la evolución de las personas beneficiarias del nivel asistencial distinguiendo los distintos tipos de programas: subsidio, subsidio agrario, renta agraria, renta activa de inserción (RAI) y PRODI.

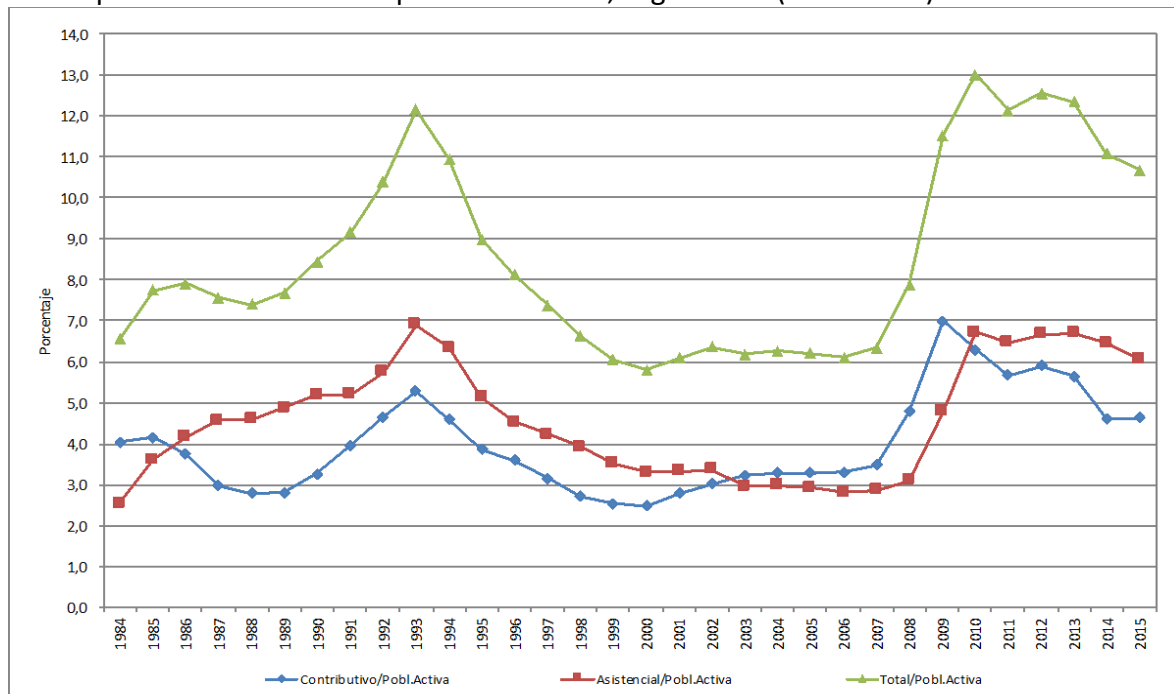
El primer rasgo destacable es el paralelismo de su evolución con la del ciclo económico: el número de personas perceptoras aumenta y se mantiene elevado cuando el paro crece y se encuentra en niveles altos (1992-1994 y 2009-2013) y disminuye y se mantiene en un volumen más reducido cuando el paro disminuye o es relativamente bajo (1995-2007). En conjunto, el sistema de protección por desempleo, tras mantenerse entre 1985 y 1989 en cifras cercanas a 1,1 millones de personas perceptoras medias al año, aumentó de forma acusada hasta alcanzar casi los 2 millones en 1993, para descender posteriormente y situarse a finales de la década de 1990 en niveles algo inferiores a los de diez años antes. Desde el año 2000 hasta el 2007 el número de personas perceptoras creció de forma continuada (de algo más de 1 millón a 1,4 millones), aumentando de forma considerable con la crisis del empleo que comenzó en 2008 hasta superar los 3 millones en 2010 y manteniéndose en volúmenes cercanos a esa cifra en el periodo 2011-2013, disminuyendo al entorno de los dos millones y medio en 2014-2015.

Gráfico 2.6. Evolución del número medio de beneficiarios del sistema de protección por desempleo, según nivel (1984-2015).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

Gráfico 2.7. Evolución de las personas beneficiarias del sistema de protección por desempleo en relación con la población activa, según nivel (1984-2015).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

Sin embargo, cuando estas cifras se ponen en relación con el tamaño de la población activa (gráfico 2.7), lo que se observa es que la proporción de trabajadores que pasan por el sistema es bastante estable en períodos expansivos, situándose en picos del 12-13% en la fase más intensa de las recesiones. Desde esta perspectiva, el aumento del número de beneficiarios observado en la recesión actual no es muy diferente del que se produjo en la recesión de principios de los años noventa, una vez que se tiene en cuenta que el tamaño de la población ha variado. Lo que ha hecho diferente a la crisis más reciente es su duración, lo que ha provocado que la proporción de trabajadores que se encuentran en el sistema en un momento dado se haya mantenido en niveles elevados durante varios años, proceso que no tuvo lugar en la crisis de principios de los años noventa.

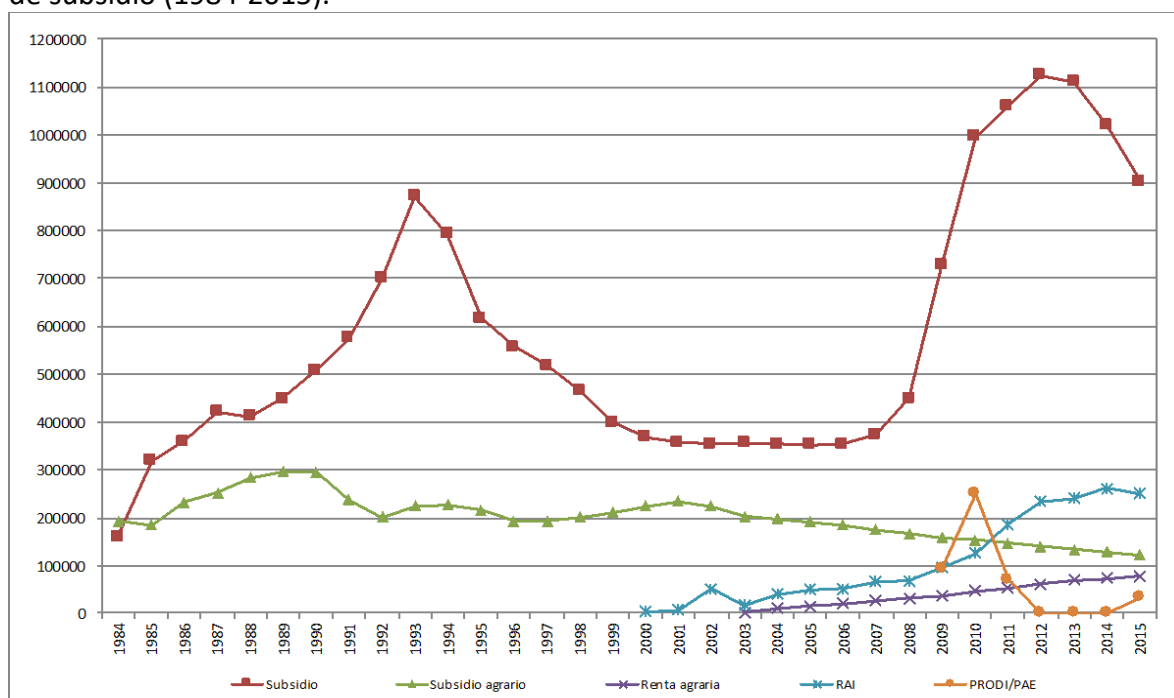
Si la atención se centra en el número de personas receptoras de prestaciones asistenciales, éste creció entre 1984 y 1993 desde niveles inferiores a medio millón hasta alcanzar un número de beneficiarios superior a un millón. Detrás de esta evolución se encuentra, primero, la aplicación de la Ley de Protección por Desempleo de 1984 y luego, en 1992-1993, el aumento del desempleo que se produjo con la recesión y también la reforma de 1992, por el trasvase del sistema contributivo al asistencial de las personas receptoras que hubieran cotizado entre 6 y 11 meses. A partir de entonces, su número se redujo hasta situarse en torno a los 600.000 durante el período 1999-2006. Con el inicio de la última crisis, las personas beneficiarias de prestaciones asistenciales de desempleo volvieron a aumentar, llegando en 2009 a cifras similares a las de 1993 y superándolas claramente en los años siguientes (por encima de los 1.500.000 beneficiarios en 2010-2014). De hecho, desde 2010 el número de beneficiarios del nivel asistencial supera al del nivel contributivo, algo que, por otra parte, ya se había producido con anterioridad, pues se trataba de un elemento característico del sistema de protección español desde mediados de los años ochenta del siglo XX.

De todas las prestaciones asistenciales por desempleo, el subsidio por desempleo – programa más importante– es el que mejor explica la evolución del total. El número de beneficiarios creció hasta alcanzar un pico de casi 900.000 en 1993 para disminuir después rápidamente hasta situarse en el entorno de los 360.000 durante el período 2000-2007 (gráfico 2.8). Debido al rápido proceso de destrucción de empleo que se inició en 2008, las personas beneficiarias aumentaron drásticamente en 2008-2010 y más lentamente en 2011-2012, tras el empeoramiento producido en la segunda etapa de la recesión, superándose el volumen de 1.100.000 beneficiarios medios tanto en 2012 como en 2013. El subsidio agrario, que durante mucho tiempo fue la segunda prestación más importante, siguió una tendencia ascendente hasta 1990, fecha en que se situó en 300.000 personas. El decreto de reforma de este sistema aprobado en 1990 produjo un claro descenso del número de personas acogidas al mismo, estabilizándose en torno a los 200.000 beneficiarios medios al año desde 1992 hasta 2003, con ligeros aumentos en periodos de desaceleración económica (1992-1994 y 2000-2002). A partir de principios de la pasada década registró una tendencia decreciente, motivada por la aprobación del programa de renta agraria, cuyos beneficiarios han ido aumentando con el paso del tiempo hasta llegar a los 78.000 en 2015. En cuanto a las personas beneficiarias de la RAI, su número, que había crecido lentamente desde el año en que se creó (2000), aumentó velozmente con la crisis

económica, superando las 100.000 personas cubiertas en 2010 y llegando a 262.000 en 2014.

Los datos presentados hasta ahora son relevantes para conocer cuántas personas en un momento dado se encuentran cubiertas por el sistema de protección por desempleo recibiendo prestaciones. Se trata de una información referida al “stock” de personas perceptoras. Sin embargo, también es importante conocer cuál es la dinámica del sistema, es decir, cuántas personas entran y cuántas salen del sistema o, en otras palabras, cuántas comienzan a percibir y cuántas dejan de percibir subsidios a lo largo de un año. Los datos pueden verse en el Anexo A (cuadros A.3. y A.4.).

Gráfico 2.8. Evolución del número medio de beneficiarios del nivel asistencial, según tipo de subsidio (1984-2015).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

Las altas de beneficiarios se mantuvieron estabilizadas por debajo de las 900 mil en 2001-2006, creciendo rápidamente en 2008-2010, cuando pasaron a ser casi 1,2 millones en 2008, 2,3 millones en 2009 y 3,6 millones en 2010. Posteriormente, en la etapa 2011-2014, se mantuvieron en niveles cercanos a los tres millones anuales. Durante casi todo el período considerado el volumen de reanudaciones creció al mismo ritmo que las altas totales. Sin embargo, a partir de 2011 su peso aumentó sustancialmente hasta alcanzar el 67% del total, debido a que mientras que el volumen de reanudaciones se mantuvo el de las altas totales (por efecto de una reducción de las altas iniciales) disminuyó. Este cambio refleja la existencia de una elevada recurrencia del desempleo cobrando prestaciones. Con la llegada de la crisis, la distribución de las altas cambió radicalmente, pasando el agotamiento de

suponer en torno al 20% a algo más de la mitad de las altas, mientras que la cotización insuficiente se situó en torno a una cuarta parte del total cuando antes de la recesión no llegaba al 50%.

En cuanto a las bajas, estas pasaron de menos de novecientos mil anuales en el periodo 2001-2007 a más de tres millones en 2010 y a alrededor de algo más de dos millones y medio en 2012-2014. Las dos principales causas son el agotamiento o extinción del derecho a la prestación y la colocación. Las bajas por colocación han ido aumentando en términos absolutos y relativos, pasando de suponer alrededor del 36% del total durante el periodo expansivo 2001-2006 al 45-50% en la etapa recesiva entre 2008 y 2012, llegando a superar estos porcentajes en 2013-2014, lo que puede estar reflejando tanto el grado de rotación existente en el mercado de trabajo español, especialmente en una situación en que las tasas de desempleo son elevadas, como los problemas administrativos a la hora de computar correctamente el tipo de salida que efectúa un perceptor. Al mismo tiempo, las bajas por agotamiento de la prestación se han ido reduciendo (en términos relativos), disminuyendo desde el 43% al principio del periodo de análisis hasta el 24% al final.

Otra cuestión relevante es el análisis del nivel asistencial por tipo de subsidio. Este es posible gracias a la disponibilidad de información desagregada proporcionada por el Servicio Público de Empleo, que permite un estudio pormenorizado de los cambios sucedidos en cada tipo de subsidio a lo largo de casi una década (2007-2015).

Tal como muestra la primera columna del cuadro 2.1, que también recoge los códigos correspondientes a su identificación por el Servicio Público de Empleo, hay una amplia variedad de subsidios del nivel asistencial, como ya se vio en el primer bloque de este informe dedicado a la descripción normativa del sistema de garantía de ingresos. Para facilitar el análisis de los datos, los subsidios se han agrupado en seis categorías, que se muestran en la tercera columna del cuadro, junto con la agrupación de códigos correspondiente. Estas seis categorías son las siguientes:

- (1) Subsidios por agotamiento de la prestación contributiva (con y sin responsabilidades familiares) de personas menores de 45 años.
- (2) Subsidios por agotamiento de la prestación contributiva (con y sin responsabilidades familiares) de personas mayores de 45 años.
- (3) Subsidios por cotizaciones insuficientes para percibir la prestación contributiva.
- (4) Subsidios de colectivos específicos: por revisión de invalidez, de excarcelados, de emigrantes retornados y para los trabajadores de más de 52 años (55 años desde julio de 2012).
- (5) Subsidio de renta agraria (distinguiendo según duración de la prestación).
- (6) Otros programas, como la RAI y los programas temporales (PRODI y PAE).

El cuadro 2.2 proporciona la evolución del número de beneficiarios de subsidio por desempleo por tipo en el periodo 2007-2015 teniendo en cuenta estas seis categorías, mientras que el cuadro A.5. del Anexo A ofrece la evolución desagregada del conjunto de subsidios.

Son varios los rasgos que destacan de la evolución seguida por los distintos tipos de subsidio. En primer lugar, mientras que el incremento de las personas beneficiarias de los subsidios registrado entre 2007 y 2010 tuvo lugar, en mayor o menor medida, en todas las categorías, entre 2010 y 2015 la variación ha sido mucho más heterogénea. En segundo lugar, los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva han desempeñado un papel relevante en la amortiguación de los efectos de la crisis del empleo, pasando de suponer el 28% del total de beneficiarios de subsidios en 2007 a cerca del 42% en 2009-2013. La evolución de los subsidios dirigidos a personas menores y mayores de 45 años ha sido algo distinta: el peso de los primeros aumentó en la primera fase de la crisis y se redujo después, mientras que el de los segundos creció prácticamente en todos los años del periodo estudiado.

Cuadro 2.1. Agrupaciones de subsidios de desempleo por tipos.

Tipo de subsidio	Cl.	Agrupaciones de subsidios	Cl.
Subsidio para emigrantes retornados. Días de derecho: 540 días.	2	Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):	
Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 540 días.	4	<i>Grupo 1. Agotamiento PC duración inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	4
Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 630 días.	10	<i>Grupo 2. Agotamiento PC duración igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	44
Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	11	Agotamiento derecho PC > 45 años:	
Subsidio por cotizaciones insuficientes inferiores entre 90-179 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 90, 120 o 150 días.	12	<i>Grupo 3. Agotamiento PC duración < 6 meses y 12 meses o más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	45, 49
Subsidio para liberados de prisión. Días de derecho: 540 días.	13	<i>Grupo 4. Agotamiento PC duración < 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.</i>	46
Subsidio por revisión de situación de invalidez. Días de derecho: 540 días.	17	<i>Grupo 5. Agotamiento PC derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.</i>	48
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos. Agotamiento PC. Días de derecho en función de los días trabajados en los doce meses anteriores al de la solicitud.	18	<i>Grupo 6. Agotamiento PC derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	53
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados doce meses anteriores a solicitud. Cotización por jubilación durante los 60 primeros días.	19	Subsidio por cotizaciones insuficientes:	

Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados en doce meses anteriores a solicitud. Sin cotización jubilación durante los 60 primeros días.	20	<i>Grupo 7. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	12
Mayores de 45 años fijos discontinuos.	21	<i>Grupo 8. Subsidio 180 días.</i>	11
Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720 días.	44	<i>Grupo 9. Subsidio 630 días.</i>	10
Subsidio para mayores de 45 años. Sin responsabilidades familiares. Por agotamiento de PC <6 meses. Días de derecho 180 días.	45	Colectivos especiales:	
Subsidio para mayores 45 años. Agotamiento PC inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720.	46	<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	17
Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 900 días.	48	<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	2
Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 12 meses. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	49	<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	13
Subsidio para mayores de 52 años. Días de derecho desde la fecha de inicio hasta la fecha de jubilación.	52	<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	52
Subsidio especial para mayores de 45 años. Agotamiento PC de 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	53	<i>Grupo 14. Fijos discontinuos</i>	18-21, 54
Subsidio especial para mayores de 45 años, fijos discontinuos, por agotamiento PC.	54	Renta Agraria:	
Renta Agraria.	68	<i>Grupo 15. Renta Agraria.</i>	68
Programas temporales:		Programas temporales:	
Programa Temporal de Protección por Desempleo (PRODI). Días derecho: 180 días.	90	<i>Grupo 16. PRODI.</i>	90
Programa de Activación para el Empleo (PAE).	93	<i>Grupo 17. PAE.</i>	93

Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, el volumen de beneficiarios de los subsidios por cotizaciones insuficientes también creció aunque su peso relativo se mantuvo algo por debajo del 20% durante casi todos los años. Los dos subsidios más numerosos, que se dirigen a personas que han cotizado al menos 180 días, con y sin responsabilidades familiares, también tuvieron un comportamiento algo diferente, con el primero aumentando hasta 2012 y disminuyendo después y con el segundo creciendo hasta 2012 pero aumentando nuevamente en 2014-2015 tras una pequeña reducción en 2013.

El comportamiento de ambos tipos de subsidios (por agotamiento y por cotizaciones insuficientes) puede explicarse teniendo en cuenta la conducta del desempleo en términos de incidencia y duración. Cuando comienza una crisis económica, la incidencia del paro

umenta sustancialmente, lo que hace que las entradas en el sistema de prestaciones y el gasto se incrementen con rapidez. Posteriormente, la prolongación de la crisis del empleo hace que comience a tener peso el componente de la duración, reduciéndose las posibilidades de salida de la situación de desempleo o cuando se sale con una duración corta de los empleos. Además, el comportamiento de los subsidios por agotamiento según la edad puede explicarse por el impacto que tuvo la crisis del empleo en los trabajadores de diferentes tramos de edad, puesto que afectó inicialmente a los trabajadores temporales en puestos poco cualificados, mayoritariamente jóvenes, y posteriormente a trabajadores indefinidos en puestos más cualificados, que eran más mayores. En la medida en que estos tenían un historial de cotizaciones más prolongado, han podido amortiguar el efecto de la recesión primero mediante la percepción de prestaciones contributivas con derechos potenciales de duración media y larga y luego mediante el uso del subsidio.

Cuadro 2.2. Evolución de las personas beneficiarias de subsidio de desempleo por categorías (2007-2015).

Número	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agotamiento derecho PC < 45 años (con resp. fam.)	84215	110847	250555	390165	374324	346059	322204	259451	189252
Agotamiento derecho PC > 45 años	27787	39494	91171	138718	150540	161035	179106	173566	139485
Subsidio por cotizaciones insuficientes	71332	96681	147106	177017	194159	215923	199222	189473	196713
Colectivos especiales	190557	201419	237945	289711	340450	401925	410444	397551	376412
Renta Agraria	26594	31478	37173	45954	53827	60814	69511	73129	78223
Programas temporales	0	0	38287	249904	70818	1057	108	38	33804
TOTAL	400485	479919	802238	1291470	1184118	1186814	1180595	1093208	1013889
Distribución	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agotamiento derecho PC < 45 años (con resp. fam.)	21,0	23,1	31,2	30,2	31,6	29,2	27,3	23,7	18,7
Agotamiento derecho PC > 45 años	6,9	8,2	11,4	10,7	12,7	13,6	15,2	15,9	13,8
Subsidio por cotizaciones insuficientes	17,8	20,1	18,3	13,7	16,4	18,2	16,9	17,3	19,4
Colectivos especiales	47,6	42,0	29,7	22,4	28,8	33,9	34,8	36,4	37,1
Renta Agraria	6,6	6,6	4,6	3,6	4,5	5,1	5,9	6,7	7,7
Programas temporales	0,0	0,0	4,8	19,4	6,0	0,1	0,0	0,0	3,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SEPE.

En cuarto lugar, el volumen de beneficiarios de subsidios dirigidos a colectivos especiales, siendo el más relevante el de mayores de 55 años (52 años desde 2012), más que se duplicó entre 2007 y 2013, disminuyendo en los dos años siguientes. Los otros cuatro tipos de subsidios (fijos discontinuos, emigrantes retornados, liberados de prisión y, sobre todo, por revisión de situación de invalidez) recogen un volumen limitado de personas y no crecieron mucho durante el periodo de crisis, excepto el subsidio para excarcelados, cuyo número casi se triplicó entre 2007 y 2015.

Por último, en el programa de renta agraria ha ido aumentando el número de beneficiarios de forma continuada, pasando de unos 26 mil en 2007 a 78 mil en 2015, siguiendo la tendencia creciente observada desde su aprobación en el año 2000. Y finalmente, los programas temporales han recogido un número variable de beneficiarios en función de su puesta en marcha y su desarrollo. Por un lado, el PRODI, que se implantó en 2009, alcanzó su incidencia máxima en 2010, cuando tuvo una media de 250 mil personas perceptoras. Por otro lado, el PAE se puso en marcha en 2015 y llegó a casi 34 mil personas de media en dicho año. Las condiciones más restrictivas de acceso a estos programas transitorios hicieron, en cualquier caso, que fuera disminuyendo el volumen de beneficiarios.

2.3.2. Pensiones no contributivas y prestaciones familiares

De las distintas prestaciones que dan forma al sistema de garantía de ingresos, las más antiguas son las que tratan de cubrir el riesgo de vejez e invalidez. Dentro de ellas son las prestaciones asistenciales del extinguido Fondo Nacional de Asistencia Social las que tienen una antigüedad mayor. La Ley 21/01/1960 supuso el primer intento de la política social española moderna de definir una prestación asistencial específica, teóricamente alejada de las antiguas prácticas de beneficencia. Se trataba, sin embargo, de prestaciones muy residuales, con cuantías muy pequeñas y un ámbito poblacional muy limitado. Sólo tenían acceso los individuos por encima de una edad determinada o cuya enfermedad o invalidez les impedía el desarrollo de la actividad laboral.

Durante los años ochenta el crecimiento de estas prestaciones fue muy diferente según la contingencia cubierta fuera la vejez o la enfermedad, con un continuado aunque lento descenso de las primeras, con la excepción del trienio 89-91, y una cierta estabilidad o incluso moderado crecimiento de las segundas, a pesar del desarrollo desde mediados de esa década de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). Las razones de la disminución de la demanda de las pensiones de vejez no están claras, si bien la propia extensión de la cobertura de las pensiones contributivas de la Seguridad Social actuó como mecanismo reductor del colectivo susceptible de ser protegido por estas prestaciones. A partir de 1991, la nueva Ley de Pensiones no Contributivas estableció su desaparición, si bien se concedía a las personas beneficiarias la posibilidad de optar por pasar al nuevo sistema o permanecer en el anterior. Después de una lenta transición inicial, motivada por la mayor restrictividad de las nuevas pensiones no contributivas, que tomaban como referencia en la comprobación del nivel de recursos los ingresos familiares en lugar de las rentas individuales de los demandantes, y pese a la congelación de las cuantías desde el año 1992, el número de prestaciones fue disminuyendo hasta volverse marginal.

La aprobación de la LISMI en 1982 y su puesta en marcha a través del Real Decreto 383/1984 supuso un hito importante en el aumento de la cobertura de las necesidades sociales proporcionada por el sistema español de garantía de ingresos. A través de tres subsidios distintos –subsidio de garantía de ingresos mínimos, subsidio de ayuda a terceras personas y subsidio de movilidad y compensación de gastos de transporte– se amplió considerablemente la protección de este colectivo. El crecimiento del volumen de esta prestación fue notable durante la segunda mitad de los años ochenta, casi duplicándose anualmente en el último tercio de esa década, aunque con algunas características en esta expansión que fueron objeto de abundantes críticas, como la excesiva concentración de beneficiarios en algunas áreas geográficas. Posteriormente, siguieron un proceso similar al de las prestaciones del FAS con el desarrollo de la nueva Ley de Pensiones no Contributivas, que obligó a su integración gradual en el nuevo sistema. La congelación de la prestación forzó un rápido descenso del volumen de beneficiarios.

En 1990 entró en vigor la Ley de Pensiones no Contributivas, en la que se estableció la desaparición de los dos sistemas anteriores. La nueva Ley aseguraba a todos los ciudadanos en situación de jubilación o invalidez y en estado de necesidad una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y servicios sociales complementarios, aunque no se hubiera cotizado o se hubiera hecho de forma insuficiente para tener derecho a una pensión contributiva. Aunque su financiación corresponde al gobierno central con cargo al presupuesto del Estado, mediante transferencias de crédito al de la Seguridad Social, su gestión y reconocimiento se realiza por las Comunidades Autónomas.

Después de un crecimiento importante en los primeros años de desarrollo, las cifras de beneficiarios pasaron a moderar su crecimiento a partir del año 2000 para pasar a ser más pausado, primero, y decreciente después. El número máximo de prestaciones –cerca de medio millón– se alcanzó en 2003, con tasas negativas de crecimiento durante todo el período posterior, salvo los tres últimos años. La evolución de los dos tipos de pensiones, vejez e invalidez, ha seguido un comportamiento distinto. El crecimiento de las segundas fue mayor hasta el año 2001, justo después de cuando habían pasado a ser por primera vez más de una de cada dos prestaciones y cuando el ritmo de incorporación al sistema era casi de dos pensiones de invalidez por cada una de jubilación. En 2001 tuvo lugar una importante caída de las primeras, debido a que las pensiones de invalidez percibidas por mayores de 65 años pasaron a unificarse con las de jubilación.

La Ley de 1991 también supuso un cambio importante en las prestaciones familiares, con la introducción de una nueva prestación por hijo a cargo dentro del Sistema de la Seguridad Social. Se estableció una modalidad no contributiva de estas prestaciones, dando cobertura a varios tipos de unidades beneficiarias hasta el momento excluidas de ellas, por no estar reconocido este derecho en el campo de aplicación de la Seguridad Social. Se estableció un umbral máximo de ingresos para acceder a las prestaciones y se fijó una mayor cuantía para las correspondientes por hijos con un grado de discapacidad no inferior al treinta y tres por ciento.

El número de beneficiarios de las prestaciones por hijo a cargo ha tenido una evolución marcadamente anticíclica. La cifra fue descendiendo año a año desde más de un millón a

principios de los años noventa a poco más de 600.000 en 2007. Desde entonces la cifra no ha dejado de crecer, volviendo a alcanzar en 2015 el millón de beneficiarios. El gasto por beneficiario, sin embargo, ha registrado la tendencia contraria, con un valor medio de la prestación en términos nominales muy inferior en la actualidad al que había en 2008. Ese año el gobierno dobló la cantidad a percibir como prestación por hijo a cargo para los menores de 3 años (de 291 a 500 euros) y aumentó significativamente el umbral mínimo de renta familiar para poder recibirla. Además, a mediados de 2007, estableció una nueva prestación universal por nacimiento de 2.500 euros en un pago único y, como consecuencia, abordó una reforma de la prestación por nacimiento de pago único con límite de renta para destinarla exclusivamente a miembros de algunos colectivos, como las familias numerosas, monoparentales y las madres discapacitadas. Adicionalmente, ese mismo año se amplió la cobertura de la Seguridad Social por maternidad creando una parte no contributiva para las madres que no acumularan suficientes cotizaciones sociales para poder recibir la prestación contributiva.

Con el desarrollo de la crisis, muchas de estas medidas se frenaron o revirtieron, volviendo a quedar la prestación por hijo a cargo limitada a aquellos que viven en familias de muy baja renta, recibiendo cuantías anuales muy pequeñas. No es extraño, por tanto, que la contribución de las prestaciones familiares a la reducción de la pobreza en España, como se verá, sea muy reducida y que los menores de edad sean uno de los colectivos cuyo riesgo de pobreza se ve menos afectado por el sistema de prestaciones de garantía de ingresos. Como han mostrado algunos trabajos, las tasas de pobreza infantil de los países que han apostado por sistemas condicionales de prestaciones son muy superiores a las de la mayoría de los países que cuentan con sistemas universales, añadiéndose en el caso español cuantías muy bajas en este tipo de prestación no contributiva (Cantó y Ayala, 2014).

2.3.3. Rentas mínimas autonómicas

Un segundo conjunto de prestaciones de garantía de ingresos es el formado por las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. Pese a que se trata de una parte pequeña del sistema, con poco más del 6% del gasto total, se trata de una de las prestaciones más controvertidas, tanto por tratarse del único instrumento no categórico que ofrece protección frente al riesgo general de pobreza como por su carácter completamente descentralizado, que incorpora dosis muy altas de fragmentación territorial a una última red de protección ya de por sí muy diferenciada en sus cuantías y cobertura por el alto número de prestaciones existentes. Desde su primera puesta en marcha a finales de los años ochenta en algunas Comunidades Autónomas y su posterior desarrollo en la primera mitad de los años noventa, las rentas mínimas han tenido un papel clave en las estrategias de lucha contra la pobreza en España.

Un rasgo permanente en su evolución ha sido que su desarrollo, tanto en lo que se refiere al diseño de las prestaciones como a su financiación, ha correspondido con carácter exclusivo a los gobiernos territoriales, dando lugar a importantes diferencias tanto en la naturaleza de las prestaciones como en la cobertura ofrecida. El resultado ha sido tanto una cobertura de los hogares con menores recursos, en términos de población atendida, como tasas de adecuación o suficiencia económica de las prestaciones muy heterogénea, más allá

de las propias diferencias en el coste de la vida en cada territorio, destacando sobre todo, más que las propias diferencias, el hecho de que en algunas CC.AA. las cuantías sean muy bajas. El problema de la fragmentación territorial no debe impedir, sin embargo, el reconocimiento de que a pesar de sus muchas limitaciones las rentas mínimas han supuesto en algunas Comunidades Autónomas avances muy importantes en la lucha contra pobreza y la exclusión social, actuando como última red o prestación de garantía de ingresos.

Prueba de ello es que es la única prestación, junto a la Renta Activa de Inserción, en la que el número de beneficiarios no ha dejado de aumentar desde su inicio, con la única excepción del año 2012 (gráfico 2.9).²⁸ Desde su puesta en marcha, fueron concebidas como una última red de seguridad destinada a garantizar unos ingresos mínimos, con carácter subsidiario, para todos aquellos a los que el mercado y los distintos dispositivos de protección social dejaban al margen (o cuyos ingresos eran en cualquier caso insuficientes). Tenían, por tanto, las rentas mínimas un carácter estratégico, no por lo que suponían de aumento del gasto en protección social, sino por dirigirse específicamente a aquellos sectores más claramente desprotegidos, en situación de pobreza extrema.

La puesta en marcha en el País Vasco del primer programa autonómico de rentas mínimas en 1989 supuso el primer movimiento de un proceso que hizo que a mediados de los años noventa todas las Comunidades Autónomas contaran con su propia prestación. En el año y medio comprendido entre marzo de 1989 –Ingreso Mínimo Familiar vasco– y noviembre de 1990 –Ingreso Mínimo de Solidaridad andaluz– fueron once las Comunidades Autónomas que desarrollaron un programa de estas características. Inspirándose en su mayoría en el modelo francés de renta mínima de inserción, como alternativa a los modelos anglosajones y centroeuropeos, se fue completando la red territorial de rentas mínimas.

Esta gestación se vio condicionada por diversos factores, que limitaron los objetivos con los que habían nacido los programas. Uno de los más importantes fue que la creación de las rentas mínimas autonómicas se produjo en vísperas del inicio de una intensa fase recesiva, que afectó profundamente a su desarrollo a través de distintas vías. Por un lado, su carácter discrecional, sin tratarse de derechos subjetivos y apareciendo explícitamente en la normativa su sujeción a la disponibilidad presupuestaria, propició que casi desde el comienzo se erigiera una severa restricción financiera que afectó decisivamente a su desarrollo en algunas regiones. Por otro lado, la profunda desaceleración de la actividad económica, con un aumento muy rápido del desempleo, impulsó un trasvase importante de beneficiarios de prestaciones por desempleo a los sistemas autonómicos de rentas mínimas, desbordando la capacidad de éstas, tanto en su vertiente de garantía de ingresos como en la de promoción de la inserción.

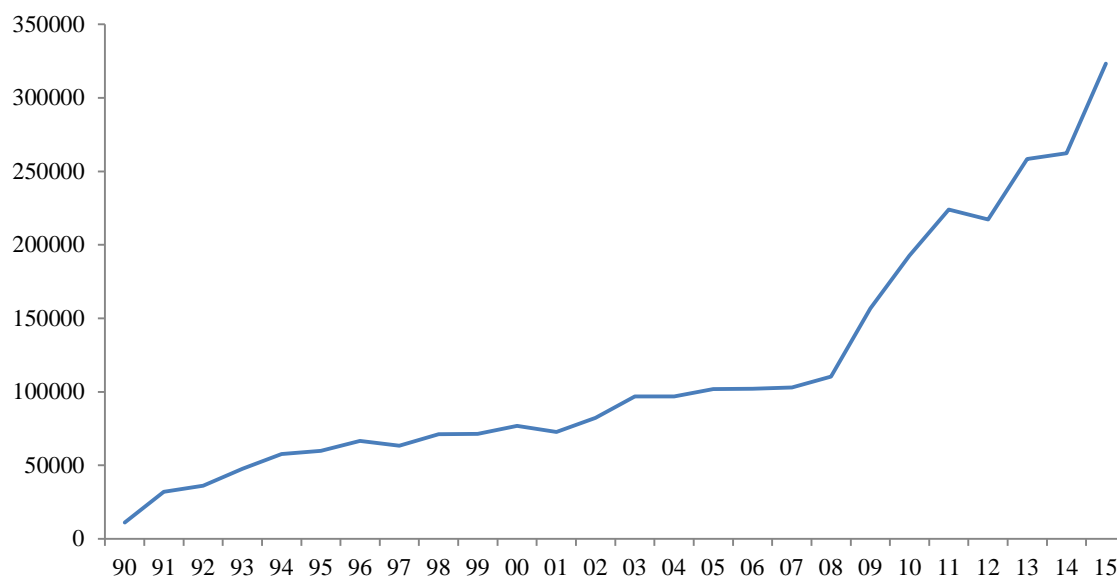
El número de personas incorporadas a los programas en la primera mitad de los años noventa atestigua su creciente contribución al conjunto de prestaciones de garantía de

²⁸ La reconstrucción de las series de personas beneficiarias de estos programas está restringida por su carácter descentralizado y por las dificultades para disponer de información suficientemente homogénea. Es posible, sin embargo, analizar la evolución de las grandes cifras de los programas a partir de los datos individuales de las Comunidades Autónomas y de la información sintética que desde hace varios años ofrece la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

ingresos, a la vez que, con todos los límites, el desarrollo de programas de inserción supuso un paso importante en la gestación de nuevas estrategias de intervención social y, sobre todo, en la definición de estrategias alternativas a los modos tradicionales de funcionamiento de los servicios sociales. Sin embargo, los problemas para la financiación de estas actividades, las dificultades para consolidar la autonomía de las personas beneficiarias y la debilidad de algunas de las estrategias planteadas limitaron los logros de estos instrumentos en ese período.

La evolución posterior a esa primera etapa de lanzamiento de los programas, desde la segunda mitad de los años noventa al ecuador de la siguiente década, estuvo marcada por un crecimiento más pausado de las cifras de beneficiarios. No se detuvo, en cualquier caso, la tendencia al alza, en un contexto además de intensa creación de empleo y de reactivación económica. Antes de la crisis, por tanto, las rentas mínimas ya habían adquirido un papel central en la lucha contra la exclusión social y en el alivio de los problemas de pobreza más severa en muchas Comunidades Autónomas, cruzando el umbral de los cien mil hogares beneficiarios justo a mediados de la pasada década.

Gráfico 2.9. Evolución del número de hogares beneficiarios de las rentas mínimas autonómicas, 1990-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Con el desarrollo de la crisis, algunas Comunidades Autónomas realizaron un esfuerzo importante para dar cobertura a las nuevas necesidades, encontrando casos de respuesta más flexible al empeoramiento de la situación económica y aumentos de la cobertura de los hogares sin ingresos y de los recursos económicos destinados a estos colectivos. Esta respuesta contrasta con la ofrecida en el período recesivo anterior, entre 1992 y 1994, cuando, como se acaba de señalar, las rentas mínimas demostraron una escasa capacidad

de respuesta al aumento de las necesidades económicas de una parte de la población. En ese momento, su juventud pudo ser ciertamente un atenuante, ya que en la mayoría de los casos acababan de nacer y no contaban ni con la estructura administrativa, ni con la base presupuestaria, ni con el asentamiento social y político suficiente como para dar una respuesta eficaz. Desde 2007, sin embargo, los datos sobre la evolución de las cifras de personas beneficiarias revelan un cambio drástico en el volumen de población cubierta.

La evolución resultante muestra un crecimiento sin parangón en el período reciente. El número de unidades beneficiarias más que se duplicó entre finales de 2007 y 2011, pasando de algo más de cien mil unidades beneficiarias a cerca de 260.000 en 2013, sin que la tendencia al alza parezca detenerse, con posteriores aumentos hasta alcanzar más de trescientos veinte mil hogares en 2015, acercándose la cifra de personas beneficiarias a casi ochocientas mil. Quedan pocas dudas, por tanto, de la magnitud del cambio y de los retos a los que se enfrentan los programas, con una demanda que no deja de crecer en un contexto de ajuste presupuestario muy severo.

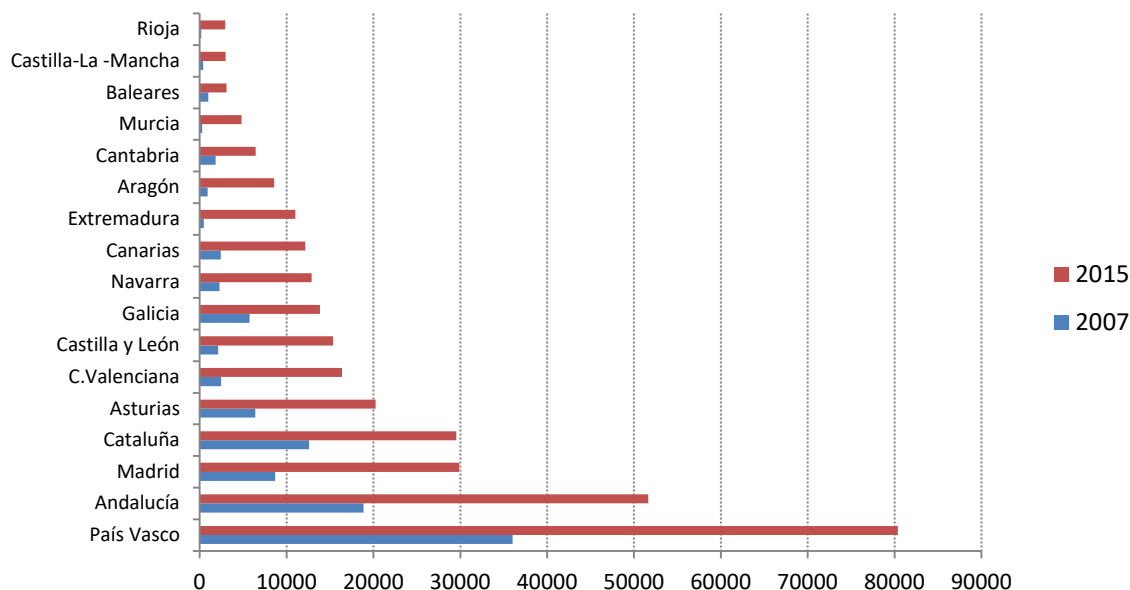
Desde su inicio, el crecimiento de las cifras de hogares beneficiarios no se ha repartido de manera homogénea entre las Comunidades Autónomas. Tanto en su desarrollo anterior como en la respuesta de los distintos gobiernos autonómicos a las necesidades suscitadas por la crisis y, muy especialmente, por el desempleo, la nota más característica ha sido la variedad de experiencias, dependiendo en buena medida el desarrollo cobrado por las rentas mínimas en cada Comunidad tanto de los recursos disponibles y la diferente incidencia de las situaciones de insuficiencia de ingresos como de la propia heterogeneidad de la respuesta política al problema de la pobreza. Si bien en todas las Comunidades Autónomas el crecimiento del paro ha sido muy importante, la demanda de protección en forma de garantía de ingresos ha sido mayor en unos territorios que en otros. También lo ha sido la cobertura y el gasto de los programas, y el desarrollo de medidas complementarias, tanto por los recursos más limitados de las regiones con mayores tasas de paro como por la diferente iniciativa política en la adaptación de los programas a las nuevas necesidades impuestas por la crisis.

En todas las Comunidades Autónomas creció el número de beneficiarios con la crisis, si bien el aumento fue más pronunciado en los programas que partían de niveles más bajos al inicio. Es el caso de Extremadura, Murcia y La Rioja (gráfico 2.10). Hay casos también de comunidades con un importante crecimiento que ya partían de niveles de cobertura comparativamente altos, como Navarra y Asturias. Esta evolución, parece estar suavizando poco a poco el rasgo de una concentración geográfica muy acusada. País Vasco, Andalucía, Cataluña y Madrid siguen acumulando casi el 60% de las personas beneficiarias totales de estos programas pero esa cifra era casi el 75% antes de la crisis.

Las cifras de gasto han seguido una evolución similar a las de beneficiarios. El gasto por beneficiario en términos reales prácticamente se ha mantenido estable desde mediados de los años noventa (en torno a los 2.100 euros anuales). De los algo más de mil doscientos cincuenta millones de euros que en 2015 se gastaron las CC.AA. en estas prestaciones, cerca del 70% correspondió al presupuesto ejecutado en el País Vasco (39%), Cataluña (14%),

Madrid (10%) y Andalucía (7%), lo que supone un peso mayor en conjunto, por tanto, que el que tenían estas comunidades en el número de beneficiarios.

Gráfico 2.10. Evolución del número de beneficiarios por CC.AA., 2007-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Las diferencias en la evolución del gasto por Comunidades Autónomas y, sobre todo, la persistencia de cuantías e índices de cobertura de la población sin ingresos muy reducidos en algunas regiones han suscitado una notable controversia. La ausencia de mecanismos de coordinación y la autonomía completa de los gobiernos territoriales en el diseño, gestión y financiación de los programas de lucha contra la pobreza han dado lugar a un rango de variación muy amplio en la protección recibida por los diferentes tipos de hogar. La completa descentralización ha propiciado una cobertura muy heterogénea de los hogares con menores recursos, tanto en términos de población atendida como en cuanto a la suficiencia económica de las prestaciones, muy superior a las diferencias naturales que pueden imponer las propias divergencias en los niveles de vida en cada territorio. La generación de amplias desigualdades no debe ocultar, sin embargo, que en algunas comunidades estos programas han supuesto avances importantes en la lucha contra la exclusión social o que las actuaciones ligadas a la prestación que tratan de promover la inserción social de las personas beneficiarias han dado lugar a mejoras en la atención recibida por estas personas en los servicios sociales. La cuestión básica es no sólo si esta diferenciación regional supone importantes desigualdades en la cobertura recibida por los hogares con menores ingresos sino también, como se vio en el primer bloque de este informe, si ha permitido que en algunas Comunidades Autónomas las cuantías pagadas estén por debajo de un mínimo básico.

Desde los primeros momentos de desarrollo de las rentas mínimas, diversos estudios mostraron la existencia de diferencias sustanciales en las cuantías ofrecidas, que añadían a la fragmentación de los sistemas de garantía de ingresos la diversidad de niveles territoriales desde donde se gestionan. La estimación de medidas muy sencillas de desigualdad parece revelar que, si bien la crisis ha supuesto un cierto aumento de la desigualdad en las cuantías ofrecidas, sobre todo en prestaciones para hogares con hijos, ya antes de que la demanda comenzara a aumentar por el crecimiento del desempleo se registró una tendencia muy marcada de incremento de la desigualdad en las cuantías ofrecidas.

La valoración de la desigualdad resultante del pago de prestaciones diferentes ofrece, sin embargo, sólo una dimensión de los problemas de equidad interterritorial en la evolución de las rentas mínimas. Una evaluación más completa de los resultados remite tanto al análisis de la suficiencia de esas cuantías para acercar las rentas de las personas beneficiarias a los umbrales de pobreza como a la valoración del grado de cobertura de los hogares potencialmente beneficiarios. La clave en el primero de esos aspectos es construir indicadores apropiados de adecuación de las prestaciones. Como se verá más adelante, un procedimiento relativamente estándar es relacionar las cuantías con los umbrales de pobreza correspondientes a los distintos tipos de hogar que cubren los programas. Para calcular la cobertura de los hogares que podrían demandar la renta mínima se puede utilizar el número de hogares sin ingresos del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social que ofrece la Encuesta de Población Activa.

El cuadro 2.3 recoge un conjunto amplio de indicadores de adecuación y de cobertura de los hogares sin ingresos que ofrece la Encuesta de Población Activa (sin ingresos del trabajo ni prestaciones de desempleo ni de la Seguridad Social), a priori potencialmente demandantes de las rentas mínimas. En ambos vectores se aprecian diferencias muy marcadas en la protección ofrecida por cada Comunidad Autónoma. Éstas son aún superiores en el caso de la relación entre el número de hogares beneficiarios de las prestaciones y el de los hogares sin ingresos. Mientras que algunas Comunidades presentan ratios superiores al 100%, en otras la relación no llega al 10%. En el primero de los grupos están el País Vasco, Navarra y Asturias. A partir de estas tres Comunidades se produce un salto muy importante, presentando sólo otras cinco comunidades una cobertura superior al 50%. En el resto de los casos, la cobertura es muy limitada, destacando los porcentajes inferiores al 25% de Castilla-La Mancha, Murcia y Comunidad Valenciana.

El cómputo de indicadores de adecuación para distintos tipos de hogar también ofrece diferencias territoriales relevantes, aunque el rango de variación es inferior al de la cobertura. Salvo en el caso de Navarra y País Vasco, no existe correspondencia entre las ordenaciones de las Comunidades Autónomas con los dos tipos de resultados. Si se toman como referencia las personas solas, aquellas CC.AA. presentan niveles de adecuación casi equivalentes a la cobertura completa del umbral de pobreza, por encima incluso del nivel de suficiencia en el País Vasco. Existen, sin embargo, varias Comunidades que ofrecen niveles por debajo del 70% del umbral de pobreza. Estos valores caen considerablemente cuando se consideran hogares de mayor dimensión, lo que deja traslucir en el diseño de las rentas mínimas un reconocimiento excesivo de las economías de escala dentro del hogar.

En algunos programas los complementos por otros miembros del hogar son muy bajos y, en algún caso, incluso nulos. El principal problema, en cualquier caso, en términos de equidad, no es sólo la cobertura desigual de necesidades homogéneas sino el hecho de que en algunas Comunidades Autónomas los ratios sean muy bajos.

Cuadro 2.3. Indicadores de cobertura y adecuación de las rentas mínimas en las CC.AA., 2015.

	<i>Cobertura de los hogares sin ingresos</i>	<i>Indicadores de adecuación (2014)</i>		
		Persona sola	Pareja dos hijos	Monoparental dos hijos
Andalucía	32,6	68,3	45,1	53,7
Aragón	52,8	75,3	61,0	70,6
Asturias	127,2	75,6	55,5	65,2
Baleares	65,9	72,7	55,4	68,1
Canarias	28,5	80,6	47,5	57,0
Cantabria	72,4	72,7	47,6	56,8
Castilla-La Mancha	10,7	63,6	37,0	44,2
Castilla y León	49,3	72,7	52,0	63,6
Cataluña	26,8	72,3	47,9	57,0
Extremadura	76,6	68,2	47,6	56,8
Galicia	42,2	68,2	42,0	49,4
Madrid	33,1	64,1	43,3	56,8
Murcia	20,0	51,2	40,5	47,2
Navarra	227,3	93,7	73,0	88,9
País Vasco	277,1	113,1	76,5	100,4
Rioja	61,1	63,6	30,3	39,8
C.Valenciana	20,3	65,8	35,4	44,4

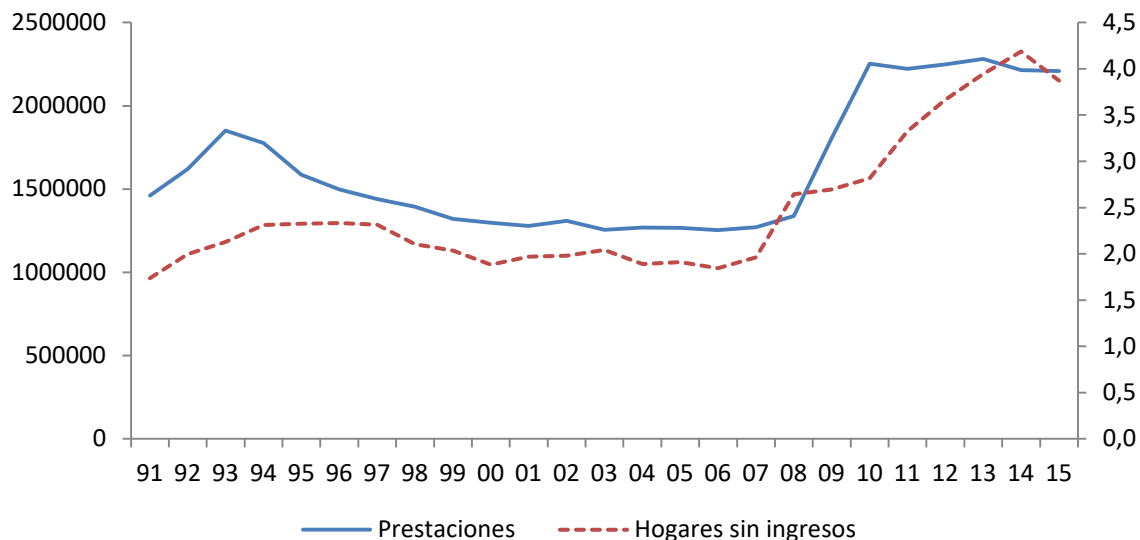
Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Encuesta de Población Activa y Encuesta de Condiciones de Vida.

2.4. La incidencia relativa del sistema de garantía de ingresos

El rápido crecimiento del volumen del sistema de garantía de ingresos, aunque revela una notable capacidad de ajuste al cambio de ciclo, no resultó suficiente para dar respuesta al veloz aumento de las situaciones de insuficiencia de ingresos en la crisis. El incremento del número de titulares del subsidio de desempleo fue insuficiente para dar cobertura al ingente aumento de personas en esa situación, sin que las rentas mínimas autonómicas, salvo en algunas regiones, suplieran esa falta de cobertura. Son muchos los hogares que han agotado el derecho al cobro de la prestación, sin que la creación de los programas transitorios de protección haya servido para aliviar sustancialmente las situaciones de carencia de ingresos de un porcentaje creciente de desempleados. La tasa de cobertura de las prestaciones de desempleo no sólo no aumentó con el desarrollo de la crisis –salvo en su fase inicial–, sino que después de alcanzar en 2010 un valor algo por debajo del 80% descendió al 55% en 2015.

Otro indicador de la respuesta del sistema de garantía de ingresos en la crisis procede de la comparación de los cambios en el volumen relativo del sistema con los del porcentaje de hogares sin ingresos. Tal como puede apreciarse en el gráfico 2.11, los rasgos que caracterizaron la respuesta del sistema en la crisis más reciente son el retardo de casi dos años de la serie de prestaciones en alcanzar un ritmo de crecimiento similar al del porcentaje de hogares sin ingresos, una expansión del sistema menor que en la fase recesiva anterior, cuando el número relativo de prestaciones –positivamente afectado por la puesta en marcha a principios de los años noventa de la Ley de Pensiones no Contributivas– creció considerablemente más que el de los hogares sin ingresos, así como las dificultades del sistema para dar respuesta al aumento de las situaciones de carencia de ingresos en el período más reciente.

Gráfico 2.11. Evolución del número de prestaciones asistenciales y del porcentaje de hogares sin ingresos.

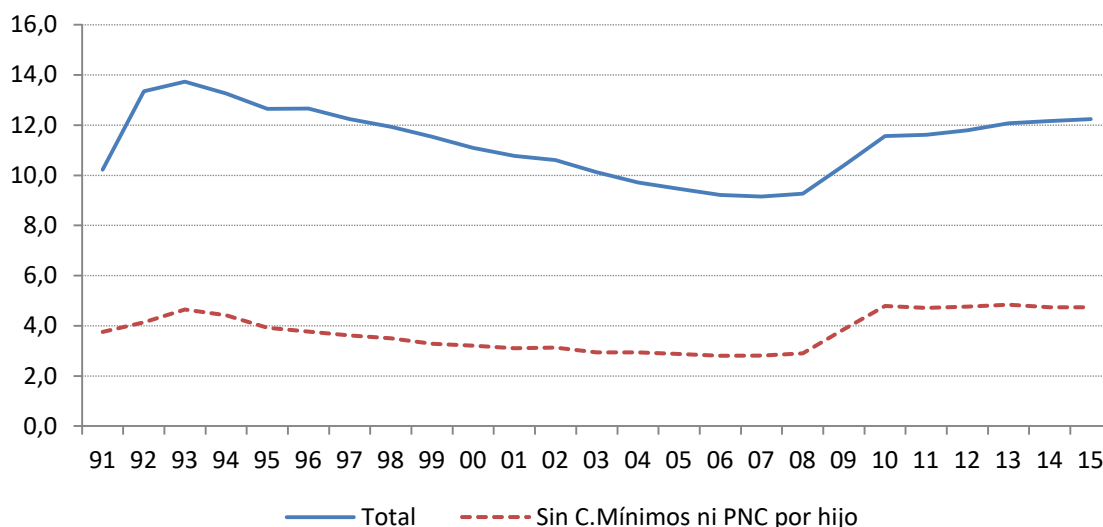


Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y *Encuesta de Población Activa* (INE).

Además de los indicadores relacionados con el volumen de hogares sin ingresos es posible otra aproximación a la incidencia real del sistema relacionando las cifras de prestaciones con las de población y las de gasto con el tamaño de la economía, medido a través del PIB. La disponibilidad de información para un período muy amplio permite el cálculo del primero de esos indicadores desde inicios de los años noventa hasta la actualidad, diferenciando del total de prestaciones, como en casos anteriores, los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo (gráfico 2.12). Dos rasgos destacan de la evolución de este indicador. El primero es una incidencia muy reducida del sistema en términos de la población total, muy inferior a la de otros países europeos. Considerando el total del

sistema, durante buena parte del período observado el indicador se movió en niveles en torno a 0,11 prestaciones por habitante.

Gráfico 2.12. Prestaciones asistenciales sobre población, 1991-2015.



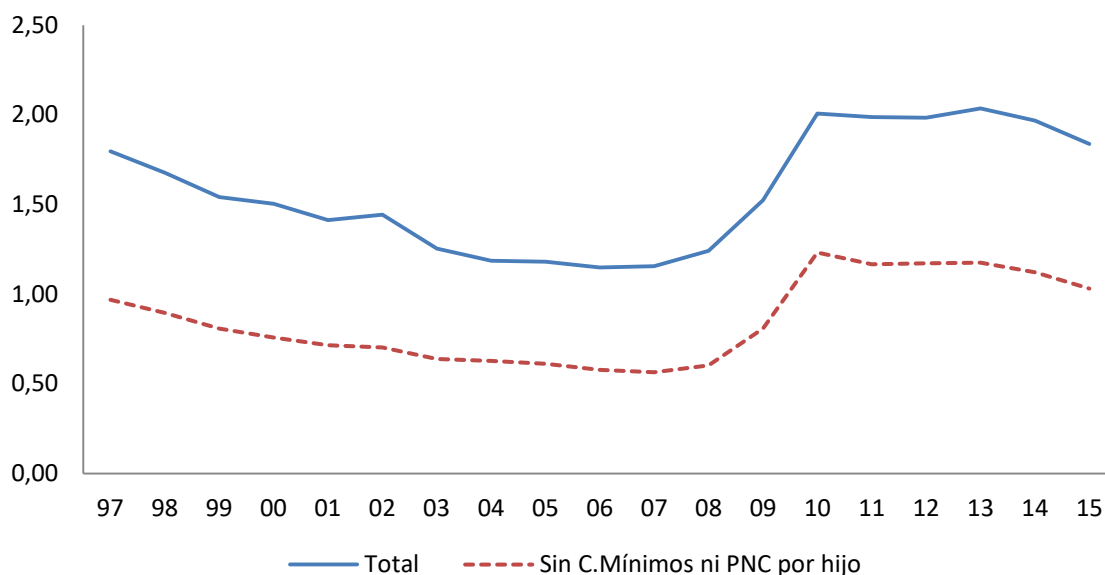
Fuente: elaboración propia a partir del Padrón Municipal y los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

El segundo rasgo es la existencia de períodos claramente diferenciados en la evolución del indicador durante los últimos veinticinco años. El rápido crecimiento del número de prestaciones a comienzos de los años noventa, con el doble impulso del crecimiento del desempleo y la demanda de protección, y la creación de nuevos instrumentos, supuso alcanzar los valores máximos de la serie (0,14 prestaciones asistenciales por habitante). Desde 1993 y hasta el inicio de la pasada crisis el indicador no dejó de disminuir, alcanzando su valor más bajo –una prestación por cada diez habitantes– en 2008. Convivieron en el tiempo la relativa estabilidad del sistema, con pocas reformas significativas, la mejora de las condiciones macroeconómicas y del empleo, y el crecimiento de la población española, impulsado por flujos crecientes de población inmigrante. La crisis supuso una cierta inversión de esa tendencia, pero el incipiente crecimiento se truncó pronto, sin alcanzar en ningún caso los niveles de los primeros años noventa. El sistema, en definitiva, tiene una incidencia muy limitada en términos de población, sobre todo si se tiene en cuenta que algunas de las prestaciones que más contribuyen a aumentar el total, como las prestaciones no contributivas por hijo a cargo, aunque afectan a muchos hogares ofrecen cuantías muy pequeñas.

Una vía complementaria para valorar la incidencia del sistema de garantía de ingresos es relacionar los niveles de gasto con el Producto Interior Bruto. Las series disponibles, sin ser tan largas como en el caso anterior, permiten también el análisis de los cambios en el tiempo (gráfico 2.13). La evolución del indicador está muy marcada, lógicamente, por la

naturaleza contracíclica de muchas prestaciones, cuyo número de beneficiarios crece cuando la economía se contrae mientras que se reduce en las fases expansivas. Así, hasta el inicio de la última crisis se registró una continua caída del indicador, pasando del 1,8% del PIB en 1997 al 1,1% diez años después. Con el deterioro de la economía y del empleo se registró una subida muy rápida, alcanzando dos puntos del PIB en 2010, manteniéndose esta cifra estable hasta que el crecimiento económico volvió a recuperarse. Esta reactivación supuso el inicio de una nueva caída hasta el 1,8% del PIB en 2015.

Gráfico 2.13. Evolución del gasto en prestaciones asistenciales sobre el PIB, 1997-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de Contabilidad Nacional de España y los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En el caso del peso relativo del gasto, la única diferencia que puede apreciarse cuando se observan las series del conjunto del sistema y la que resta de éste los complementos de mínimos y las prestaciones por hijo a cargo es el diferente tamaño relativo, siendo paralela la evolución de ambos indicadores. Tal comportamiento es consecuente con la idea de una mayor fluctuación del resto de prestaciones con los cambios de ciclo económico y el claro dominio de los componentes demográfico e institucional en el gasto en complementos de mínimos. El reducido peso del gasto sobre el PIB cuando se excluyen las dos prestaciones citadas vuelve a corroborar la idea citada de una incidencia muy pequeña del sistema de garantía de ingresos, cercana a un punto del PIB. Tal cifra, además, ya era la que existía a mediados de los años noventa, lo que confirma también la dificultad estructural del sistema para adquirir una mayor relevancia en la estructura social y económica.

La anterior comparación de las cifras de beneficiarios y de gasto con las de población y PIB remite a la consideración de las reformas efectuadas y de los cambios de ciclo económico

como las principales razones explicativas de los cambios observados. Una última cuestión relevante en el análisis de la evolución del sistema es la identificación de los factores que mejor explican esta evolución²⁹. En varios países, la interpretación tradicional de que los cambios en las cifras de personas receptoras y gasto depende, fundamentalmente, de la evolución del empleo ha sido objeto de una creciente revisión. Los trabajos empíricos han ido dando más peso a los componentes institucionales, como las reformas de los programas, o las interacciones con otras prestaciones, además de los propios cambios demográficos, como el creciente peso de la inmigración o de los hogares monoparentales.

La tarea de identificar la contribución precisa de cada uno de estos factores no es sencilla. A menudo se superponen los cambios citados, siendo difícil tanto acotar el preciso impacto de cada factor como encontrar una única explicación. Sucede también que las reformas de los programas no son neutrales a los cambios de ciclo económico. La prolongación de las crisis puede hacer que los límites presupuestarios de los programas impongan condiciones de acceso a las prestaciones más restrictivas, limitando el crecimiento de las cifras de beneficiarios. La severidad y prolongación de la crisis ha hecho que, en cualquier caso, sea cada vez más necesaria la correcta identificación de los factores determinantes del crecimiento del volumen de beneficiarios y del gasto ejecutado.

Los resultados disponibles para otros países parecen coincidir en que las decisiones de reforma de los programas resultan fundamentales para explicar la evolución de los datos de beneficiarios y gasto, con un efecto también decisivo de la evolución del desempleo. La primacía encontrada para el primero de esos factores resulta importante para el diseño de las prestaciones de garantía de ingresos, ya que confirma la capacidad de la intervención pública para compensar los efectos de condiciones macroeconómicas adversas a través de una variedad de actuaciones: el gravamen implícito sobre rentas salariales compatibles o no con la prestación, las cuantías de ésta, la participación obligatoria en actividades orientadas a la inserción laboral, los límites en el tiempo de disfrute de la prestación o diferentes tipos de sanciones en el caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones. La evidencia más reciente parece mostrar, de hecho, una menor sensibilidad de los grandes agregados de los programas a los cambios de ciclo económico, como resultado de las reformas de los programas, en muchos casos restrictivas, antes de la crisis.

No existe mucha información sobre el impacto de los factores institucionales o económicos sobre la evolución de las cifras de beneficiarios de prestaciones asistenciales en España. A partir de la observación de los indicadores de incidencia mostrados anteriormente podría deducirse que, en términos generales, existe un efecto dominante de los cambios de ciclo sobre la evolución de las grandes cifras del sistema de garantía de ingresos. La incidencia de las prestaciones creció notablemente entre finales de los años ochenta y 1993. Aunque en los momentos finales de ese período influyó la intensa recesión registrada entre 1992 y 1994, la mayor parte del crecimiento del número de beneficiarios puede atribuirse a la creación a finales de los años ochenta de las rentas mínimas autonómicas y a la nueva Ley de pensiones no contributivas a principios de los años noventa. A partir de esa fecha parece que la evolución de los principales indicadores ha estado marcada por los cambios en las

²⁹ Un análisis más extenso de esta cuestión se encuentra en Ayala (2016).

condiciones macroeconómicas y, sobre todo, por las fluctuaciones de la tasa de desempleo. Éste es un rasgo propio de los sistemas más maduros, que, sin embargo, se hizo presente en España cuando el sistema todavía presentaba deficiencias notables.

Algunos estudios han tratado de cuantificar el preciso impacto de los cambios de ciclo en España sobre las cifras de gasto y de beneficiarios de las rentas mínimas. Hasta antes de la crisis los factores institucionales parecían mostrar un mayor peso en los cambios en el volumen relativo de beneficiarios que los cambios del ciclo. El efecto de éstos, aun siendo relevante y significativo, era compensado o reforzado por los cambios en las redes de protección anteriores a la renta mínima –protección por desempleo– y por la introducción en los períodos recesivos de criterios más estrictos de acceso a las prestaciones.

Los estudios para el período de crisis parecen invertir los resultados previos, mostrando un mayor efecto del ciclo económico, aunque con cierto retardo, en las cifras de beneficiarios. Estas estimaciones muestran también una notable influencia de los efectos de los cambios en el diseño de los programas sobre el volumen del sistema. El aumento de las prestaciones puede asociarse también con un mayor número de beneficiarios mientras que los criterios más restrictivos en la verificación de las condiciones de acceso tienen el efecto contrario. Especialmente importante para entender bien las interacciones entre los ciclos económicos adversos y el diseño de los programas es el hecho de que esa mayor exigencia a los posibles beneficiarios no es neutral ante los cambios de ciclo, encontrando, por el contrario, una notable dependencia del tono de las reformas de los propios cambios en las cifras de desempleo.

2.5. Caracterización territorial y socio-demográfica de las personas beneficiarias del sistema de garantía de ingresos

En este último apartado de la descripción del sistema de garantía de ingresos se examina la distribución territorial de las personas beneficiarias de las prestaciones y se analizan sus perfiles socio-demográficos. La información correspondiente a los distintos tipos de subsidio del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), la correspondiente a las personas receptoras de prestaciones de pensiones mínimas, complemento a mínimos y protección familiar ha sido proporcionada por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y la correspondiente a las rentas mínimas autonómicas por las comunidades autónomas. Toda la información se refiere al año 2015.

2.5.1. Prestaciones no contributivas por desempleo

Caracterización territorial

Para examinar cuál es la distribución territorial de las personas receptoras de prestaciones por desempleo en el último año del que se dispone de información, se han elaborado dos cuadros que aportan información complementaria. Por un lado, el cuadro 2.4 proporciona

la distribución de las prestaciones de cada nivel (contributivo y asistencial) y de cada tipo de prestación del nivel asistencial (subsidio; subsidio y renta agraria; RAI; y programas temporales –PAE-)³⁰ entre las comunidades autónomas. Por otro lado, el cuadro 2.5 ofrece la incidencia de las prestaciones por desempleo dentro de cada comunidad autónoma (que no es otra cosa que la distribución de dichas prestaciones en cada comunidad). Toda esta información permite hacerse una idea de la importancia que tiene cada región dentro de cada tipo de prestación así como del peso que tiene cada tipo de prestación dentro de cada región.

Comenzando por la distribución por comunidades, la penúltima columna del cuadro 2.4 muestra que Andalucía tiene a uno de cada cuatro personas receptoras de prestaciones por desempleo, Cataluña al 14% y Madrid y Comunidad Valenciana a algo más del 10% cada una. Por tanto, estas cuatro regiones concentran el 60,5% del total de personas receptoras de prestaciones. Lo interesante es examinar si esta distribución se mantiene para cada tipo de prestación.

Al distinguir según el nivel de las prestaciones, hay comunidades cuyo peso es mayor dentro de las asistenciales que dentro de las contributivas. El caso más claro es el de Andalucía, en la que el primero duplica al segundo, de modo que concentra casi a uno de cada tres personas receptoras de subsidios asistenciales. Otras comunidades en que sucede esta asimetría son Extremadura, Canarias, Castilla-La Mancha y, en niveles muy bajos, Ceuta y Melilla. Por el contrario, en la mayoría de las regiones el peso de las prestaciones asistenciales son inferiores al de la contributivas, especialmente en el caso de Madrid, Cataluña y País Vasco.

Si la atención se fija en el nivel asistencial y en los distintos tipos de subsidios, el peso de cada comunidad autónoma dentro de cada uno de ellos suele diferir de forma importante entre sí y con respecto a la media del nivel asistencial. Por ejemplo, Andalucía concentra el 87% del subsidio/renta agraria y el 33% del PAE, pero supone aproximadamente el 25% del subsidio por desempleo y de la RAI. Dentro del subsidio por desempleo, Cataluña (14,5%), Madrid (9%), Comunidad Valenciana (11,9%) y Galicia (5,9%) presentan pesos superiores a sus correspondientes medias del nivel asistencial. En el caso tanto de la RAI como del PAE, esto sucede con Comunidad Valenciana (13,9% en ambos casos), Canarias (8,1% y 9,7%, respectivamente), Murcia (4% y 5,3%, respectivamente) y Castilla-La Mancha (6,3% y 8,4%, respectivamente).

En términos globales, Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana vienen a representar en torno al 60% de las personas receptoras de cada tipo de prestación, si bien el peso es algo menor dentro de las contributivas y algo mayor dentro de las asistenciales (debido a la presencia de Andalucía en los programas de subsidio/renta agraria). De todas formas, esta aparente similitud global oculta el hecho de que dentro de la prestación contributiva y de cada subsidio del nivel asistencial los pesos de cada una de las comunidades no son iguales y difieren entre sí.

³⁰ También hay un reducido número de personas receptoras del PRODI, que se consideran junto con los del PAE.

Cuadro 2.4. Distribución de las prestaciones por desempleo por comunidades autónomas (año 2015).

	Prestación		Tipo de subsidio (nivel asistencial)				Total	Total
	Prest. contr. (1)	Nivel asist. (2)	Subsidio (3)	Subsidio/ Renta agraria (4)	RAI (5)	PAE (6)	(%)	(Nº)
Andalucía	16,6	32,2	23,5	87,1	25,6	32,8	25,5	684747
Aragón	3,1	1,7	2,0	0,0	1,9	1,7	2,3	61757
Asturias	2,2	1,8	2,1	0,0	1,9	0,9	2,0	52542
Baleares	2,9	2,2	2,8	0,0	1,3	0,7	2,5	66382
Canarias	4,9	6,0	6,4	0,0	8,1	9,7	5,5	147846
Cantabria	1,3	0,9	1,1	0,0	1,0	0,5	1,1	28776
Cast. y León	5,0	3,8	4,5	0,0	4,0	3,1	4,3	115524
C-La Mancha	4,3	4,8	5,2	0,0	6,3	8,4	4,6	123702
Cataluña	16,6	12,0	14,5	0,0	12,0	7,7	14,0	376302
Extremadura	2,3	4,8	3,5	12,9	3,6	3,7	3,7	99979
Galicia	5,7	4,9	5,9	0,0	5,0	4,2	5,3	141898
La Rioja	0,7	0,4	0,5	0,0	0,4	0,3	0,5	14613
Madrid	14,2	7,6	9,0	0,0	8,1	4,9	10,4	279928
Murcia	3,5	2,8	2,9	0,0	4,0	5,3	3,1	83992
Navarra	1,5	0,8	1,0	0,0	0,7	0,3	1,1	28594
País Vasco	4,7	2,1	2,7	0,0	1,5	0,4	3,2	85804
C. Valenciana	10,4	10,8	11,9	0,0	13,9	13,9	10,6	286189
Ceuta	0,1	0,3	0,3	0,0	0,3	1,3	0,2	5185
Melilla	0,1	0,2	0,2	0,0	0,2	0,3	0,2	4246
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2688003

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

El análisis anterior ha mostrado que la distribución de las comunidades autónomas dentro de cada tipo de prestación no es idéntica y que existen diferencias que pueden achacarse a factores diversos, entre los que puede mencionarse como uno de las más relevantes la distinta estructura productiva, sectorial y ocupacional que presenta cada región, así como la dinámica del mercado de trabajo, con distintos niveles de ocupación y desempleo, tasas de temporalidad, etc., lo que determina en parte el acceso de los trabajadores a cada uno de los tipos de prestaciones por desempleo. Otro modo de examinar esta influencia es centrando la atención en la incidencia que tiene cada prestación en las comunidades autónomas o, dicho de otro modo, en la distribución de las prestaciones dentro de cada una de la comunidades. Esto permitirá comprobar hasta qué punto ciertos tipos de prestaciones tienen más presencia en algunas regiones que en otras, reflejando en parte la especialización productiva y las dinámicas laborales que se mencionaban antes.

Los datos de las dos primeras columnas del cuadro 2.5 muestran que la proporción de personas receptoras de prestaciones asistenciales en relación al total de personas

perceptoras en cada comunidad autónoma es muy elevada (superior al 70%) en Andalucía y Extremadura (también en Ceuta y Melilla) y relativamente alta (algo superior a la media nacional del 56,9%) en Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha, mientras que es baja (en torno al 40%) en País Vasco, Navarra, Aragón, La Rioja y Madrid.

Cuadro 2.5. Incidencia de las prestaciones por desempleo por comunidades autónomas (año 2015).

	Prestación		Tipo de subsidio (nivel asistencial)				Total	Total
	Prest. contr. (1)	Nivel asist. (2)	Subsidio (3)	Subsidio/Renta agraria (4)	RAI (5)	PAE (6)	(%)	(Nº)
Andalucía	28,1	71,9	34,9	24,7	10,6	1,7	100,0	684747
Aragón	57,4	42,6	32,8	0,0	8,8	1,0	100,0	61757
Asturias	48,7	51,3	40,4	0,0	10,4	0,6	100,0	52542
Baleares	50,4	49,6	43,5	0,0	5,7	0,4	100,0	66382
Canarias	38,2	61,8	43,9	0,0	15,5	2,4	100,0	147846
Cantabria	51,3	48,7	38,7	0,0	9,4	0,6	100,0	28776
Cast. y León	49,8	50,2	39,3	0,0	9,9	1,0	100,0	115524
C-La Mancha	40,3	59,7	42,8	0,0	14,5	2,5	100,0	123702
Cataluña	51,0	49,0	39,2	0,0	9,0	0,7	100,0	376302
Extremadura	27,2	72,8	36,0	25,1	10,3	1,4	100,0	99979
Galicia	46,7	53,3	42,2	0,0	10,0	1,1	100,0	141898
La Rioja	57,6	42,4	33,1	0,0	8,6	0,7	100,0	14613
Madrid	58,7	41,3	32,5	0,0	8,2	0,6	100,0	279928
Murcia	48,8	51,2	35,3	0,0	13,5	2,3	100,0	83992
Navarra	58,8	41,2	34,2	0,0	6,7	0,3	100,0	28594
País Vasco	63,1	36,9	31,7	0,0	5,0	0,2	100,0	85804
C. Valenciana	42,1	57,9	42,3	0,0	13,8	1,8	100,0	286189
Ceuta	21,4	78,6	52,3	0,0	17,5	8,8	100,0	5185
Melilla	25,9	74,1	55,8	0,0	15,7	2,6	100,0	4246
TOTAL	43,1	56,9	37,8	7,2	10,6	1,4	100,0	2688003

Nota: la suma de las columnas (1) y (2) es 100 para cada comunidad autónoma; a su vez, la columna (2) es la suma de (3), (4), (5) y (6).

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

El valor añadido de este cuadro es que permite examinar en detalle a qué obedecen estas diferencias tan amplias entre regiones, puesto que la columna (2) se descompone en la suma de las columnas (3) a (6). Esto permite ver que las cifras tan elevadas de la incidencia del nivel asistencial en Andalucía y Extremadura se deben a la presencia de los programas de subsidio/renta agraria, que concentran a uno de cada cuatro personas perceptoras de prestaciones por desempleo en ambas regiones. En el caso de Ceuta y Melilla, sin embargo, la incidencia del nivel asistencial se explica por el subsidio por desempleo, ya que este recoge a más del 50% de las personas perceptoras de prestaciones en dichas comunidades.

En la mayoría del resto de las comunidades, la incidencia de subsidio por desempleo se sitúa en torno a la media nacional (37,8%), aunque hay algunas que presentan cifras

relativamente más altas, que sobrepasan el 42% (Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia y Comunidad Valenciana), y otras cifras relativamente más bajas, inferiores al 34% (País Vasco, Aragón, La Rioja, Madrid y Navarra).

Por lo que respecta a la RAI, que agrupa al 10,6% de las personas perceptoras de prestaciones por desempleo en el ámbito nacional, algunas comunidades presentan una incidencia mayor, superior al 13% (es el caso de Ceuta, Melilla, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y Comunidad Valenciana), mientras que en otras su presencia es muy reducida, con pesos inferiores al 7% (Baleares, Navarra y País Vasco).

Finalmente, en cuanto al PAE (cuyo peso en el total nacional es del 1,4%), hay algunas comunidades donde su presencia es más elevada (en torno al 2%-3%, como Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla, destacando Ceuta con el 8,8% de sus personas perceptoras totales), mientras que en otras su peso es insignificante (Navarra y País Vasco).

Gracias a la disponibilidad de los microdatos de los ficheros de prestaciones por desempleo del SEPE, es posible examinar más detalladamente la caracterización territorial de los subsidios del nivel asistencial. El problema reside en que la variedad de estos subsidios es muy elevada, como se vio en la parte dedicada a la descripción normativa del sistema de garantía de ingresos. En el caso del subsidio por desempleo, se tratan de atender situaciones diversas (agotamiento de prestaciones contributivas o cotización insuficiente) en función de ciertas variables (relacionadas con la edad, la existencia o no de responsabilidades familiares y el tiempo cotizado previamente en el empleo), junto con el tratamiento especial de grupos específicos.

Toda esta variedad de tipos de subsidios hace recomendable, con el objetivo de facilitar el tratamiento y el análisis posterior de los datos, la agrupación de los mismos en un número más reducido de categorías. En concreto, se han considerado siete categorías, que son las siguientes:

- (1) Subsidios por agotamiento de la prestación contributiva (con y sin responsabilidades familiares) de personas menores de 45 años.
- (2) Subsidios por agotamiento de la prestación contributiva (con y sin responsabilidades familiares) de personas mayores de 45 años.
- (3) Subsidios por cotizaciones insuficientes para percibir la prestación contributiva.
- (4) Subsidios de colectivos específicos: por revisión de invalidez, de excarcelados, de emigrantes retornados y para los trabajadores de más de 52 años (55 años desde julio de 2012).
- (5) Subsidio de renta agraria (distinguiendo según duración de la prestación).
- (6) Programas temporales (PRODI y PAE).
- (7) Programa de Renta Activa de Inserción (RAI).

Cuadro 2.6. Distribución de las categorías del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo por comunidades autónomas (año 2015).

	Categoría de subsidio							Total	Total
	Agotam. derecho PC < 45 años (resp. fam.) (1)	Agotam. derecho PC > 45 años (2)	Subsidio por cotizac. insufic. (3)	Colect. especial. (4)	Renta Agraria (5)	Progr. tempor. (PRODI y PAE) (6)	Renta Activa Inserción (RAI) (7)	(%)	(Nº)
Andalucía	25,6	20,3	28,4	18,8	87,3	33,6	25,8	27,8	669670
Aragón	2,1	2,4	1,5	2,3		1,7	1,9	1,9	44689
Asturias	1,9	2,4	1,5	2,5		0,9	1,9	1,8	43733
Baleares	2,1	2,0	4,6	2,0		0,6	1,3	2,3	55571
Canarias	6,3	5,8	7,1	6,3		9,7	8,3	6,6	159301
Cantabria	1,1	1,2	1,4	1,1		0,5	0,9	1,1	25396
C-La Mancha	5,4	5,3	6,2	4,4		8,2	6,1	5,4	128591
Cast. y León	3,8	5,2	4,3	5,3		3,2	3,9	4,2	100199
Cataluña	13,7	14,8	13,3	16,4		7,5	12,0	13,0	312099
C. Valenc.	11,5	11,3	9,8	13,0		13,8	14,1	11,4	274398
Extremadura	3,4	3,5	4,4	2,7	12,7	3,8	3,4	4,0	95935
Galicia	5,5	6,0	4,9	7,0		4,0	5,0	5,3	126643
Madrid	10,4	11,6	6,5	9,8		5,0	8,4	8,4	201788
Murcia	3,6	2,9	2,7	2,4		5,1	3,9	3,0	72691
Navarra	0,9	1,1	0,7	1,2		0,2	0,7	0,8	19644
País Vasco	2,1	3,3	1,6	3,8		0,3	1,5	2,2	52224
La Rioja	0,5	0,6	0,3	0,6		0,3	0,5	0,4	10500
Ceuta	0,2	0,2	0,4	0,2		1,33	0,3	0,3	7058
Melilla	0,2	0,2	0,4	0,1		0,34	0,3	0,2	5552
Total	100	100	100	100	100			100	2405682

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

El cuadro 2.6 contiene la distribución de las diferentes categorías del nivel asistencial por comunidades autónomas para el año 2015. Las comunidades más grandes en términos de población (Andalucía, Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana) concentran la mayoría de los subsidios. Andalucía es la región que agrupa a un mayor número de personas receptoras de subsidios (un 27,8%): un 33,6% en el programa PAE, un 28,4% de las personas receptoras por cotizaciones insuficientes, un 25,8% en la RAI, un 25,6% de las personas receptoras por agotamiento de prestación contributiva con menos de 45 años y responsabilidades familiares, un 20,3% de los de agotamiento de derecho de prestación contributiva con más de 45 años y un 87% en la renta agraria (el 13% restante está en Extremadura).

Cuadro 2.7. Incidencia de las categorías del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo por comunidades autónomas (año 2015).

	Categoría de subsidio							Total	Total
	Agotam. derecho PC < 45 años (resp. fam.) (1)	Agotam. derecho PC > 45 años (2)	Subsidio por cotizac. insufic. (3)	Colect. especial. (4)	Renta Agraria (5)	Progr. tempor. (PRODI y PAE) (6)	Renta Activa Inserción (RAI) (7)	(%)	(Nº)
Andalucía	15,6	8,6	23,0	12,9	16,3	4,1	19,5	100	669670
Aragón	18,9	15,3	18,3	23,4		3,1	20,9	100	44689
Asturias	17,5	15,2	17,9	26,1		1,7	21,6	100	43733
Baleares	15,6	10,3	45,1	16,2		1,0	11,8	100	55571
Canarias	16,1	10,3	24,2	18,3		5,0	26,2	100	159301
Cantabria	17,4	13,4	28,9	20,4		1,6	18,3	100	25396
C-La Mancha	17,3	11,6	26,1	15,7		5,2	24,0	100	128591
Cast. y León	15,6	14,6	23,0	24,3		2,6	19,8	100	100199
Cataluña	17,9	13,4	23,0	24,2		2,0	19,5	100	312099
C. Valenc.	17,1	11,7	19,4	21,8		4,2	25,9	100	274398
Extremadura	14,4	10,2	24,8	13,0	16,5	3,2	17,9	100	95935
Galicia	17,7	13,4	21,1	25,4		2,6	19,8	100	126643
Madrid	21,0	16,3	17,5	22,3		2,0	20,9	100	201788
Murcia	20,4	11,3	20,0	15,3		5,7	27,2	100	72691
Navarra	18,2	16,3	19,8	28,0		1,0	16,8	100	19644
País Vasco	16,3	18,0	16,4	33,8		0,5	14,9	100	52224
La Rioja	18,0	16,4	16,2	25,6		2,1	21,6	100	10500
Ceuta	11,2	6,1	34,0	10,1		15,6	23,0	100	7058
Melilla	13,8	7,9	39,7	10,6		5,1	22,9	100	5552
Total	17,0	11,8	22,5	19,1	5,2	3,4	21,0	100	2405682

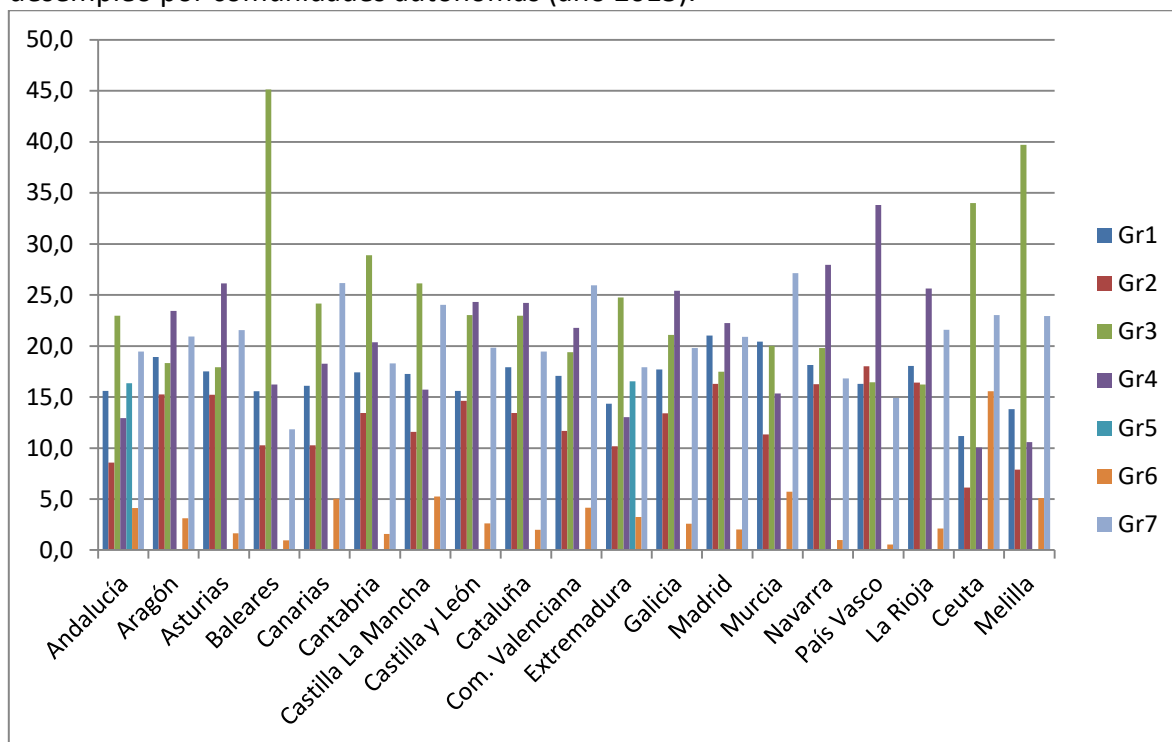
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

La segunda comunidad que agrupa a una mayor proporción de personas perceptoras de subsidios es Cataluña con un 13%: un 13-14% en los subsidios por agotamiento de prestación contributiva o por cotizaciones insuficientes, un 16% en colectivos especiales, un 12% en la RAI y un 7,5% en el PAE. A continuación, la Comunidad Valenciana con un 11% y Madrid con un 8% son otras regiones que concentran un gran número de personas perceptoras. La Comunidad Valenciana agrupa a un 10-11% de personas perceptoras por agotamiento de prestación contributiva o por cotizaciones insuficientes y un 13-14% de colectivos especiales, PAE y RAI, mientras que Madrid a un 10-11% de personas perceptoras de subsidios por agotamiento de PC, un 6,5% de los de cotizaciones insuficientes, un 5% del PAE y 8,4% de la RAI. El resto de las comunidades presentan pesos inferiores al 2%, excepto Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia que exhiben porcentajes que rondan el 4%-7%.

Como complemento del análisis anterior, el cuadro 2.7 (y el gráfico 2.14) ofrece la incidencia de las distintas categorías del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo en cada comunidad autónoma. La distribución de los diferentes subsidios dentro de cada región

difiere de forma importante entre ellas. Por un lado, los subsidios con menor peso son los programas temporales (PRODI y PAE) que no superan el 6% de las personas perceptoras de cada región, excepto en Ceuta en que llegan hasta el 15,6%. Por el contrario, los subsidios con mayor peso se corresponden con los subsidios por cotizaciones insuficientes que se sitúan en torno a una media del 22,5% de las personas perceptoras de cada comunidad, con excepción de algunas regiones que superan el 30%, como Ceuta (34%), Melilla (40%) y Baleares (45%), y otras en que no llegan al 20%, como País Vasco, La Rioja, Aragón y Asturias, que rondan el 16-18%.

Gráfico 2.14. Incidencia de las categorías del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo por comunidades autónomas (año 2015).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

Los subsidios por colectivos especiales y la RAI también se sitúan en torno a un promedio del 20% de las personas perceptoras de cada comunidad. En el primer caso, hay algunas regiones que se quedan claramente por debajo de este porcentaje, como Ceuta y Melilla (10%), Andalucía y Extremadura (13%) y Murcia, Baleares y Castilla-La Mancha (15%-16%), mientras que otras lo superan ampliamente, como País Vasco (34%), Navarra (28%) y La Rioja y Asturias (26%). En el segundo caso, la RAI está poco implantada en Baleares (12% de sus personas perceptoras), País Vasco (15%) y Navarra (17%), mientras que lo está muy por encima de la media en Canarias y Comunidad Valenciana (26%). Finalmente, la Renta Agraria recoge al 16% de las personas perceptoras de subsidios tanto en Andalucía como en Extremadura.

Perfiles socio-demográficos de las personas beneficiarias

El análisis de los perfiles socio-demográficos del nivel asistencial por tipo de subsidio es posible gracias a la disponibilidad de información desagregada que ha sido proporcionada por el Servicio Público de Empleo. Como en el caso del análisis territorial, se utiliza una agrupación de los subsidios en un número más reducido de categorías: subsidios por agotamiento de la prestación contributiva de personas menores de 45 años; subsidios por agotamiento de la prestación contributiva de personas mayores de 45 años; subsidios por cotizaciones insuficientes para percibir la PC; subsidios de colectivos específicos (por revisión de invalidez, de excarcelados, de emigrantes retornados y para los trabajadores de más de 52 años -55 años desde julio de 2012-); subsidio de renta agraria; programas temporales (PRODI y PAE); y programa RAI.

El cuadro 2.8 proporciona la distribución del número de beneficiarios de cada categoría de subsidio del nivel asistencial para diversas características socio-demográficas en el año 2015, mientras que el cuadro 2.9 ofrece la incidencia de los subsidios dentro de cada grupo de personas definidas por sus características socio-demográficas (dicho con otras palabras, la distribución de dichos subsidios en cada colectivo). Esta información permite examinar el panorama de la importancia que tiene cada característica dentro de cada tipo de subsidio y del peso que tiene cada categoría de subsidio dentro de cada colectivo de personas.

En cuanto a la distribución, puede verse que en todos los subsidios predominan las personas receptoras españolas con porcentajes que rondan el 90% en promedio, aunque en algunos su presencia se acerca al 97% (renta agraria y colectivos especiales). El peso de los extranjeros es mayor en el caso de los subsidios por cotizaciones insuficientes y por agotamiento de la prestación contributiva de menores de 45 años, lo cual se encuentra asociado a dos características de los trabajadores inmigrantes: su mayor juventud y su mayor presencia en el empleo temporal.

El mayor peso masculino en la percepción de los subsidios (52,6% en promedio) se debe a que los varones están más presentes en ciertos tipos de subsidios: los subsidios de colectivos especiales (64,8%) y el de agotamiento de prestación contributiva con más de 45 años (58%). Sucede lo contrario en los subsidios por agotamiento de prestación contributiva de menos de 45 años y cotizaciones insuficientes, donde hay ligeramente más mujeres que hombres, y en la renta agraria y, sobre todo, los programas temporales, donde hay más presencia femenina, mientras que la RAI está equilibrada.

Cuadro 2.8. Distribución de las categorías del nivel asistencial de las prestaciones por desempleo por género, grupos de edad, nacionalidad y número de hijos (año 2015).

	Categoría de subsidio	Total	Total
--	-----------------------	-------	-------

	Agotam. derecho PC < 45 años (resp. fam.) (1)	Agotam. derecho PC > 45 años (2)	Subsidio por cotizac. insufic. (3)	Colect. especial. (4)	Renta Agraria (5)	Progr. tempor. (PRODI y PAE) (6)	Renta Activa Inserción (RAI) (7)	(%)	(Nº)
Género									
Varones	47,9	58,2	48,9	64,8	46,6	36,9	50,1	52,6	1264826
Mujeres	52,1	41,8	51,1	35,2	53,4	63,1	49,9	47,4	1140856
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	2405682
Edad									
18-29	9,1	0,0	26,0	2,0	24,1	7,8	2,6	9,8	236312
30-44	82,2	0,0	50,1	3,6	41,9	71,8	7,1	32,1	771185
45+	8,7	100,0	24,0	94,4	34,0	20,5	90,4	58,1	1398185
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	2405682
Nacional.									
Extranjera	16,8	9,5	14,3	3,2	2,4	12,8	10,2	10,5	252310
Española	83,2	90,5	85,8	96,8	97,6	87,2	89,8	89,5	2153372
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	2405682
Nº hijos									
0	3,6	39,3	48,8	86,7	47,6	5,9	48,7	45,7	1099051
1	46,9	28,9	24,6	9,1	22,4	40,6	25,1	26,5	637185
2	40,4	25,7	20,3	3,5	25,2	38,8	19,8	21,9	527288
3+	9,1	6,0	6,3	0,7	4,8	14,7	6,3	5,9	142158
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	2405682

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

Por grupos de edad, el grupo de mayores de 45 años es mayoría (58%) en el total de los subsidios, mientras que aquellos entre 30 y 44 años presentan un peso del 32% y los más jóvenes (aquellos entre 18 y 29 años de edad) apenas llegan al 10%. Por sus propias características, los mayores de 45 años concentran el mayor porcentaje de personas perceptoras de la RAI (90,4%), subsidios especiales (94,4%) y la totalidad de los subsidios por agotamiento de prestación contributiva con más de 45 años. Las personas perceptoras entre 30 y 44 años son más importantes en los subsidios por agotamiento de prestación contributiva con menos de 45 años (82,2%), en los programas temporales (71,8%), en los subsidios por cotizaciones insuficientes (50%) y en la renta agraria (41,9%). Finalmente, los jóvenes menores de 30 años de edad concentran un 26% de las personas perceptoras de los subsidios por cotizaciones insuficientes y un 24% de la renta agraria.

En relación al número de hijos, aquellas personas perceptoras sin hijos a su cargo son mayoría en el total de los subsidios (45,7%), mientras que los que tienen un hijo, dos hijos y 3 o más presentan pesos menores (26,5%, 21,9% y 5,9%, respectivamente). El mayor peso de las personas beneficiarias sin hijos se debe a que concentran casi el 87% de las personas perceptoras de subsidios por colectivos especiales y casi la mitad de los de cotizaciones insuficientes, Renta Agraria y RAI. Las personas perceptoras con un hijo o dos concentran el 87% de subsidios por agotamiento de prestación contributiva de menos de 45 años y el 79%

de programas temporales. El colectivo de quienes tienen 3 o más hijos es relativamente importante en el caso de los programas temporales (PAE).

Cuadro 2.9. Incidencia de las categorías del nivel asistencial de las prestaciones por género, grupos de edad, nacionalidad y número de hijos (año 2015).

	Categoría de subsidio							Total	Total
	Agotam. derecho PC < 45 años (resp. fam.) (1)	Agotam. derecho PC > 45 años (2)	Subsidio por cotizac. insufic. (3)	Colect. especial. (4)	Renta Agraria (5)	Progr. tempor. (PRODI y PAE) (6)	Renta Activa Inserción (RAI) (7)	(%)	(Nº)
Género									
Varones	15,5	13,0	20,9	23,5	4,6	2,4	20,0	100	1264826
Mujeres	18,7	10,4	24,3	14,2	5,9	4,6	22,1	100	1140856
Edad									
18-29	15,7	0,0	59,5	3,9	12,8	2,7	5,4	100	236312
30-44	43,6	0,0	35,1	2,1	6,8	7,7	4,6	100	771185
45+	2,6	20,2	9,3	31,0	3,0	1,2	32,7	100	1398185
Nacional.									
Extranjera	27,2	10,7	30,6	5,8	1,2	4,2	20,4	100	252310
Española	15,8	11,9	21,6	20,7	5,7	3,3	21,1	100	2153372
Nº hijos									
0	1,3	10,1	24,1	36,2	5,4	0,5	22,4	100	1099051
1	30,1	12,9	20,9	6,6	4,4	5,3	19,9	100	637185
2	31,3	13,8	20,8	3,0	6,0	6,1	19,0	100	527288
3+	26,2	12,0	24,1	2,4	4,3	8,5	22,5	100	142158
Total	17,0	11,8	22,5	19,1	5,2	3,4	21,0	100	2405682

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE.

Por lo que respecta a la incidencia, cuando se compara la distribución por género, se aprecia que en el colectivo masculino los subsidios más numerosos son los correspondientes a los colectivos especiales (23,5%), la renta agraria (20%) y la RAI (20%), mientras que entre las mujeres se trata de los subsidios por cotizaciones insuficientes (24%), la RAI (22%) y el agotamiento de prestación contributiva con menos de 45 años y responsabilidades familiares (18,7%).

Por grupos de edad, los subsidios con más presencia entre los jóvenes de menos de 30 años son los de cotizaciones insuficientes (59%); entre aquellos con 30-44 años, son los subsidios por agotamiento de prestación contributiva de menos de 45 años y responsabilidades familiares (43%) y por cotizaciones insuficientes (35%); y entre los mayores de 45 años los subsidios de colectivos especiales (31%), la RAI (32,7%) y el de agotamiento de prestación contributiva y más de 45 años (20%).

Por nacionalidad, las proporciones de los distintos subsidios percibidos por los españoles se sitúa en torno al 21% en el caso de tres subsidios: RAI, colectivos especiales y cotizaciones insuficientes. Estos subsidios son también los más frecuentes entre las personas receptoras extranjeras, con porcentajes similares en el caso de la RAI (20%) y superiores en los subsidios por cotizaciones insuficientes (30%) y por agotamiento de prestación contributiva y menos de 45 años (27%).

Finalmente, la estructura de subsidios para los tres colectivos de personas receptoras con hijos es muy similar entre ellos, destacando la mayor presencia de los subsidios correspondientes al agotamiento de una prestación contributiva con responsabilidades familiares y de los programas temporales con respecto al promedio. En cambio, las personas receptoras sin hijos reciben con mayor frecuencia subsidios relacionados con colectivos especiales (36% frente a menos del 7% en el caso de los otros grupos).

2.5.2. Pensiones con complemento a mínimos

Caracterización territorial

El cuadro 2.10 proporciona el porcentaje de pensiones con complemento a mínimos según tipo de pensión para cada una de las comunidades autónomas. Si nos fijamos primero en la columna del total, podemos ver que el promedio nacional se sitúa en el 26,5%, pero a la vez existe una gran diversidad de esta variable entre las distintas comunidades. Así, en un extremo está Extremadura, con casi la mitad de las pensiones que tienen un complemento a mínimos, Castilla-La Mancha, con más de cuatro de cada diez, y Andalucía, Canarias, Galicia, Murcia y Melilla, con alrededor de una de cada tres. En el otro extremo se encuentra País Vasco con solo un 13% y Madrid, Cataluña y Asturias con algo más del 17%

Estos niveles y patrones regionales se repiten en el caso de las pensiones con mínimos de jubilación, que son las más numerosas. El porcentaje de pensiones con complemento a mínimos es más elevado en el caso de las pensiones de viudedad (32,4%), orfandad (47,1%) y favor familiar (54,8%), y más bajo en el caso de las pensiones con mínimos de incapacidad permanente (13,1%). En todos ellos, solo con algunas excepciones, se cumple que las mismas comunidades presentan las proporciones más altas, claramente por encima del promedio (Extremadura, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia), y otras que presentan las proporciones más bajas, muy por debajo (Asturias, Madrid, Cataluña, País Vasco).

Cuadro 2.10. Porcentaje de pensiones con complemento a mínimos según tipo de pensión, por comunidades autónomas (año 2015).

	Total	Pensiones con mínimos IP	Pensiones con mínimos jubilación (clave 2)	Pensiones con mínimos jubilación proc. inc. (clave J)	Pensiones con mínimos viudedad	Pensiones con mínimos orfandad	Pensiones con mínimos FF
Andalucía	35,5	18,8	33,5	39,7	41,3	56,3	54,6
Aragón	25,3	9,4	21,6	28,8	34,9	41,3	48,4

Asturias	17,7	8,8	15,5	25,8	19,0	36,4	37,8
Illes Balears	22,1	9,0	19,8	29,7	25,9	44,4	47,8
Canarias	33,3	14,8	27,4	39,6	44,5	57,4	57,3
Cantabria	20,5	10,2	16,9	32,3	23,2	40,9	48,8
Cast. y León	31,1	11,7	26,1	42,9	40,1	52,2	58,5
C.-La Mancha	41,8	14,1	35,6	50,7	58,6	57,7	64,4
Cataluña	17,4	8,6	16,5	23,6	18,9	34,1	37,7
C.Valenciana	29,2	15,2	25,5	37,3	36,6	49,5	52,5
Extremad.	49,6	22,7	45,4	59,1	60,6	67,3	66,7
Galicia	33,0	14,5	32,0	48,5	30,9	53,7	75,6
Madrid	17,3	8,8	13,8	20,5	25,2	34,1	34,0
Murcia	32,2	14,8	27,3	43,1	38,3	54,4	61,5
Navarra	20,7	7,3	18,0	21,5	29,7	36,6	51,9
País Vasco	12,8	5,8	11,1	14,1	16,3	28,1	29,4
Rioja (La)	26,7	9,6	22,8	32,5	36,5	45,4	51,7
Ceuta	28,6	7,0	19,7	28,6	39,7	55,6	46,7
Melilla	32,0	11,5	24,4	27,0	40,0	65,1	56,3
Total	26,5	13,1	23,0	34,8	32,4	47,1	54,8
Nº	2477593	122278	1100777	310943	762802	159278	21515

Fuente: INSS.

El cuadro 2.11 ofrece el porcentaje de pensiones con complemento a mínimos según régimen de cotización para cada una de las comunidades autónomas. El régimen más numeroso es el "General" y su porcentaje (24,8%) se encuentra muy cercano a la media nacional. El siguiente régimen más importante en número de pensiones con complemento es el de "Autónomos" y este es aquel en el que dicho porcentaje es más elevado (39,5%). En ambos se mantiene el patrón mencionado anteriormente.

Los dos regímenes siguientes ("Trabajadores del mar" y "Minería del carbón") son muy específicos y afectan a un número relativamente reducido de personas, especialmente el segundo. En el primero, el porcentaje de pensiones con complemento a mínimos es casi igual que el del promedio total pero el patrón según comunidades varía: las que presentan una proporción mucho mayor son Ceuta y Andalucía, mientras que las que lo tienen mucho menor son País Vasco, Madrid, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Navarra y La Rioja. En el régimen de "Minería del carbón" el promedio es bajo (7,1%), siendo la proporción de complemento de mínimos muy elevada en La Rioja y País Vasco y muy baja en Asturias.

Cuadro 2.11. Porcentaje de pensiones con complemento a mínimos según régimen de cotización, por comunidades autónomas (año 2015).

	Total	General	Autónomos	Trabajad. del mar	Minería del carbón	Accidentes de trabajo	Enfermed. profesion.	SOVI
Andalucía	35,5	35,7	42,6	38,2	15,1	14,8	13,0	0,4
Aragón	25,3	21,5	41,4	22,5	8,3	14,4	8,8	0,5

Asturias	17,7	14,5	34,2	21,2	4,2	11,7	9,8	0,5
Baleares	22,1	19,6	32,7	16,6	17,3	9,4	10,5	0,2
Canarias	33,3	31,8	46,5	29,1	13,6	17,2	12,6	0,2
Cantabria	20,5	15,6	37,1	20,1	18,1	11,7	18,6	0,5
C. y León	31,1	25,5	47,7	16,7	8,3	18,3	14,6	0,8
C.-LM	41,8	38,3	57,2	24,4	19,1	20,4	15,8	0,5
Cataluña	17,4	16,7	26,7	17,4	10,4	8,7	9,8	0,2
C.Valenc.	29,2	29,5	38,0	27,7	12,7	14,4	13,9	0,8
Extrem.	49,6	48,9	58,2	19,7	20,8	24,5	22,0	0,2
Galicia	33,0	26,5	46,5	28,4	14,1	17,4	16,2	0,8
Madrid	17,3	16,0	32,2	14,7	18,9	11,7	10,1	0,6
Murcia	32,2	31,8	41,4	25,4	12,0	12,2	24,5	0,6
Navarra	20,7	17,5	36,0	19,1	10,7	10,2	2,2	0,9
P. Vasco	12,8	11,3	24,4	13,2	23,5	8,7	8,7	0,4
Rioja(La)	26,7	23,0	42,9	18,5	35,8	15,7	6,0	0,3
Ceuta	28,6	26,7	36,9	44,8		30,5	25,0	
Melilla	32,0	29,2	47,4	27,8		27,6	19,1	
Total	26,5	24,8	39,5	26,9	7,1	14,0	12,4	0,5
Nº	2477593	1638896	763690	34882	4696	28965	4781	1683

Fuente: INSS.

Por último, el porcentaje de complemento de mínimos es relativamente bajo en los regímenes de “Accidentes de trabajo” (14%) y “Enfermedades profesionales” (12,4%). Aquí destacan Ceuta y Melilla, con proporciones muy por encima del promedio, aunque el número de casos es ciertamente muy pequeño.

2.5.3. Rentas mínimas autonómicas

Caracterización territorial

Para examinar la distribución territorial de las personas beneficiarias de las rentas mínimas, se han utilizado los datos que recopila el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Esta información se ofrece en el cuadro 2.12.

Destaca la magnitud de la contribución al total del País Vasco, con una de cada cuatro beneficiarios. Le siguen en importancia Andalucía (16%), y Madrid y Cataluña (9% cada una). Estas cuatro regiones concentran el 59% del total de personas perceptoras de rentas mínimas, mientras conjuntamente suponen algo más de la mitad de la población española. En términos de gasto, en torno al 64% del total corresponde al presupuesto ejecutado en dichas comunidades. Esta diferencia revela que los recursos dedicados por persona perceptora de la prestación son mayores en estas comunidades que en el resto. Esto se debe principalmente a las cifras referidas al País Vasco.

Cuadro 2.12. Distribución de las personas beneficiarias de rentas mínimas autonómicas por comunidades autónomas (año 2015).

Andalucía	16,0
Aragón	2,7
Asturias	6,3
Baleares	0,9
Canarias	3,8
Cantabria	2,0
Castilla-La Mancha	0,9
Castilla y León	4,7
Cataluña	9,1
Ceuta	0,1
Extremadura	3,4
Galicia	4,3
Madrid	9,2
Melilla	0,3
Murcia	1,5
Navarra	4,0
País Vasco	24,9
Rioja (La)	0,9
Comunidad Valenciana	5,1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Otras comunidades que, siendo relativamente pequeñas en población, tienen un peso importante en la distribución de las personas perceptoras son Asturias (6,3%) y Navarra (4%).

Perfiles socio-demográficos de las personas beneficiarias

En cuanto al perfil socio-demográfico de las personas beneficiarias de las rentas mínimas, para su análisis se han empleado los datos procedentes del fichero de registros de rentas mínimas autonómicas que se ha creado *ex profeso* para la realización del presente informe a partir de la información suministrada por las propias comunidades (con la excepción de Cataluña y Asturias, que no suministraron los registros). Los datos se refieren a los expedientes que estaban activos en diciembre de 2015. El cuadro 2.13 proporciona la distribución de las personas beneficiarias según un conjunto de características socio-demográficas.

Cuadro 2.13. Distribución de las personas beneficiarias de rentas mínimas autonómicas por diversas características socio-demográficas (año 2015).

Género	
Hombres	39,7
Mujeres	60,3
Edad	
<25	7,4
25-35	25,2
35-45	31,4
45-55	20,5
>55	15,4
Nivel de estudios	
Educación primaria o inferior	67,1
Educación secundaria obligatoria	18,9

Bachiller/F.P. medio	10,0
Universitario/F.P. superior	4,0
Estado civil	
Soltero/a	39,4
Casado/a	21,9
Separado/a	8,1
Divorciado/a	12,6
Pareja de hecho	1,4
Viudo/a	3,9
Otros	12,8
Nacionalidad	
Española	65,3
Extranjera	29,8
Doble nacionalidad	4,9
Situación laboral	
Trabajo por cuenta propia	0,9
Trabajo por cuenta ajena	4,1
Desempleo	71,2
Jubilación	0,6
Otra clase de inactividad	23,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Puede observarse que las mujeres y las personas con nacionalidad española tienen una presencia más elevada, suponiendo aquellas el 60% y estos el 65% de las personas perceptoras. Esta última cifra es relevante, puesto que pone de manifiesto el peso que tienen los nacidos fuera de España en la percepción de rentas mínimas: las personas beneficiarias de nacionalidad extranjera suponen el 30% y los que tienen la doble nacionalidad el 5%.

Por edades, la mayor parte de las personas perceptoras (algo más del 75%) se encuentran en la franja de edad central (entre 25 y 55 años), con una distribución más o menos equilibrada entre los grupos decenales que la conforman, si bien el grupo de más de 55 años también tiene un peso relativamente importante (15%).

En relación con lo anterior, la situación mayoritaria de las personas beneficiarias (casi un 50%) es estar casada o en otra situación que implica una relación actual o pasada (pareja de hecho, separada, divorciada o viuda). Otra parte importante de la población perceptora (39%) se encuentra soltera.

Según nivel de estudios, la mayoría de las personas beneficiarias (dos de cada tres) tienen estudios primarios o inferiores. En el extremo contrario de la distribución de estudios se sitúa un 4% que posee estudios terciarios (universitarios o de formación profesional superior).

Finalmente, con respecto a la relación con respecto a la actividad económica, si se exceptúa el pequeño grupo que procede de una situación previa de empleo (5%), la práctica totalidad se encontraba bien desempleada (71%) bien inactiva por razones distintas a la jubilación (23%).

2.6. Ideas fundamentales

1.- El principal rasgo de las tendencias en el largo plazo del sistema de garantía de ingresos es su expansión, aunque el crecimiento no ha sido continuo durante las tres últimas décadas, con un primer momento expansivo a comienzos de los años ochenta, otro durante la primera mitad de los años noventa y una última fase de crecimiento motivada por la crisis, que hizo que se pasara de algo más de cuatro a casi seis millones de prestaciones.

2.- Las cifras de gasto se mantuvieron más o menos estables hasta el inicio de la crisis, con un veloz crecimiento desde 2008 hasta alcanzar su máximo histórico en 2010 (cerca de 22.000 millones de euros). A partir de esa fecha se inició un progresivo descenso mientras que el número de personas beneficiarias se mantuvo más o menos estable, por lo que el sistema perdió intensidad protectora.

3.- Contemplando en su conjunto el rápido crecimiento del volumen del sistema de garantía de ingresos, se deduce que aunque ha mostrado una notable capacidad de ajuste al cambio de ciclo económico no ha resultado suficiente para dar respuesta al veloz aumento de las situaciones de insuficiencia de ingresos en la crisis. Su limitada incidencia también se confirma cuando se calcula la relación entre el gasto en estas prestaciones y el PIB.

4.- Una de las prestaciones con mayor número de unidades beneficiarias son las de hijo a cargo, con una evolución marcadamente anticíclica. Desde el año 2007 no han dejado de crecer hasta recuperar el millón de unidades. El gasto por beneficiario, sin embargo, ha registrado la tendencia contraria, con un valor medio de la prestación en términos nominales muy inferior en la actualidad al que había en 2008.

5.- Un aspecto que separa a España de la media de los países de la Unión Europea es la sobrerrepresentación del gasto en desempleo con respecto al resto de las categorías del gasto social. Esto sucede incluso en etapas en que el crecimiento económico es más intenso y las tasas de paro relativamente bajas.

6.- La rotación que caracteriza estructuralmente al mercado de trabajo español ha provocado un importante trasvase a la vertiente asistencial de la protección. A este respecto, hay que recordar que el volumen de personas beneficiarias del nivel asistencial superó al del nivel contributivo a partir de 2010, algo que, en cualquier caso, ya se dio con anterioridad incluso en etapas expansivas (sucedió en 1986-2002). Esto puede ser indicativo de la pérdida de capacidad del sistema para dar cobertura a un volumen de paro de larga duración que crece en periodos recesivos, especialmente si estos se prolongan en el tiempo.

7.- Esta tendencia hacia la asistencialización disminuye el potencial redistributivo de la protección por desempleo y profundiza en la desigualdad. Este resultado es más relevante si cabe dado que el nivel de la atención asistencial de la protección por desempleo en España se encuentra entre los más bajos de los países de la OCDE, con cuantías muy por debajo del umbral de la pobreza.

8.- Aunque las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas sólo suponen una pequeña parte del sistema, con poco más del 6% del gasto total, son una de las prestaciones más controvertidas, tanto por tratarse del único instrumento no categórico que ofrece

protección frente al riesgo general de pobreza como por su carácter completamente descentralizado. El número de hogares beneficiarios de las rentas mínimas no ha dejado de aumentar desde su puesta en marcha, más que duplicándose entre finales de 2007 y 2011 y con posteriores aumentos hasta alcanzar más de trescientos veinte mil hogares en 2015. En el período reciente ha habido, además, una proliferación de modificaciones de las leyes autonómicas vigentes, algunas sustanciales, así como el surgimiento de nueva normativa.

9.- Este crecimiento no se ha repartido de manera homogénea entre las CC.AA. Las diferencias en la evolución del gasto por regiones y, sobre todo, la persistencia de cuantías e índices de cobertura de la población sin ingresos muy reducidos en algunas regiones obliga a reflexionar no sólo sobre si la diferenciación territorial supone importantes desigualdades en la cobertura recibida por los hogares con menores ingresos sino sobre los efectos sobre la pobreza y la equidad que suscita el en algunas Comunidades Autónomas las cuantías pagadas estén por debajo de un mínimo básico o que el número de unidades beneficiarias sea muy inferior al de hogares sin ingresos. Estas diferencias se ven favorecidas por el arraigo territorial y la falta de transferibilidad de las rentas mínimas entre las Comunidades Autónomas.

10.- El análisis realizado de las características socioeconómicas de las personas beneficiarias de cada prestación muestra en el caso de las prestaciones por desempleo que la distribución de las Comunidades Autónomas dentro de cada tipo de prestación y la incidencia de cada una de éstas en el interior de cada comunidad no son idénticas, existiendo grandes diferencias en muchas ocasiones. Entre los factores que explican esta realidad destacan las diferencias en la estructura productiva, que se refleja en una composición sectorial y ocupacional del empleo diferente, y la dinámica del mercado de trabajo, con distintos niveles de ocupación y desempleo o tasas de temporalidad, que determinan en parte el acceso de los trabajadores a cada uno de los tipos de prestaciones por desempleo.

11.- Del examen por características sociodemográficas se deduce una cierta especialización de los subsidios por desempleo según ciertas características de las personas perceptoras, con una mayor presencia de hombres en los tipos que dan derecho a duraciones potenciales más largas, como los subsidios de colectivos especiales, mientras las mujeres tienen mayor presencia en otros con derechos más cortos, como los subsidios por agotamiento de prestación contributiva de menos de 45 años y cotizaciones insuficientes, en la renta agraria y, sobre todo, en los programas temporales. Esto es todavía más evidente en el caso de la edad, ya que algunos subsidios la utilizan como elemento definitorio (los subsidios con más presencia de jóvenes, por ejemplo, son los de cotizaciones insuficientes).

12.- Por lo que respecta a las personas perceptoras de rentas mínimas autonómicas, el análisis según estas mismas características revela que la mayor parte de las unidades beneficiarias son mujeres (60%), españolas (65%), tienen una edad situada en los tramos centrales de 25 a 55 años (77%), tienen estudios primarios o inferiores (67%) y se encuentran desempleadas (71%). Destaca también el peso que tienen las personas extranjeras (35%), mayores de 55 años (15%) e inactivas no jubiladas (23%).

3. EFECTOS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

3.1. Introducción

Dentro de los distintos objetivos de los sistemas de protección social, como una mejor redistribución de los ingresos, el aseguramiento de un nivel básico de renta a lo largo del ciclo vital ante posibles contingencias o tratar de evitar fluctuaciones excesivas de los ingresos, la meta principal de las prestaciones que forman la última red de seguridad económica es evitar que ninguna persona u hogar caiga por debajo de un determinado nivel de vida. Este nivel suele representarse en forma de un baremo o umbral mínimo que debería servir de referencia para determinar las cuantías de las prestaciones.

En la práctica, sin embargo, como se vio en el primer bloque de este informe, esa referencia no siempre está presente en la determinación de las cuantías. El temor a que prestaciones elevadas favorezcan una menor participación laboral o la opción en algunos sistemas por prestaciones más categóricas y selectivas han hecho que las cuantías se hayan ido estableciendo teniendo en cuenta otras referencias, ya sea el salario mínimo para evitar que la prestación se acerque al salario potencial de las personas beneficiarias o simplemente como resultado de tratar de mantener los niveles de gasto de los programas en torno a una cifra considerada como sostenible.

No es extraño, por tanto, que en muchos países las prestaciones queden lejos de los umbrales de pobreza y que sus efectos tanto sobre la intensidad como sobre la incidencia de ésta sean limitados. Estos problemas de adecuación, aunque ya estaban presentes antes de la crisis económica, se ampliaron con la prolongación de ésta. El crecimiento de la demanda causado por el aumento del desempleo y la caída de los salarios de los trabajadores con menos recursos ha limitado notablemente la capacidad de los programas para dar cobertura a las nuevas situaciones y para reducir drásticamente las cifras de pobreza, pese a que los umbrales cayeron considerablemente como consecuencia de la caída de la renta de los hogares. Estos problemas, sin embargo, se manifestaron de forma diversa en los países europeos, con una gran variación en la cobertura ofrecida por los sistemas de garantía de ingresos en la crisis y con impactos muy distintos sobre las tasas de pobreza (Figari et al., 2010, Marchal et al., 2011). En general, el aumento de las situaciones de pobreza y de la demanda de prestaciones de la última red hizo que en casi todos los países crecieran los problemas para que las prestaciones mantuvieran niveles de adecuación razonables, sobre todo allí donde los procesos de consolidación presupuestaria han sido más intensos.

La crisis, por tanto, avivó problemas que ya estaban presentes en estos sistemas desde hacía tiempo, añadiendo, además, otros nuevos. En la mayoría de los países, estos programas deben superar algunas de sus deficiencias tradicionales, como la necesaria redefinición de las estrategias de inserción laboral y la inadecuación de las cuantías en muchos casos, a la vez que tienen que hacer frente a un aumento de la demanda de protección en un contexto de recorte general de recursos presupuestarios.

En el caso de España, en el retrato que se ha hecho tradicionalmente de las cuantías de las prestaciones domina la idea de un cuadro muy fragmentado y, en general, poco eficaz en la reducción de la pobreza, incluso ante algunas de sus formas más severas. Las bajas cuantías, los problemas de cobertura de la población vulnerable y, sobre todo, la ausencia de una última red de seguridad económica equiparable a la de la mayoría de países europeos, causaron que la pobreza en España, que ya era muy superior a la media antes de la crisis, creciera más que en la mayoría de países de la Unión Europea. Los indicadores que ha ido ofreciendo Eurostat apuntan a que España se encuentra, junto a los países mediterráneos y otros de menor renta, en el grupo de países europeos donde es menor el impacto de las prestaciones monetarias sobre la pobreza. La capacidad para reducir la pobreza es muy dependiente, además, de las pensiones, con un efecto muy limitado sobre las cifras globales del conjunto de prestaciones que constituyen el sistema de garantía de ingresos.

En esta parte del estudio se analizan tanto los problemas de adecuación de estas prestaciones como sus efectos reales sobre el sistema de garantía de ingresos. El principal valor añadido de este bloque es una mejor caracterización de las prestaciones en las encuestas de ingresos de los hogares y de su impacto sobre los niveles de renta que la que se disponía hasta ahora. La mayoría de los trabajos disponibles, que han utilizado sobre todo la Encuesta de Condiciones de Vida, están limitados por la falta de desagregación dentro de las distintas prestaciones de aquellas de naturaleza no contributiva. Se analizan primero distintos indicadores de adecuación y en los siguientes epígrafes se estima la contribución real de cada prestación a la reducción de la desigualdad y de las distintas formas de pobreza.

3.2. La adecuación de las prestaciones de garantía de ingresos

Una de las cuestiones más relevantes en el análisis del sistema de garantía de ingresos es la capacidad de las prestaciones para modificar la distribución de la renta disponible de los hogares y, más específicamente, la incidencia de la pobreza. Revisiones anteriores de esta capacidad muestran la existencia de un problema estructural de un nivel de suficiencia económica muy alejado de los estándares medios de la mayoría de los países de nuestro entorno, lo que explica, en parte, las dificultades para reducir la incidencia de la pobreza (Ayala, 2015). Aunque la perspectiva económica no es la única a través de la cual se puede medir la eficacia del sistema, dada la importancia de los indicadores de cobertura de los hogares con recursos insuficientes, revisados en apartados anteriores, un nivel bajo de las cuantías limita a la fuerza las posibilidades del sistema para reducir la incidencia de la pobreza.

El concepto de adecuación de las prestaciones remite al uso de perspectivas muy diversas. En una interpretación restrictiva, la adecuación podría aproximarse a través de la capacidad de las prestaciones para satisfacer las necesidades básicas de las unidades beneficiarias, con independencia de cómo se definan éstas. En la mayoría de los países de la Unión Europea, sin embargo, la pobreza se mide como un fenómeno relativo, siendo el procedimiento más habitual la consideración como tal situación cuando los ingresos del hogar se sitúan por debajo de una línea construida como un promedio de la renta media o mediana de la

población total. Desde esta perspectiva, la adecuación podría medirse comparando las cuantías directamente con los umbrales de pobreza o con un indicador general medio de renta. Recientemente, se ha tendido también a relacionar las cuantías con indicadores salariales, fundamentalmente porque la comparación entre países resulta más sencilla y evita el problema de ajuste en el tiempo de las prestaciones con el distinto coste de la vida en cada territorio (Immervoll, 2010; Vandenbroucke et al., 2012).

Siguiendo estos criterios, los más habituales, hay tres variables por las que se puede optar para comparar las cuantías de las prestaciones estudiadas en los apartados anteriores: el salario mínimo, para ver la relación con los salarios bajos e, indirectamente, con el nivel de precios, el PIB per cápita, para analizar la relación de las cuantías con las rentas medias y, en tercer lugar, distintos umbrales relativos de pobreza, calculados como porcentajes de la renta media o mediana por adulto equivalente siguiendo el procedimiento habitual de medición de ésta.

La primera de esas comparaciones, con el salario mínimo, permite poner en relación las prestaciones asistenciales con los salarios bajos. Una ventaja indirecta de esta decisión es que informa también sobre la pérdida o ganancia de capacidad adquisitiva de las prestaciones, ya que el SMI se ha actualizado tradicionalmente de acuerdo a la evolución de los precios, salvo en el período reciente, prácticamente congelado entre 2011 y 2015. Debido al ajuste por precios, los cambios en el cociente pueden interpretarse como ganancias (si la variación es positiva) o pérdidas (si es negativa) de la capacidad adquisitiva de las distintas prestaciones.

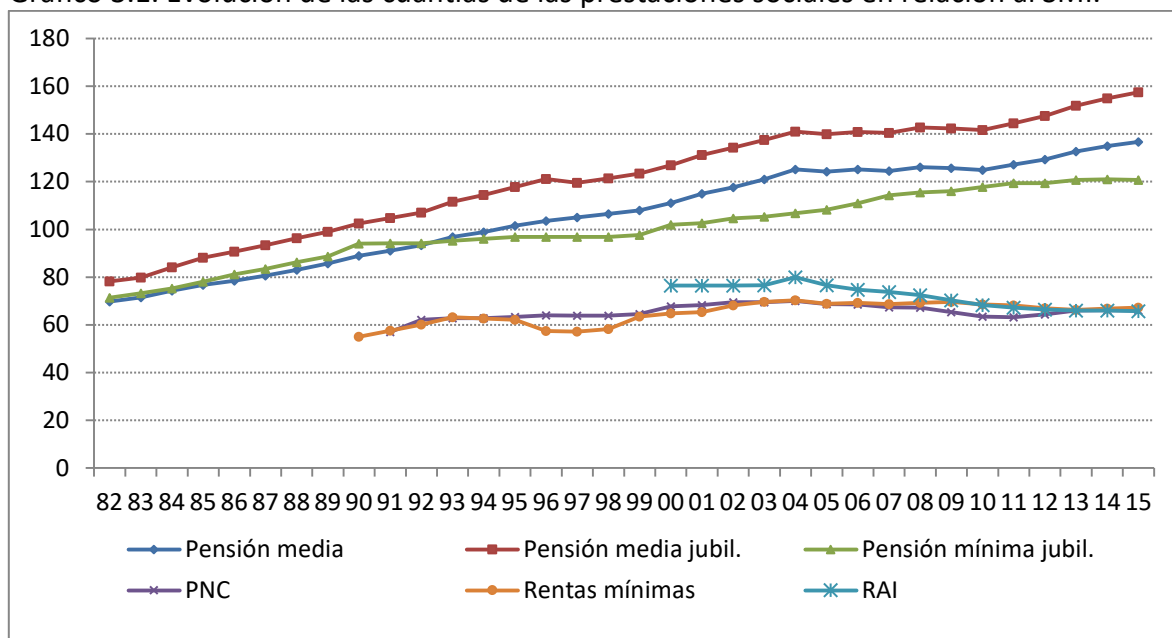
El gráfico 3.1 muestra la evolución de las cuantías de las principales prestaciones de garantía de ingresos respecto al SMI desde comienzos de los años ochenta. Incluye también algunas de las prestaciones contributivas más relevantes para poder comparar también el acercamiento o divergencia respecto a la primera red de aseguramiento. Los principales rasgos que destacan de esta evolución son la presencia de diferentes etapas de cambio en la relación y la distinta tendencia de las prestaciones contributivas y de las asistenciales. Mientras que las primeras muestran una clara tendencia ascendente respecto al SMI hasta mediados de la pasada década, frenada fundamentalmente por la mejora registrada por el denominador, salvo las pensiones mínimas que mantuvieron la tendencia al alza, el principal rasgo del patrón de cambio de las prestaciones de garantía de ingresos fue el de la ausencia de grandes fluctuaciones en esa relación³¹. El motivo básico para explicar la ganancia de capacidad adquisitiva de las pensiones contributivas fue el incremento de las cuantías impulsado por la política de revalorizaciones y, sobre todo, por la progresiva entrada en el sistema de pensiones correspondientes a historiales de cotización más completos y mayores salarios y bases.

Esa tendencia al alza contrasta con la correspondiente a las prestaciones de naturaleza no contributiva incluidas en la comparación. No hay que olvidar que las cuantías de algunas de éstas fueron determinándose tomando como referencia el propio SMI, o posteriormente el IPREM. Destaca, en cualquier caso, una progresiva caída del indicador ya antes de la crisis

³¹ No se incluye en las comparaciones el subsidio de desempleo, dada su dependencia fija durante casi todo el período de la propia evolución del SMI.

tanto en las pensiones no contributivas (PNCs) como en la Renta Activa de Inserción (RAI), mientras que en el caso de las rentas mínimas, tomando como referencia el promedio de cuantías autonómicas, la relación no ha cambiado sustancialmente, moviéndose durante todo su período de funcionamiento en niveles en torno al 60%.

Gráfico 3.1. Evolución de las cuantías de las prestaciones sociales en relación al SMI.



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En general, en la mayoría de los programas, su limitada capacidad presupuestaria, tanto por su carácter residual en varias CC.AA. como por la ausencia de cofinanciación desde la Administración Central, condicionó severamente la posibilidad de establecer mayores cuantías. Con el desarrollo de la crisis, éstas se congelaron en varias regiones. Como lo mismo sucedió con el SMI, el ratio no cambió sustancialmente, sin que ello deba ocultar una merma en la protección ofrecida por las CC.AA. y una menor protección de los salarios de los trabajadores con menos recursos a través del SMI.

Debe recalcar también que la divergencia observada en la evolución de la protección ofrecida por los niveles contributivo y asistencial a través de las cuantías supone un factor de desigualdad creciente dentro del propio sistema de protección social. El resultado es una mayor diferenciación entre las personas beneficiarias del sistema español de prestaciones sociales, que limita su impacto redistributivo.

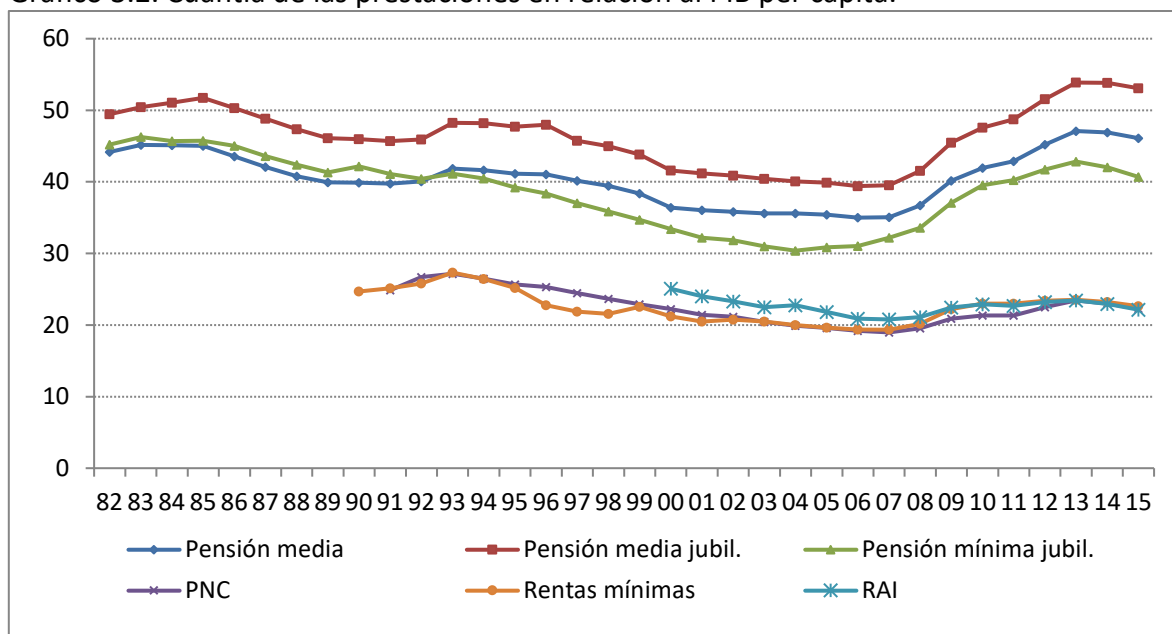
Como se señaló, una segunda vía para analizar la adecuación de las prestaciones de garantía de ingresos es mediante el cálculo de la relación entre las cuantías de las prestaciones objeto de estudio y la renta media de la población española. Una aproximación muy general es tomar como referencia el PIB per cápita, ya que ofrece una serie homogénea del nivel

medio de vida para un intervalo temporal muy amplio, pese a las limitaciones que ofrece como indicador excesivamente agregado. Dada la independencia, a priori, de las cuantías respecto a los cambios de ciclo económico, es fácil anticipar que las mejoras o empeoramientos en la relación propuesta deberían depender, fundamentalmente, del carácter expansivo o recesivo del ciclo económico. En las fases expansivas es probable que aumente la brecha entre la renta media de los hogares y las cuantías de las prestaciones monetarias, mientras que en las fases de desaceleración de la economía cabría esperar el efecto contrario. Estos posibles movimientos están ligados, sin embargo, a un supuesto cuestionable, que es el propio supuesto de que las cuantías son independientes del ciclo económico. Podría pensarse que en las fases recesivas, como en el período reciente, los legisladores decidan optar por introducir congelaciones o recortes para evitar que el gasto en los programas alcance un volumen difícilmente sostenible en contextos de ajustes presupuestarios.

En general, como muestra el gráfico 3.2, este comportamiento anticíclico tuvo lugar durante buena parte del período considerado, aunque, como en el caso anterior, con algunas diferencias leves entre las prestaciones contributivas y las de garantía de ingresos. En el caso de las prestaciones contributivas, tras un importante proceso de revalorización a principios de los años ochenta, desde mediados de la década de los noventa hasta la crisis reciente las cuantías, con excepción de las mínimas desde 2004, crecieron más lentamente que la economía. Las altas tasas de crecimiento económico en la etapa de bonanza económica favorecieron la ampliación de las diferencias entre las rentas procedentes del mercado de trabajo, sobre todo, y las cuantías de las prestaciones. Este proceso se invirtió con la crisis, con una mejora de casi quince puntos entre 2007 y 2013, debido a la severa caída de la renta media y la mejora de las cuantías por el número creciente de nuevas entradas con pensiones más altas. Esta mejora relativa volvió a moderarse desde ese último año como consecuencia de la recuperación de tasas positivas de crecimiento económico. Destaca, como rasgo general, que después de las fluctuaciones citadas la relación entre las prestaciones más generosas de nuestro sistema de protección social, como son las pensiones, y el PIB per cápita es muy similar a la que había hace más de tres décadas.

El acercamiento a las rentas medias ha sido mucho más lento en el caso de las prestaciones de garantía de ingresos, con efectos menos marcados del cambio de ciclo durante las fases recesivas. Mientras que en el período de bonanza económica anterior a la crisis sí tuvo lugar un claro distanciamiento de las cuantías respecto a la renta media, la prolongación e intensidad de la etapa recesiva reciente no llevó el indicador a los niveles previos, concentrándose la mejora, además, en los dos primeros años de la crisis. En la actualidad, las cuantías se mantienen muy alejadas del nivel medio de renta de los hogares españoles, lo que explica que aunque su contribución a la reducción de las formas más severas de pobreza se mantiene, sus efectos sobre la distribución de la renta y la incidencia de la pobreza relativa sean muy limitados. Destaca que en términos de la relación propuesta, los indicadores se sitúan en la actualidad en niveles por debajo de los que se registraban a comienzos de los años noventa.

Gráfico 3.2. Cuantía de las prestaciones en relación al PIB per cápita.



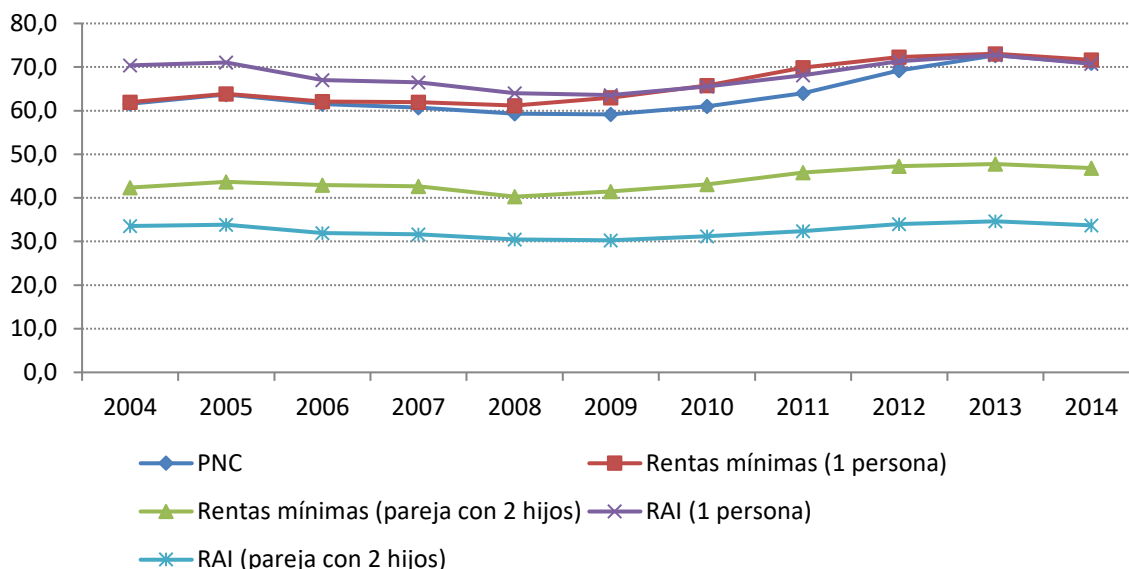
Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y *Contabilidad Nacional de España* (INE).

De las opciones señaladas, la vía más directa y habitual para medir los niveles de adecuación de las prestaciones de garantía de ingresos es la comparación de las cuantías ofrecidas con los umbrales de pobreza para cada tipo de hogar. En los países de la Unión Europea, como se ha señalado, éstos se determinan como un porcentaje de los niveles de renta medios o medianos existentes en un momento dado en el ámbito espacial de referencia. La cifra resultante se interpreta como la línea que define una situación de pobreza relativa, considerando como pobres a los hogares o personas cuyo nivel de renta se sitúa claramente por debajo del nivel medio de vida de la sociedad de referencia. Las principales ventajas de esta aproximación son la facilidad de cálculo de umbrales e indicadores y la amplia difusión de su uso en los estudios contemporáneos. Es sabido también que como aproximación relativa, este tipo de procedimientos han sido objeto de importantes críticas, como las que se refieren a la supuesta arbitrariedad del porcentaje de renta que se toma como umbral, la sensibilidad observada en las cifras de pobreza según se modifiquen las principales decisiones metodológicas adoptadas en su medición y los problemas para ajustar los umbrales a ámbitos territoriales diferentes, con importantes variaciones en el coste de la vida. Las ventajas citadas y la posibilidad de realizar comparaciones entre países y territorios hacen, sin embargo, que sean la principal referencia en el análisis de la pobreza en los países de la Unión Europea.

En el caso de España, las cuantías de las prestaciones objeto de estudio se pueden relacionar con los umbrales de pobreza que pueden calcularse a partir de los datos de renta disponible del hogar que ofrece la Encuesta de Condiciones de Vida, con la posibilidad de diferenciar esas líneas teniendo en cuenta el tamaño del hogar, dada la diferente cobertura de cada

tipo de hogar que ofrece cada programa³². El gráfico 3.3 recoge la relación entre las cuantías de las prestaciones y esos umbrales, de tal forma que los porcentajes pueden interpretarse como la proporción con la que las prestaciones cubren la brecha entre los ingresos de las unidades beneficiarias y el umbral de pobreza³³.

Gráfico 3.3. Cuantía de las prestaciones en relación al umbral de pobreza.



Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y *Encuesta de Condiciones de Vida* (INE).

Del cálculo de estas medidas de adecuación se desprende la presencia de diferencias importantes tanto en la cobertura del riesgo de pobreza que ofrece cada prestación como en la que afecta a cada tipo de hogar. Dada la similitud de las cuantías que ofrecen los tres esquemas analizados y la considerable caída del umbral de pobreza desde el inicio de la crisis, como consecuencia del propio carácter relativo del umbral, se ha ido recortando la brecha entre el nivel de las transferencias y la línea de pobreza en el conjunto de prestaciones del sistema, con una mayor mejora relativa de las rentas mínimas que las pensiones no contributivas y la RAI. No obstante, las prestaciones de garantía de ingresos incluidas en la comparación resultan claramente insuficientes para cubrir el riesgo de pobreza cuando aumenta la dimensión del hogar, con niveles por debajo del 50% en las rentas mínimas y en torno al 35% en el caso de la RAI.

³² La escala de equivalencia utilizada es la de la OCDE modificada, que asigna el valor 1 al primer adulto del hogar, 0,5 a otros adultos y 0,3 a cada hijo.

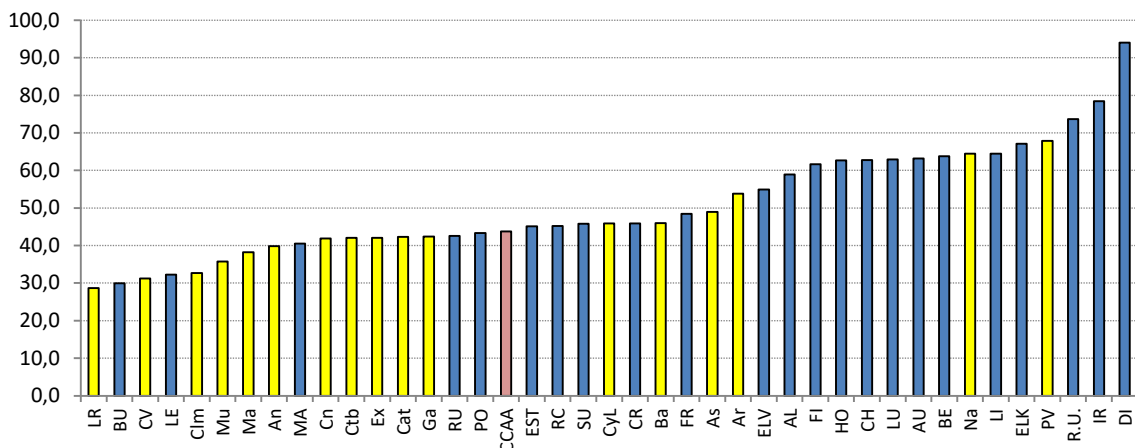
³³ En el año 2013 el INE introdujo en la ECV un importante cambio metodológico. Hasta entonces, la información sobre los ingresos de los hogares que ofrecía la encuesta era la que procedía de los declarados por éstos cuando eran entrevistados. A partir de ese año, el INE pasó a utilizar datos de renta proporcionados por la Agencia Tributaria y la Seguridad Social. La serie con datos de renta con la metodología tradicional se puede reconstruir hasta 2014.

La posibilidad de cruzar las cuantías de las prestaciones con umbrales de pobreza permite también la comparación de la adecuación de las prestaciones con los resultados de otros países europeos. Por un lado, la disponibilidad de una base de datos común, como la Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC), permite el cálculo de umbrales de pobreza para los distintos tipos de hogar en todos los países de la UE. Por otro lado, existe información relativamente homogénea sobre las cuantías de las prestaciones en cada Estado miembro de la UE. Desde hace varios años, la Comisión Europea, en sus informes sobre la protección social en la Unión Europea ofrece información periódica sobre las características de estos programas y los baremos establecidos en cada país. A través del Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), la Comisión publica regularmente información para 32 países (los 28 Estados de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) correspondientes a las doce principales áreas de la protección social.

Los datos referidos a las prestaciones de garantía de ingresos incluyen una rica información sobre las cuantías básicas de los sistemas generales de rentas mínimas y los diferentes complementos existentes. Hay que advertir, sin embargo, que la comparación puede no ser del todo perfecta, ya que además de la prestación básica de renta mínima varios países añaden complementos que tienen en cuenta una amplia diversidad de características personales y familiares (edad, enfermedad, gastos de vivienda, necesidades educativas, gastos médicos y muchas otras condiciones), que no siempre es fácilmente identificable en los ficheros disponibles.

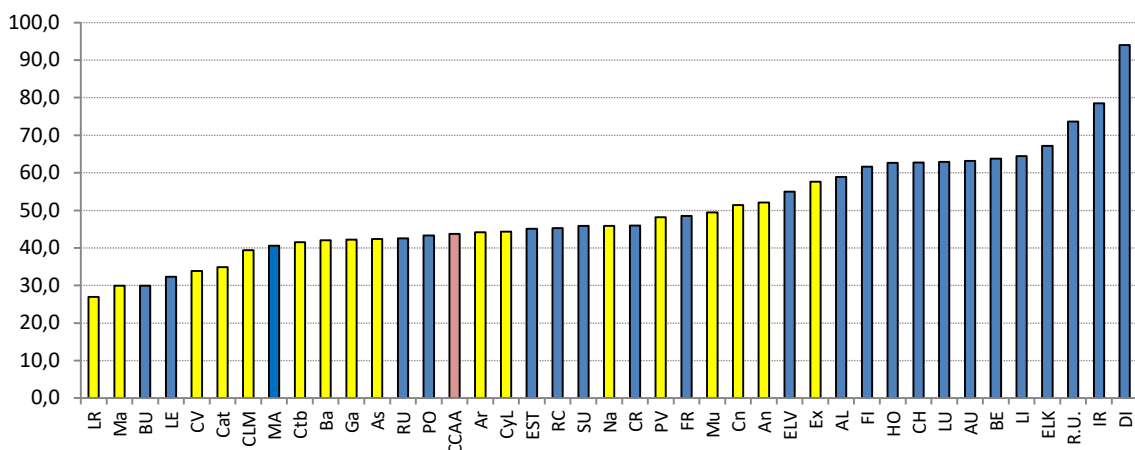
Con esas cautelas en mente, los gráficos 3.4. y 3.5. ofrecen información sobre la adecuación de las rentas mínimas en la Unión Europea tomando como referencia hogares de cierta dimensión, incluyendo tanto el promedio de las CC.AA. como los resultados individuales de cada prestación regional. Para ofrecer un amplio marco de comparación, los indicadores de adecuación de cada Comunidad Autónoma se han calculado tomando como referencia tanto un umbral nacional (gráfico 3.4.) como umbrales específicos de cada región (gráfico 3.5). Hay que advertir también que el peso de la renta mínima general en el conjunto del sistema de garantía de ingresos difiere notablemente en los países incluidos en la comparación. A diferencia de lo que sucede con otras prestaciones, en las que existe una acusada uniformidad en sus parámetros básicos, no existe un modelo común en los países europeos en el diseño de los programas de garantía de ingresos, con modelos muy diversos según las estrategias de desarrollo de la red de garantía de mínimos, que mientras que en algunos casos descansa en un solo programa en otros lo hace sobre una variedad de prestaciones.

Gráfico 3.4. Adecuación de las rentas mínimas en las CC.AA. y la Unión Europea, 2014 (cuantía de las prestaciones en relación al umbral de pobreza nacional, pareja con dos hijos, umbrales nacionales).



Fuente: elaboración propia a partir de MISSOC Comparative Tables Database, datos de las Comunidades Autónomas y EU-SILC (Eurostat).

Gráfico 3.5. Adecuación de las rentas mínimas en las CC.AA. y en la Unión Europea, 2014 (cuantía de las prestaciones en relación al umbral de pobreza nacional, pareja con dos hijos, umbrales regionales).



Fuente: elaboración propia a partir de MISSOC Comparative Tables Database, datos de las Comunidades Autónomas y EU-SILC (Eurostat).

De los indicadores estimados se desprenden, fundamentalmente, dos rasgos básicos, que son la variedad de resultados, con países con indicadores de adecuación mucho más elevados que en otros, y la limitada suficiencia económica de las rentas mínimas españolas. Dinamarca es el país donde la adecuación de las prestaciones es mayor, cubriendo casi en su totalidad el riesgo de pobreza. Hay que destacar también el resultado de los países anglosajones, con indicadores cercanos al 75%, que en la última década han mejorado claramente la protección ofrecida, debido sobre todo al aumento de los complementos familiares que se añaden a la cuantía básica de la prestación. La mayoría de los países centroeuropeos, con modelos de protección continentales, ofrecen niveles medios de

adecuación –entre el 50 y el 70% del umbral de pobreza–, con algunas excepciones notables, como la de Francia, donde el indicador queda por debajo del 50%. En el caso de los países nórdicos no hay un modelo definido, diferenciándose los altos valores de Dinamarca de los de Suecia, que pueden interpretarse como bajos en el contexto comparado, o de los niveles medios de Finlandia.

Los resultados medios de las Comunidades Autónomas son, en general, sensiblemente inferiores a los de la mayoría de los países de nuestro entorno. Los valores son parecidos a los de Portugal y sólo Rumanía, Malta, Letonia y Bulgaria presentan indicadores más bajos. Este valor medio, sin embargo, esconde una amplia diversidad de resultados, como ya se señaló en el segundo capítulo. Mientras que algunas regiones se sitúan en la zona medio-baja (Aragón, Asturias, Baleares y Castilla y León) y otras incluso en la parte alta (País vasco y Navarra), la mayoría de las Comunidades presentan indicadores de adecuación bajos o muy bajos en el marco europeo. Hay que advertir, en cualquier caso, que si esa comparación se hace con los umbrales regionales de pobreza teniendo en cuenta, por tanto, el nivel de vida medio en cada territorio, se produce una sensible mejora de algunas de las CC.AA. con menores niveles de renta media, con resultados mucho mejor ajustados a sus posibilidades presupuestarias. Lo contrario sucede en algunas de las regiones que en el primer gráfico ocupan algunas de las primeras posiciones del ranking, descendiendo ahora a niveles medio-bajos de protección.

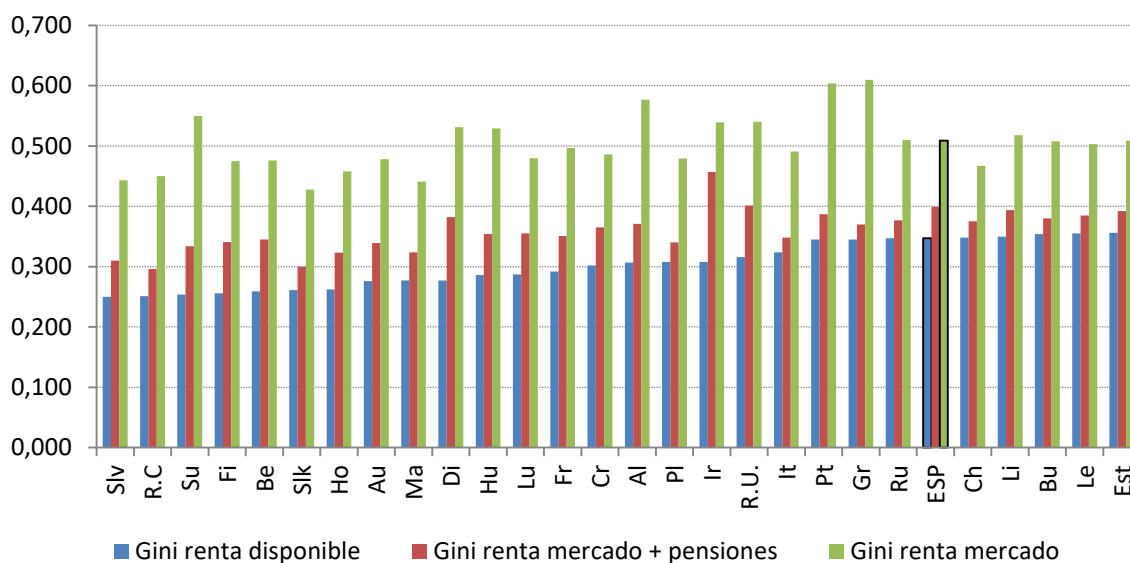
El balance global que puede hacerse, por tanto, a través de los diferentes indicadores utilizados, es de bajos niveles de adecuación del sistema español de garantía de ingresos. Así se desprende tanto de los distintos cálculos que ponen en relación las cuantías de las prestaciones con otras variables como de la comparación con otros países europeos. Los distintos indicadores revisados sugieren que existe un serio problema de eficacia, dado que las prestaciones resultan sistemáticamente insuficientes para elevar las rentas de los hogares hasta el umbral de pobreza, se han distanciado de otras prestaciones que ofrecen mayor protección, no han registrado mejoras significativas respecto al nivel medio de renta y son, en síntesis, una de las razones de que los indicadores de pobreza, sobre todo severa, sean superiores a los de la mayoría de países de la Unión Europea.

3.3. Progresividad de las prestaciones y contribución a la reducción de la desigualdad

Aunque las prestaciones que dan forma al sistema de garantía de ingresos se dirigen, fundamentalmente, a intentar aliviar las formas más severas de pobreza, pueden tener efectos también sobre la desigualdad en la distribución de la renta de los hogares. Identificar cuál es la contribución a la desigualdad de cada prestación puede resultar relevante en la valoración del papel de la última red en el conjunto de la protección social. Para que las prestaciones sociales tengan suficiente capacidad para modificar la desigualdad es necesario tanto que sus cuantías sean elevadas y supongan un peso importante sobre la renta de los hogares como que haya un número elevado de hogares que las reciban.

Las bajas cuantías de las prestaciones de garantía de ingresos, revisadas en el epígrafe anterior, y su limitada importancia como fuente de renta de los hogares, salvo los complementos de mínimos de las pensiones, difícilmente identificables en las encuestas, hacen predecible un efecto redistributivo muy limitado. En casi todos los países de la Unión Europea, tal como muestra el gráfico 3.6, el efecto sobre la desigualdad de las prestaciones monetarias distintas de las pensiones es poco relevante, resultando este impacto en España particularmente modesto. Los datos muestran que, en general, es en los países con tasas de pobreza y los indicadores de desigualdad más bajos –los países nórdicos, sobre todo– donde las prestaciones distintas de las pensiones tienen un mayor efecto sobre la desigualdad. En contraste, el modelo mediterráneo de protección social se ha caracterizado por hacer descansar en el sistema de pensiones la mayor responsabilidad en la corrección de las desigualdades de renta entre los hogares.

Gráfico 3.6. Efecto redistributivo de las prestaciones sociales en los países de la UE, 2014.

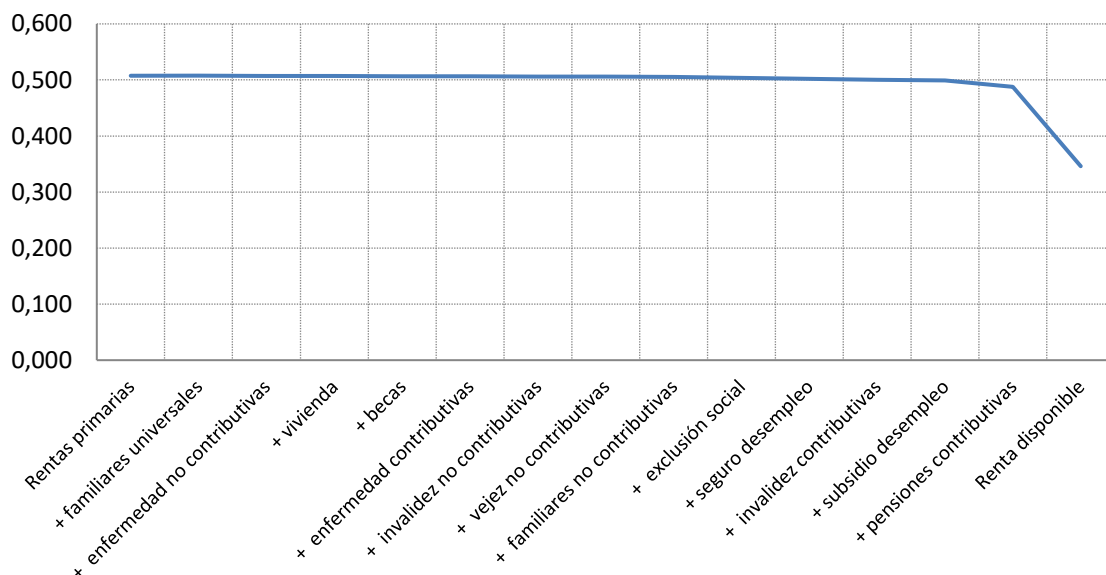


Fuente: elaboración propia a partir de EU-SILC 2014 (Eurostat).

Los datos anteriores revelan que el efecto redistributivo de las prestaciones de garantía de ingresos es muy limitado. Es posible cuantificar el impacto de cada tipo de prestación gracias a la información desagregada facilitada por el Instituto Nacional de Estadística. El gráfico 3.7. muestra cómo cambia la desigualdad, aproximada a través del índice de Gini, a medida que a las rentas primarias se le van añadiendo las distintas prestaciones disponibles. Aparte del citado efecto de las pensiones contributivas lo más destacado de ese cálculo es la casi imperceptible contribución de las prestaciones de garantía de ingresos a la reducción de la desigualdad resultante de las rentas primarias, sin que cambie prácticamente el indicador al ir añadiendo prestaciones. Las prestaciones de desempleo son las segundas que más aportan a esa reducción, sin que su contribución conjunta llegue a un 7%, siendo la

causada por el conjunto de prestaciones un 30%. Este efecto aumentó levemente en la crisis, lo que se explica tanto por el aumento de la desigualdad en las rentas primarias como por el mayor peso relativo de las transferencias al caer la renta de los hogares.

Gráfico 3.7. Contribución de las prestaciones monetarias a la reducción de la desigualdad, 2015 (Índice de Gini).



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (INE).

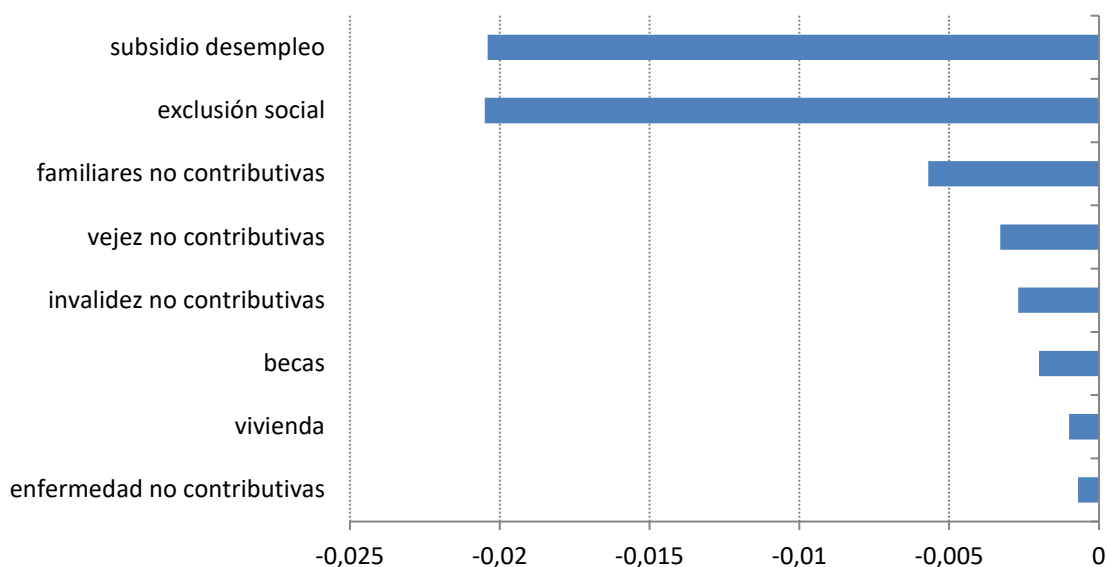
Este efecto redistributivo tan limitado de las prestaciones de garantía de ingresos no debe interpretarse como el resultado de problemas de asignación o que no se concentren en los hogares con rentas más bajas, sino que su peso sobre la renta total es pequeño. Durante las últimas décadas, todos los estudios que han analizado el impacto redistributivo de las prestaciones sociales han confirmado que la progresividad de las prestaciones asistenciales es notable, a pesar de los problemas de codificación de estas prestaciones en las encuestas de ingresos. En la antigua Encuesta de Presupuestos Familiares las prestaciones asistenciales eran las más progresivas, encontrando la mayor progresividad en las rentas mínimas y, a cierta distancia, en las pensiones no contributivas de invalidez y vejez.

Una manera de valorar si las prestaciones mantienen estos niveles de progresividad es calcular cómo se concentra el gasto por grupos de renta y deducir a partir de ello índices de progresividad. Entre los diferentes indicadores de progresividad de las prestaciones uno de los más utilizados es el Índice de Kakwani. Este se define como $K = C_t - G_x$, donde C_t es el índice de concentración del gasto total de la prestación respectiva y G_x representa el índice de Gini de la renta sin esa prestación³⁴. Así definido, el índice de Kakwani puede presentar

³⁴ Un índice de concentración es un índice de Gini cuando la población no está ordenada por la variable que se analiza (el gasto en prestaciones) sino por otra distinta (la renta antes de la prestación).

valores negativos, siendo más progresiva la prestación cuanto más negativo es el valor estimado. El gráfico 3.8. recoge los índices de progresividad para las distintas prestaciones no contributivas. Destaca que del conjunto de las prestaciones consideradas son el subsidio de desempleo y las rentas mínimas, codificadas en la ECV como prestaciones de lucha contra la exclusión social, las que más se concentran en los estratos de menor renta.

Gráfico 3.8. Progresividad de las prestaciones sociales (Índice de Kakwani), 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (INE).

En síntesis, aunque las prestaciones asistenciales tienen poco efecto sobre la desigualdad, dado su reducido peso relativo sobre las rentas de los hogares españoles, siguen siendo muy progresivas, al concentrarse este tipo de gasto en los hogares con rentas más bajas.

3.4. Efectos sobre la pobreza: impacto agregado, efectos diferenciados de cada prestación y contribución a la reducción de la pobreza moderada y severa

Como se señaló, las prestaciones de garantía de ingresos tratan, fundamentalmente, de reducir la pobreza de los hogares con rentas insuficientes. La forma más exacta para medir el impacto sobre la pobreza sería comparar el efecto de las prestaciones sobre los niveles de renta de los hogares que reciben prestaciones con los que tendrían si no existieran los distintos mecanismos de protección revisados en los apartados anteriores. Mientras que el primer tipo de datos aparece directamente en las encuestas de ingresos de los hogares el segundo requiere algún tipo de contrafactual para recrear esa hipotética situación en la que no habría prestaciones. El procedimiento estándar para lograr esa situación hipotética,

como en el caso de la redistribución, es estimar la tasa de pobreza restando a la renta disponible las prestaciones correspondientes y comparar la diferencia entre la tasa de pobreza que resulta de considerar la renta disponible de los hogares, sumando cada prestación, y la que habría si sólo se tuvieran en cuenta sus rentas primarias.

Se trata de un procedimiento muy extendido, pese a la crítica recurrente de aceptación del supuesto de que si los hogares sólo dispusieran de rentas primarias no cambiarían su comportamiento. Sin embargo, la sencillez de este tipo de cálculos comparando la pobreza antes y después de prestaciones ha hecho que su uso se generalizara en los estudios del impacto de las prestaciones sobre la insuficiencia de ingresos y puede servir para evaluar los cambios en el tiempo de la capacidad reductora de la pobreza de las distintas transferencias, así como las diferencias entre países.

El cuadro 3.1 ofrece una primera comparación del efecto global del conjunto de prestaciones sociales sobre la pobreza, considerando tanto el indicador habitual con el umbral del 60% de la renta mediana como el resultante de considerar el 30% de esa variable, representativo de formas más severas de pobreza. El conjunto de prestaciones sociales, tanto contributivas como asistenciales, consigue reducir la pobreza resultante de las rentas de mercado a menos de la mitad, aumentando esa reducción a casi tres cuartas partes del total en el caso de la pobreza severa.

Ese efecto global no se reparte de manera homogénea por grupos de población. Utilizando la riqueza de la información socioeconómica que ofrece la ECV, aunque con las cautelas que impone la pérdida de representatividad muestral cuando la segregación por categorías sociodemográficas es muy amplia, es fácil apreciar un impacto mucho mayor en unos grupos que en otros. Aunque las diferencias son pequeñas, los datos muestran, en primer lugar, que en términos de pobreza relativa, las prestaciones monetarias tienen un impacto mayor en las mujeres que en los hombres. La diferenciación es mayor en el caso de la estratificación por grupos de edad, con un efecto netamente inferior en los jóvenes y los niños, sucediendo lo contrario en las personas de mayor edad, muy dependientes del peso de las pensiones de jubilación como principal fuente de renta. Especialmente preocupante es el menor efecto que tienen las prestaciones sobre la pobreza severa en el caso de los dos grupos de edad más jóvenes, mientras hace que se elimine en las personas mayores. El mantenimiento de tasas de pobreza severa de dos dígitos en niños y jóvenes obliga a reflexionar sobre el diseño de la última red de protección económica y la necesidad de articular un sistema de protección que proporcione mayor cobertura.

Cuadro 3.1. Efecto de las prestaciones monetarias sobre la reducción de la tasa de pobreza, 2015.

	Umbral = 60% mediana			Umbral = 30% mediana		
	Renta disponible	Renta antes de prestaciones	Efecto	Renta disponible	Renta antes de prestaciones	Efecto
Hombres	22,5	46,0	-51,0	7,9	30,2	-74,0
Mujeres	21,8	48,0	-54,7	7,3	31,6	-76,8
<16 años	28,2	37,8	-25,5	11,2	19,8	-43,2
16-25	33,9	47,3	-28,4	13,2	27,5	-52,1
26-35	20,9	33,7	-38,1	7,1	17,6	-59,4
36-45	22,6	34,8	-35,2	9,2	19,2	-52,2
46-55	25,0	39,3	-36,5	8,4	23,9	-64,9
56-65	16,7	45,9	-63,5	4,4	31,2	-86,0
66-75	11,9	79,4	-85,0	1,9	64,0	-97,0
>75	12,7	86,6	-85,3	1,6	73,1	-97,8
Una persona: hombre, <30 años	37,5	47,7	-21,4	14,7	27,7	-47,0
Una persona: hombre, 30-64 años	31,8	44,3	-28,3	15,5	34,7	-55,4
Una persona: hombre, >65 años	5,7	92,4	-93,8	2,3	87,1	-97,4
Una persona: mujer, <30 años	41,9	41,9	0,0	31,8	31,8	0,0
Una persona: mujer, 30-64 años	22,7	39,9	-43,2	11,3	32,2	-64,8
Una persona: mujer, >65 años	10,9	95,1	-88,5	3,9	87,6	-95,6
2 adultos sin niños, al menos una persona >65 años	13,5	84,6	-84,0	1,3	71,4	-98,1
2 adultos sin niños, ambos <65 años	16,8	31,3	-46,1	7,0	20,8	-66,5
Otros hogares sin niños dependientes	16,8	46,6	-64,1	3,9	27,0	-85,6
Un adulto con al menos un niño dependiente	37,5	52,6	-28,8	21,4	33,2	-35,5
Dos adultos con un niño dependiente	18,4	28,1	-34,8	6,4	15,6	-59,1
Dos adultos con dos niños dependientes	25,6	33,5	-23,6	7,9	14,3	-45,1
Dos adultos con tres o más niños dependientes	44,0	50,2	-12,4	19,6	30,4	-35,6
Otros hogares con niños dependientes	31,4	51,6	-39,2	10,6	28,4	-62,6

1 persona	20,3	65,0	-68,7	9,5	56,7	-83,3
2 personas	16,3	56,9	-71,3	5,1	44,4	-88,5
3 personas	17,8	37,8	-52,9	5,5	22,1	-74,8
4 personas	24,4	36,9	-33,7	6,8	16,6	-59,1
5 personas	36,2	52,2	-30,5	14,9	31,3	-52,3
6 personas	46,8	63,8	-26,7	25,4	38,6	-34,2
7 personas	37,7	57,3	-34,2	14,8	38,8	-61,9
España	18,0	48,0	-62,5	5,3	33,3	-84,0
Extranjero resto UE-28	32,1	47,4	-32,3	16,2	30,2	-46,4
Extranjero resto del mundo	48,6	59,0	-17,7	20,0	33,6	-40,4
Trabajando	14,8	24,5	-39,6	4,8	10,3	-53,4
Parado	45,1	68,1	-33,7	18,9	48,5	-61,0
Jubilado	10,7	80,7	-86,7	1,4	65,9	-97,8
Otra inactividad	26,8	50,4	-46,9	9,2	32,8	-72,0
Galicia	19,4	51,3	-62,1	4,9	33,4	-85,5
Asturias	16,7	47,2	-64,6	4,4	31,0	-85,8
Cantabria	14,9	42,6	-65,0	2,9	27,2	-89,5
País Vasco	10,9	38,0	-71,4	3,7	26,2	-85,7
Navarra	9,6	28,7	-66,5	2,4	18,5	-87,3
La Rioja	17,1	41,5	-58,9	2,6	28,4	-90,9
Aragón	14,4	36,6	-60,7	2,1	20,9	-89,8
Madrid	15,1	34,9	-56,8	6,3	23,9	-73,6
Castilla y León	18,3	48,7	-62,5	5,1	34,0	-84,9
Castilla-La Mancha	28,5	51,4	-44,4	9,4	34,6	-72,9
Extremadura	29,0	62,5	-53,6	6,7	37,8	-82,3
Cataluña	13,9	36,9	-62,3	5,2	22,8	-77,0
C. Valenciana	25,3	51,5	-50,9	8,0	31,9	-75,0
Illes Balears	21,7	38,1	-43,0	10,5	23,9	-56,3
Andalucía	35,7	62,7	-43,2	12,8	43,3	-70,4
Murcia	31,8	54,4	-41,6	9,5	35,9	-73,6
Ceuta	31,0	40,6	-23,6	5,5	21,3	-74,0
Melilla	25,8	41,1	-37,3	3,9	22,4	-82,6
Canarias	28,5	50,9	-43,9	13,3	32,7	-59,2
TOTAL	22,1	47,0	-52,9	7,6	30,9	-75,4

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (INE).

Esa necesidad también emerge al comparar el impacto del conjunto de prestaciones sobre la pobreza por tipos de hogar. Existe una notable asimetría en la capacidad de moderar el problema en el caso de los distintos tipos de personas solas, con una cobertura casi total del riesgo de pobreza en el los hogares unipersonales formados por personas mayores, logro muy positivo del sistema de protección social, pero muy reducida en las más jóvenes. Especialmente preocupantes son los indicadores correspondientes a los hogares con niños,

con efectos de las prestaciones sobre la pobreza claramente decrecientes a medida que aumenta el número de menores de edad. Esta realidad apela, de nuevo, a un mayor reconocimiento de esas necesidades a través de un diseño más ambicioso de los complementos por hijo de las prestaciones y a un refuerzo de algunas de las prestaciones familiares actuales. En el caso de la pobreza severa, las prestaciones reducen sólo algo más de una tercera parte del riesgo, lo que hace que casi una de cada cinco familias numerosas esté en esta situación. A esa misma conclusión se llega cuando se analiza la distribución del efecto sobre la pobreza según el tamaño del hogar. Los hogares de mayor dimensión están menos protegidos por el sistema de prestaciones.

Dado el peso creciente de la población inmigrante en España y el impacto diferencial que la crisis ha tenido sobre este colectivo es importante analizar el efecto de las prestaciones monetarias sobre su riesgo de pobreza. Éste es muy limitado en el caso de los extracomunitarios, reduciendo menos de un 20% de la pobreza moderada y un 40% de la pobreza severa, que se mantiene después de recibir las prestaciones en tasas muy elevadas (más de uno de cada cinco inmigrantes).

Existe también una fuerte diferenciación en el impacto de las prestaciones sobre la pobreza según la relación con la actividad. Como se acaba de señalar, el impacto sobre los jubilados es muy positivo, reduciendo casi el 90% la pobreza moderada y eliminando, prácticamente, la pobreza severa. La protección que reciben las personas paradas es notablemente inferior, eliminando una de cada tres situaciones, y el efecto también limitado sobre los empleados obliga a reflexionar sobre la necesidad de poner en marcha medidas que favorezcan con bastante mayor intensidad a los trabajadores cuyos salarios son insuficientes para cubrir las necesidades familiares.

Un último resultado destacable en el análisis del impacto del sistema de prestaciones por tipos de hogar es la variedad de efectos que tienen lugar en las distintas regiones. Dado que aunque hay prestaciones que están descentralizadas la mayoría no tienen en cuenta criterios territoriales en la determinación de sus cuantías, por lo que tales diferencias obedecen a las diferentes estructuras económicas, demográficas y sociales en cada caso. Aun así, el mayor impacto de las prestaciones se produce en el caso de País Vasco y Navarra, que eran, como se vio anteriormente, las Comunidades donde las rentas mínimas presentaban los mayores niveles de adecuación. En general, el efecto es mayor que la media allí donde las tasas de pobreza son más bajas, con un mayor efecto también en las regiones con mayores tasas de envejecimiento, en línea con el resultado ya señalado de un efecto dominante de las pensiones sobre el resto de prestaciones. De nuevo, llama la atención el mantenimiento de tasas de pobreza severa por encima del 10% en algunas regiones, que apela a una redefinición de los instrumentos vigentes de garantía de ingresos.

Teniendo en cuenta los límites que impone el tamaño muestral de la ECV –unos 16.000 hogares–, es posible desagregar el efecto anterior tanto por tipo de prestación como por tipo de hogar (cuadros 3.2 y 3.3). Un primer resultado, no sorprendente, es que las pensiones contributivas son el principal instrumento para la reducción de la incidencia de la pobreza monetaria en España, concentrando casi la mitad del total de esa contribución. Tal resultado afecta tanto al conjunto de la población como a la mayoría de las categorías

socioeconómicas contempladas. El segundo tipo de prestaciones que más contribuyen a reducir la pobreza son las prestaciones por desempleo (cerca de un 9%), con un mayor efecto (casi dos tercios del impacto) de la prestación contributiva. En el extremo opuesto, las prestaciones por hijo a cargo, a pesar de afectar a un número muy elevado de unidades beneficiarias, tienen un efecto muy pequeño sobre la incidencia de la pobreza. Las rentas mínimas de inserción, que, como se acaba de señalar, están muy parcialmente recogidas en la ECV, tienen un efecto relativamente pequeño sobre la tasa agregada de pobreza (la reducen un 3,5%).

Este cuadro de resultados se repite, en general, cualquiera que sea la clasificación que se utilice de la población por categorías socioeconómicas. Las prestaciones de naturaleza contributiva tienen un mayor efecto en los hombres que en las mujeres, debido, sobre todo, a peores historiales de cotización y al peso, aunque decreciente, que tienen en estas últimas las pensiones de viudedad, tradicionalmente con cuantías bajas. De cara a la revisión de las prestaciones de garantía de ingresos es importante destacar, de nuevo, la desigualdad existente en el efecto de cada prestación por estratos de edad. Como era previsible, las pensiones –básicamente las contributivas– tienen un impacto alto y creciente a medida que aumenta la edad, mientras que las pensiones de invalidez tienen un efecto importante en el grupo inmediatamente anterior al de la edad de jubilación. Destacan, sobre todo, los problemas de cobertura en los niños y jóvenes. Para estos grupos y para los hogares con niños, en general, el principal instrumento para evitar la pobreza son las prestaciones por desempleo y, en menor medida, las rentas mínimas. Las elevadas tasas de pobreza infantil que hay en España, crecientes además en el tiempo, guardan una estrecha relación con la insuficiencia de los mecanismos de protección para trabajadores con salarios bajos, mayor probabilidad de desempleo y cargas familiares. En estos hogares, las prestaciones por hijo a cargo apenas tienen efecto sobre el riesgo de pobreza, salvo moderadamente en los hogares de mayor dimensión.

Destaca también el peso de las becas en los jóvenes emancipados, aunque debido a los citados problemas de representatividad muestral hay que interpretar los resultados con cautelas. En el caso de los inmigrantes extracomunitarios su vía principal de protección frente a la pobreza son las rentas mínimas, lo que hace de estos programas un instrumento clave para la contención de formas de pobreza para las que hasta ahora no había diseños explícitos en el conjunto de prestaciones de garantía de ingresos. Los resultados con umbrales de pobreza más restrictivos no alteran sustancialmente este cuadro de resultados, aunque arrojan algunos matices cualitativamente importantes. Entre ellos, la insuficiencia del conjunto de prestaciones de desempleo (seguro, subsidio y rentas mínimas) para rebajar sustancialmente el riesgo de pobreza severa en el caso de los desempleados. Cuatro de cada diez están en esa situación pese al citado aumento en el número de beneficiarios de estas prestaciones.

Cuadro 3.2. Efecto de las prestaciones monetarias sobre la reducción de la incidencia de la pobreza por tipos de prestaciones y tipos de hogar, 2015 (Umbral: 60% de la renta mediana)^a.

	Pensiones jubilación	Pensiones no contr. vejez	Seguro desempleo	Subsidio desempleo	Invalidez contributiva	Invalidez no contributiva	Becas	Familiares contributivas	Familiares no contributivas	Familiares universales	Exclusión social	Vivienda	Enfermedad contributivas	Enfermedad no contrib.
Hombres	-27,0	-0,1	-6,0	-2,8	-4,7	-0,1	-0,3	-0,2	-1,2	-0,1	-3,3	-0,1	-0,8	0,0
Mujeres	-23,1	-0,2	-5,8	-2,5	-3,6	-0,1	-0,3	-0,3	-1,2	-0,3	-3,6	-0,1	-0,5	0,0
<16 años	-3,2	-0,2	-9,8	-3,5	-2,7	-0,2	-0,2	-0,7	-3,1	-0,9	-5,8	-0,2	-0,6	0,0
16-25	-5,0	0,0	-6,3	-3,0	-3,4	-0,1	-1,8	0,0	-1,5	0,0	-5,8	-0,2	-0,6	-0,1
26-35	-11,6	0,0	-8,0	-3,3	-5,6	-0,3	0,0	-1,0	-1,6	-0,3	-3,8	0,0	-0,5	0,0
36-45	-9,1	-0,2	-11,0	-3,7	-2,6	-0,2	-0,2	-0,4	-1,9	-0,6	-3,5	-0,1	-0,8	0,0
46-55	-6,6	-0,1	-7,4	-3,4	-5,3	-0,3	-0,5	0,0	-0,9	0,0	-5,4	-0,2	-1,1	0,0
56-65	-23,9	0,0	-6,3	-5,1	-14,4	0,0	-0,3	0,0	-0,7	0,0	-4,0	0,0	-1,9	-0,1
66-75	-67,0	-0,1	-1,0	-0,3	-0,7	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	-0,4	0,0	-0,1	0,0
>75	-48,0	-0,3	-0,9	-0,2	-1,1	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	-1,2	0,0	0,0	0,0
Una persona: hombre, <30 años	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-21,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: hombre, 30-64 años	-5,4	0,0	-6,8	-1,4	-6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,5	0,0	-2,6	0,0
Una persona: hombre, >65 años	-73,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, <30 años	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, 30-64 años	-4,3	0,0	-5,6	-3,3	-5,4	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	-3,0	0,0	-1,5	0,0
Una persona: mujer, >65 años	-23,4	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0
2 adultos sin niños, al menos una persona >65 años	-63,9	-0,1	-0,7	-0,3	-1,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
2 adultos sin niños, ambos <65 años	-11,0	0,0	-7,6	-5,6	-10,9	-0,3	0,0	0,0	-0,2	0,0	-4,8	0,0	-1,8	-0,2
Otros hogares sin niños dependientes	-34,1	-0,2	-6,5	-3,4	-8,9	-0,2	-0,1	0,0	-1,1	0,0	-2,6	-0,1	-1,0	0,0
Un adulto con al menos un niño dependiente	-0,9	0,0	-13,5	-1,0	-1,7	0,0	-2,1	0,0	-1,1	-0,8	-4,4	-0,4	0,0	0,0
Dos adultos con un niño dependiente	-4,2	0,0	-12,9	-3,3	-5,0	-0,5	-0,7	-2,2	-1,0	-0,2	-3,3	0,0	-0,1	0,0
Dos adultos con dos niños dependientes	-1,9	0,0	-10,4	-5,4	-1,9	0,0	-0,2	-0,4	-1,7	-1,2	-4,8	-0,2	-1,1	0,0
Dos adultos con tres o más niños dependientes	-0,2	0,0	-4,1	-1,4	-2,8	0,0	0,0	0,0	-3,3	-0,3	-5,9	-0,2	0,0	0,0

Otros hogares con niños dependientes	-11,1	-0,5	-6,3	-3,2	-3,9	-0,2	-0,9	0,0	-4,3	0,0	-9,0	-0,1	-0,8	0,0
1 persona	-25,9	-0,1	-2,2	-0,7	-2,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0	-0,9	0,0	-0,8	0,0
2 personas	-46,3	0,0	-3,4	-1,7	-3,7	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-1,8	0,0	-0,5	-0,1
3 personas	-22,8	-0,2	-8,5	-3,3	-6,8	-0,4	-0,6	-0,8	-0,8	-0,1	-2,6	-0,1	-0,5	0,0
4 personas	-8,2	0,0	-9,8	-4,7	-4,1	-0,1	-0,2	-0,3	-1,8	-0,7	-5,3	-0,2	-1,4	0,0
5 personas	-9,5	-0,2	-5,4	-2,3	-3,7	0,0	-1,0	0,0	-2,8	-0,1	-7,0	-0,1	0,0	0,0
6 personas	-11,9	-1,4	-0,5	-3,0	-4,8	0,0	0,0	0,0	-5,9	0,0	-8,2	0,0	0,0	0,0
7 personas	-5,0	0,0	-17,7	-0,2	0,0	0,0	0,0	-0,5	-9,5	0,0	-1,3	0,0	-0,2	0,0
España	-31,3	-0,1	-5,2	-2,6	-4,9	-0,1	-0,4	-0,2	-0,9	-0,1	-2,8	-0,1	-0,7	0,0
Extranjero resto UE-28	-17,6	-0,1	-9,0	-1,4	-0,7	0,0	0,0	-0,2	-1,2	0,0	-3,1	0,0	-0,5	-0,2
Extranjero resto del mundo	-4,0	0,0	-4,7	-1,7	-1,3	0,0	-0,5	-0,3	-1,7	-0,3	-5,7	-0,3	-0,7	0,0
Trabajando	-11,1	-0,1	-10,6	-4,5	-3,6	-0,2	-0,4	-0,4	-1,1	-0,5	-3,0	-0,1	-1,1	0,0
Parado	-7,3	-0,1	-7,6	-4,0	-3,2	-0,2	-0,4	-0,3	-1,1	0,0	-5,7	-0,1	-0,6	0,0
Jubilado	-63,6	-0,1	-1,5	-0,5	-3,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	0,0	-0,6	0,0	-0,1	0,0
Otra inactividad	-15,1	-0,2	-5,5	-2,3	-5,7	-0,1	-0,4	-0,2	-2,0	-0,3	-4,5	-0,1	-0,8	0,0
TOTAL	-24,9	-0,1	-5,9	-2,6	-4,1	-0,1	-0,3	-0,2	-1,2	-0,2	-3,5	-0,1	-0,7	0,0

^a El nombre de las prestaciones es el que aparece en la clasificación utilizada en la encuesta por el Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (INE).

Cuadro 3.3. Efecto de las prestaciones monetarias sobre la reducción de la incidencia de la pobreza por tipos de prestaciones y tipos de hogar, 2015 (Umbral: 30% de la renta mediana)^a.

	Pensiones jubilación	Pensiones no contr. vejez	Seguro desempleo	Subsidio desempleo	Invalidez contributiva	Invalidez no contributiva	Becas	Familiares contributivas	Familiares no contributivas	Familiares universales	Exclusión social	Vivienda	Enfermedad contributivas	Enfermedad no contrib.
Hombres	-42,3	-1,0	-8,9	-9,5	-7,8	-0,7	-0,8	-0,2	-1,5	-0,2	-5,5	-0,5	-1,0	-0,3
Mujeres	-37,7	-1,4	-7,2	-8,3	-6,5	-0,6	-0,8	-0,3	-1,6	-0,2	-5,4	-0,3	-1,2	-0,3
<16 años	-4,9	-0,9	-12,5	-12,7	-5,0	-0,1	-0,6	-1,0	-4,3	-0,6	-10,2	-1,1	-1,5	-0,1
16-25	-9,7	-0,4	-11,1	-12,8	-9,0	-1,2	-3,7	0,0	-2,3	0,0	-9,7	-0,4	-1,4	-0,3
26-35	-15,7	-1,2	-14,3	-14,4	-8,8	-0,1	-1,1	-1,3	-2,6	-0,6	-6,3	-2,3	-1,7	-0,2
36-45	-13,3	-1,5	-14,7	-9,0	-4,3	-1,0	-0,7	-0,4	-2,4	-0,4	-6,8	-0,3	-1,1	0,0
46-55	-11,2	-0,5	-12,5	-18,5	-11,0	-1,8	-1,7	-0,1	-1,3	0,0	-8,9	-0,3	-1,4	-0,6
56-65	-33,4	-0,4	-9,2	-14,7	-24,0	-1,1	-0,4	-0,1	-0,8	-0,1	-6,1	0,0	-2,6	-0,9
66-75	-84,3	-2,2	-2,0	-1,6	-1,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,4	0,0	-1,3	0,0	-0,4	-0,1
>75	-70,4	-1,5	-1,3	-1,1	-1,8	-0,2	-0,1	0,0	-0,6	0,0	-2,0	0,0	-0,1	-0,1
Una persona: hombre, <30 años	0,0	0,0	0,0	-4,1	0,0	0,0	-36,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: hombre, 30-64 años	-6,2	0,0	-16,0	-13,3	-12,1	-1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-5,4	0,0	-2,1	-0,2
Una persona: hombre, >65 años	-94,8	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, <30 años	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, 30-64 años	-4,7	0,0	-11,1	-11,2	-8,2	-5,0	0,0	0,0	-0,3	0,0	-4,5	-0,1	-4,2	-0,6
Una persona: mujer, >65 años	-42,9	-3,5	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-1,1	0,0	-0,2	0,0
2 adultos sin niños, al menos una persona >65 años	-83,3	-0,7	-1,9	-1,7	-1,7	-0,2	0,0	0,0	-0,5	0,0	-1,2	0,0	0,0	-0,1
2 adultos sin niños, ambos <65 años	-14,5	-0,4	-10,7	-15,5	-18,8	-0,6	-0,3	0,0	-0,2	0,0	-8,1	-0,6	-1,9	-1,0
Otros hogares sin niños dependientes	-46,9	-1,7	-9,1	-13,0	-14,8	-1,4	-1,2	0,0	-0,9	0,0	-4,6	-0,2	-1,1	-0,2
Un adulto con al menos un niño dependiente	-2,0	0,0	-3,8	-5,7	-8,8	0,0	-1,7	0,0	-3,9	0,0	-5,6	-0,3	-0,2	0,0
Dos adultos con un niño dependiente	-7,6	-0,4	-16,8	-18,2	-8,4	-0,2	-1,1	-2,2	-2,5	0,0	-6,2	-2,8	-1,4	-0,7
Dos adultos con dos niños dependientes	-3,5	0,0	-17,8	-11,5	-3,7	-0,2	-2,4	-0,9	-1,7	-0,9	-8,2	-1,0	-1,7	0,0
Dos adultos con tres o más niños dependientes	-0,3	0,0	-5,4	-13,1	-5,2	0,0	-0,7	0,0	-2,3	0,0	-13,8	0,0	-3,3	0,0

Otros hogares con niños dependientes	-20,0	-4,0	-14,7	-14,4	-9,5	-1,4	-1,8	-0,3	-6,6	-0,8	-14,3	-0,2	-1,7	-0,7
1 persona	-41,1	-1,7	-4,5	-4,1	-3,4	-0,8	-0,4	0,0	0,0	0,0	-2,1	0,0	-1,0	-0,1
2 personas	-64,3	-0,6	-3,9	-5,0	-6,0	-0,3	-0,2	0,0	-0,5	0,0	-2,9	-0,1	-0,4	-0,3
3 personas	-32,7	-1,0	-12,4	-13,1	-12,2	-0,8	-1,0	-0,8	-1,1	0,0	-4,8	-1,2	-1,1	-0,3
4 personas	-12,6	-0,8	-13,6	-14,5	-9,0	-0,6	-2,5	-0,7	-3,0	-0,5	-9,6	-0,5	-1,6	-0,3
5 personas	-14,9	-1,4	-13,3	-16,0	-8,0	-1,4	-0,9	0,0	-3,1	-0,9	-11,7	0,0	-2,1	-0,6
6 personas	-11,6	-3,8	-5,6	-7,0	-1,1	0,0	-1,2	0,0	-9,8	0,0	-13,3	0,0	-3,4	0,0
7 personas	-21,8	-15,9	-11,9	-10,6	-4,3	-1,9	0,0	-0,7	-6,4	0,0	-1,9	0,0	0,0	0,0
España	-48,1	-1,4	-6,9	-8,6	-8,2	-0,8	-0,8	-0,2	-1,1	0,0	-4,3	-0,1	-1,2	-0,3
Extranjero resto UE-28	-29,2	0,0	-8,1	-4,1	-1,4	0,0	-0,5	0,0	-2,1	-0,5	-3,3	-0,5	0,0	0,0
Extranjero resto del mundo	-6,8	-0,7	-13,3	-7,2	-1,3	0,0	-1,3	-0,4	-2,5	-1,0	-10,0	-2,1	-0,2	0,0
Trabajando	-11,5	-1,4	-16,4	-14,7	-6,1	-0,5	-2,1	-0,5	-1,1	-0,6	-4,2	-1,1	-2,4	-0,6
Parado	-13,7	-0,7	-13,0	-18,6	-5,9	-0,8	-0,9	-0,5	-1,8	-0,1	-9,8	-0,3	-0,9	-0,2
Jubilado	-84,4	-1,6	-2,0	-1,9	-4,5	-0,1	-0,1	0,0	-0,5	0,0	-1,3	0,0	-0,5	-0,2
Otra inactividad	-26,4	-1,1	-7,4	-7,3	-10,3	-1,0	-0,9	-0,3	-2,4	-0,2	-7,1	-0,5	-1,2	-0,3
TOTAL	-39,9	-1,2	-8,0	-8,8	-7,1	-0,6	-0,8	-0,3	-1,5	-0,2	-5,4	-0,4	-1,1	-0,3

^a El nombre de las prestaciones es el que aparece en la clasificación utilizada en la encuesta por el Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (INE).

El análisis anterior se refiere a la capacidad de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos para reducir la incidencia de la pobreza, aproximada a través del porcentaje de hogares cuyas rentas están por debajo del umbral. La extensión de ésta es, sin embargo, sólo una de las perspectivas desde las que puede evaluarse el impacto real de las políticas públicas. Otra dimensión importante es la intensidad de la pobreza, que suele medirse como la distancia entre las rentas de los hogares pobres y el umbral de pobreza establecido. Podría suceder que aunque las prestaciones no redujeran sustancialmente el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza trazada sí tuvieran un efecto importante de acortamiento de esta brecha.

Los cuadros 3.4 y 3.5 replican el análisis anterior, con los dos umbrales del 50 y el 60%, utilizando ahora un indicador básico de intensidad de la pobreza. Un primer resultado relevante es una mayor reducción de la pobreza que en el caso de la incidencia. Las prestaciones consiguen reducir más de un 70% de esa brecha en el hipotético caso en que los hogares no recibirían transferencias, llegando a más del 90% cuando se toma como referencia un umbral de pobreza más severa (30% de la renta disponible). Se trata, por tanto, de un sistema que es relativamente eficaz en la reducción de la pobreza en las personas y hogares que reciben las prestaciones pero que tiene problemas importantes de cobertura de la población más vulnerable, lo que limita su efectividad para rebajar la extensión de estas situaciones.

En segundo lugar, tal como sucedía en el análisis de la incidencia, esa capacidad está muy concentrada en determinadas prestaciones, correspondiendo la contribución más importante –más de la mitad del efecto– a las pensiones contributivas de jubilación. Pese a ello, se aprecia un impacto más relevante en términos cuantitativos de las prestaciones por desempleo (el seguro contributivo y los subsidios reducen conjuntamente un 15% de la brecha) que en el caso anterior, de las pensiones contributivas de invalidez (suponen una disminución del 7% de la intensidad) y, en menor medida, de las rentas mínimas. A pesar de que la aportación de estas últimas es relativamente pequeña, destaca, sin embargo, que es considerablemente mayor que la que pudo observarse en el caso de la incidencia, confirmando, por tanto, de nuevo, la idea de que se trata de prestaciones importantes para el acercamiento de las rentas a los umbrales de pobreza en muchos hogares pero con un severo problema de falta de cobertura de un alto volumen de situaciones de necesidad económica. Por último, destaca también el limitado efecto de las prestaciones por hijo a cargo, con una contribución muy residual a la reducción de la brecha. Estos resultados, referidos al umbral estándar del 60% de la mediana de la renta disponible ajustada, se mantienen, en líneas generales, cuando se utiliza el umbral del 30%, con un mayor efecto relativo en este último caso de los subsidios por desempleo y las rentas mínimas.

Cuadro 3.4. Efecto de las prestaciones monetarias sobre la reducción de la intensidad de la pobreza por tipos de prestaciones y tipos de hogar, 2015 (Umbral: 60% de la renta mediana)^a.

	Pensiones jubilación	Pensiones no contr. vejez	Seguro desempleo	Subsidio desempleo	Invalidez contributiva	Invalidez no contributiva	Becas	Familiares contributivas	Familiares no contributivas	Familiares universales	Exclusión social	Vivienda	Enfermedad contributivas	Enfermedad no contrib.
Hombres	-39,4	-1,0	-7,6	-8,5	-7,4	-1,0	-0,8	-0,2	-1,5	-0,1	-5,3	-0,3	-0,9	-0,3
Mujeres	-34,7	-1,5	-6,5	-7,4	-5,8	-1,0	-0,7	-0,2	-1,6	-0,2	-5,2	-0,3	-0,8	-0,3
<16 años	-4,4	-0,3	-11,6	-11,5	-4,3	-0,7	-0,6	-0,8	-4,9	-0,6	-9,2	-0,7	-1,0	-0,3
16-25	-8,5	-0,6	-8,9	-11,0	-7,1	-1,2	-3,6	-0,1	-2,3	0,0	-8,7	-0,4	-1,1	-0,2
26-35	-13,9	-0,6	-12,2	-10,6	-8,3	-1,2	-0,6	-0,9	-2,6	-0,3	-7,1	-0,9	-1,0	-0,3
36-45	-12,1	-1,0	-13,3	-9,7	-4,1	-1,4	-0,7	-0,4	-2,5	-0,4	-6,1	-0,4	-1,0	-0,2
46-55	-10,3	-0,7	-10,4	-15,2	-9,9	-2,2	-1,7	0,0	-1,3	0,0	-8,2	-0,5	-1,1	-0,3
56-65	-31,3	-0,5	-8,4	-13,1	-22,7	-1,4	-0,4	0,0	-0,7	0,0	-5,9	-0,1	-2,0	-0,7
66-75	-80,0	-2,2	-1,8	-1,5	-1,3	-0,3	-0,1	0,0	-0,4	0,0	-1,6	0,0	-0,2	-0,2
>75	-65,2	-2,3	-1,1	-1,4	-1,6	-0,4	-0,1	0,0	-0,6	0,0	-2,0	0,0	-0,1	-0,1
Una persona: hombre, <30 años	0,0	0,0	0,0	-1,2	0,0	0,0	-33,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: hombre, 30-64 años	-6,5	0,0	-12,0	-13,1	-13,1	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	-5,7	-0,2	-2,5	-0,1
Una persona: hombre, >65 años	-90,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, <30 años	0,0	0,0	-0,2	-4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, 30-64 años	-5,3	0,0	-9,8	-9,7	-7,8	-3,5	0,0	0,0	-0,3	0,0	-4,3	-0,3	-2,8	-0,6
Una persona: mujer, >65 años	-38,5	-2,8	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-1,3	0,0	-0,2	0,0
2 adultos sin niños, al menos una persona >65 años	-78,9	-1,4	-1,6	-2,2	-2,0	-0,4	0,0	0,0	-0,4	0,0	-1,3	0,0	0,0	-0,2
2 adultos sin niños, ambos <65 años	-13,6	-0,1	-10,4	-15,0	-18,6	-1,5	-0,3	0,0	-0,1	0,0	-7,4	-0,6	-1,5	-0,7
Otros hogares sin niños dependientes	-44,5	-2,9	-8,2	-9,2	-14,0	-2,0	-0,6	0,0	-0,7	0,0	-4,7	-0,3	-0,8	-0,2
Un adulto con al menos un niño dependiente	-2,2	0,0	-7,6	-7,8	-6,2	-1,4	-2,1	0,0	-2,5	-0,3	-5,5	-0,8	-0,1	-0,1
Dos adultos con un niño dependiente	-6,7	-0,5	-16,4	-13,6	-7,1	-0,9	-2,0	-1,8	-3,0	-0,2	-6,0	-0,9	-0,6	-0,6
Dos adultos con dos niños dependientes	-2,8	-0,2	-14,1	-13,2	-2,4	-0,5	-1,9	-0,6	-2,5	-0,7	-7,1	-0,8	-1,5	0,0
Dos adultos con tres o más niños dependientes	-0,7	0,0	-6,6	-10,2	-4,0	-0,8	-1,1	-0,2	-3,4	-0,6	-12,6	-0,5	-0,9	0,0

Otros hogares con niños dependientes	-16,7	-1,6	-9,9	-11,7	-8,0	-1,6	-1,5	-0,2	-6,4	-0,2	-13,1	-0,1	-1,8	-0,8
1 persona	-38,5	-1,3	-3,5	-3,8	-3,5	-0,6	-0,4	0,0	-0,1	0,0	-2,3	-0,1	-0,9	-0,1
2 personas	-60,5	-1,1	-3,9	-5,5	-6,0	-0,7	-0,2	0,0	-0,3	0,0	-3,0	-0,2	-0,4	-0,3
3 personas	-31,5	-1,8	-10,7	-10,4	-11,2	-1,7	-1,3	-0,6	-1,3	-0,1	-4,7	-0,6	-0,6	-0,4
4 personas	-11,2	-1,0	-12,6	-13,3	-6,6	-1,1	-1,8	-0,5	-2,8	-0,4	-8,3	-0,5	-1,4	-0,2
5 personas	-13,2	-1,0	-8,2	-10,6	-7,7	-1,1	-0,9	0,0	-3,3	-0,3	-10,8	-0,1	-1,2	-0,7
6 personas	-11,5	-2,2	-8,0	-6,7	-3,2	-0,1	-1,4	-0,3	-9,3	-1,1	-13,7	-0,4	-1,6	0,0
7 personas	-10,9	-3,1	-13,1	-10,1	-2,2	-3,6	0,0	-0,5	-11,1	0,0	-1,9	0,0	-0,9	0,0
España	-44,5	-1,5	-6,2	-7,4	-7,6	-1,1	-0,7	-0,1	-1,0	-0,1	-4,3	-0,1	-0,9	-0,3
Extranjero resto UE-28	-30,8	0,0	-8,8	-6,1	-1,9	0,0	-0,2	0,0	-1,6	-0,1	-3,7	-0,2	-0,1	-0,1
Extranjero resto del mundo	-6,6	-0,8	-8,8	-8,3	-1,3	-0,2	-1,5	-0,2	-2,7	-0,4	-9,5	-1,3	-0,3	0,0
Trabajando	-11,8	-0,8	-13,5	-10,1	-5,1	-0,6	-1,5	-0,4	-1,4	-0,4	-3,8	-0,6	-1,9	-0,3
Parado	-12,0	-0,7	-11,4	-17,8	-5,9	-1,3	-0,9	-0,4	-1,8	-0,1	-9,7	-0,3	-0,8	-0,3
Jubilado	-79,7	-1,9	-1,8	-2,0	-4,3	-0,3	-0,1	0,0	-0,4	0,0	-1,3	0,0	-0,3	-0,2
Otra inactividad	-23,7	-1,2	-6,7	-6,8	-9,6	-1,5	-1,0	-0,2	-2,5	-0,2	-6,7	-0,4	-0,8	-0,3
TOTAL	-37,0	-1,3	-7,1	-7,9	-6,6	-1,0	-0,8	-0,2	-1,6	-0,1	-5,2	-0,3	-0,8	-0,3

^a El nombre de las prestaciones es el que aparece en la clasificación utilizada en la encuesta por el Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (INE).

Cuadro 3.5. Efecto de las prestaciones monetarias sobre la reducción de la intensidad de la pobreza por tipos de prestaciones y tipos de hogar, 2015 (Umbral: 30% de la renta mediana)^a.

	Pensiones jubilación	Pensiones no contr. vejez	Seguro desempleo	Subsidio desempleo	Invalidez contributiva	Invalidez no contributiva	Becas	Familiares contributivas	Familiares no contributivas	Familiares universales	Exclusión social	Vivienda	Enfermedad contributivas	Enfermedad no contrib.
Hombres	-48,4	-2,0	-8,4	-14,2	-9,8	-2,1	-1,2	-0,1	-1,8	0,0	-6,7	-0,6	-1,1	-0,5
Mujeres	-43,9	-3,0	-6,5	-11,8	-7,5	-2,0	-0,9	-0,1	-1,9	-0,1	-6,2	-0,5	-0,9	-0,5
<16 años	-5,8	-0,7	-13,4	-22,0	-6,2	-1,8	-0,7	-0,6	-7,4	-0,2	-12,5	-1,5	-1,5	-0,9
16-25	-12,3	-0,8	-11,0	-20,6	-10,4	-2,7	-5,5	-0,2	-3,4	0,0	-11,8	-0,7	-1,4	-0,1
26-35	-16,5	-1,3	-13,6	-18,0	-11,6	-3,0	-1,5	-0,5	-3,4	-0,3	-11,0	-2,0	-1,2	-0,7
36-45	-15,1	-1,6	-15,2	-18,6	-5,6	-3,3	-0,9	-0,3	-2,9	-0,1	-8,5	-0,7	-1,5	-0,6
46-55	-13,5	-1,4	-13,0	-28,0	-14,6	-5,0	-2,5	0,0	-1,9	0,0	-10,4	-1,1	-1,6	-0,6
56-65	-34,9	-0,9	-9,6	-21,3	-28,1	-2,9	-0,7	0,0	-0,7	0,0	-7,3	-0,3	-2,6	-1,1
66-75	-85,2	-4,2	-2,3	-2,6	-2,1	-0,6	-0,1	0,0	-0,4	0,0	-2,4	-0,1	-0,4	-0,4
>75	-74,0	-4,2	-1,0	-2,5	-1,9	-0,7	-0,1	0,0	-0,7	0,0	-2,4	-0,1	-0,1	-0,3
Una persona: hombre, <30 años	0,0	0,0	-0,1	-3,6	0,0	0,0	-53,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: hombre, 30-64 años	-7,1	0,0	-13,8	-21,9	-19,1	-1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-9,5	-0,4	-3,6	-0,1
Una persona: hombre, >65 años	-94,9	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, <30 años	0,0	0,0	0,0	-14,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Una persona: mujer, 30-64 años	-6,4	0,0	-10,4	-15,5	-9,3	-6,4	0,0	0,0	-0,3	0,0	-5,6	-0,8	-2,3	-1,3
Una persona: mujer, >65 años	-46,1	-4,5	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	-2,0	-0,1	-0,2	0,0
2 adultos sin niños, al menos una persona >65 años	-85,9	-3,0	-2,1	-4,1	-2,9	-0,8	0,0	0,0	-0,6	0,0	-1,9	0,0	0,0	-0,3
2 adultos sin niños, ambos <65 años	-14,7	0,0	-13,1	-25,1	-24,5	-3,5	-0,4	0,0	0,0	0,0	-9,8	-1,2	-2,0	-1,2
Otros hogares sin niños dependientes	-53,5	-6,4	-9,2	-18,8	-20,0	-4,5	-1,6	0,0	-0,5	0,0	-6,6	-0,6	-1,4	-0,6
Un adulto con al menos un niño dependiente	-3,5	0,0	-6,9	-17,0	-10,1	-3,1	-2,9	0,0	-4,0	0,0	-8,2	-0,9	-0,3	0,0
Dos adultos con un niño dependiente	-10,1	-1,2	-17,3	-27,0	-9,4	-1,9	-4,5	-0,8	-5,4	-0,4	-8,4	-2,4	-0,2	-1,3
Dos adultos con dos niños dependientes	-4,7	0,0	-15,9	-24,8	-3,5	-1,2	-2,6	-0,9	-3,2	-0,1	-8,5	-1,7	-2,0	0,0
Dos adultos con tres o más niños dependientes	-1,6	0,0	-10,5	-24,8	-4,4	-2,9	-1,8	0,0	-6,0	0,0	-21,1	-1,1	-1,6	0,0

Otros hogares con niños dependientes	-21,6	-2,9	-12,9	-16,7	-10,9	-3,9	-1,5	-0,2	-8,5	-0,2	-16,7	-0,2	-2,5	-1,8
1 persona	-44,8	-2,2	-3,8	-6,0	-4,7	-0,9	-0,4	0,0	-0,1	0,0	-3,5	-0,2	-1,0	-0,2
2 personas	-68,1	-2,3	-4,6	-9,0	-7,6	-1,5	-0,3	0,0	-0,5	0,0	-3,9	-0,3	-0,5	-0,5
3 personas	-40,2	-4,1	-11,1	-20,1	-15,7	-4,0	-2,6	-0,3	-1,9	-0,1	-6,8	-1,3	-0,7	-0,9
4 personas	-13,6	-1,9	-14,6	-23,5	-9,0	-2,7	-2,5	-0,6	-4,2	-0,1	-11,0	-1,1	-2,1	-0,3
5 personas	-16,3	-1,4	-12,0	-20,7	-12,9	-1,9	-0,9	0,0	-4,8	-0,3	-13,0	-0,1	-2,1	-1,8
6 personas	-17,5	-6,2	-9,9	-11,7	-0,9	-0,4	-2,1	0,0	-11,0	0,0	-21,8	-1,4	-1,5	0,0
7 personas	-14,3	-6,8	-19,4	-21,4	-4,4	-11,4	-0,1	-0,3	-12,4	0,0	-2,5	0,0	-1,8	0,0
España	-53,2	-2,9	-6,3	-11,8	-9,6	-2,2	-1,0	-0,1	-1,1	0,0	-5,3	-0,3	-1,1	-0,6
Extranjero resto UE-28	-43,8	0,0	-10,4	-8,9	-3,6	0,0	-0,2	0,0	-1,7	-0,1	-3,0	-0,5	-0,1	0,0
Extranjero resto del mundo	-9,9	-1,4	-13,0	-16,2	-1,0	-0,5	-2,2	-0,1	-4,0	-0,3	-13,2	-3,1	-0,5	0,0
Trabajando	-12,6	-1,1	-16,3	-16,2	-7,9	-0,9	-2,4	-0,3	-2,0	-0,2	-4,6	-1,4	-3,0	-0,8
Parado	-15,2	-1,3	-14,2	-32,5	-8,0	-2,6	-1,4	-0,2	-2,3	0,0	-13,1	-0,7	-1,0	-0,5
Jubilado	-87,2	-3,7	-1,9	-3,4	-4,8	-0,7	-0,1	0,0	-0,5	0,0	-1,7	-0,1	-0,5	-0,4
Otra inactividad	-29,8	-2,4	-7,2	-11,6	-12,9	-3,3	-1,4	-0,2	-2,9	-0,1	-8,3	-0,7	-1,1	-0,6
TOTAL	-46,1	-2,5	-7,4	-13,0	-8,6	-2,0	-1,0	-0,1	-1,9	0,0	-6,5	-0,5	-1,0	-0,5

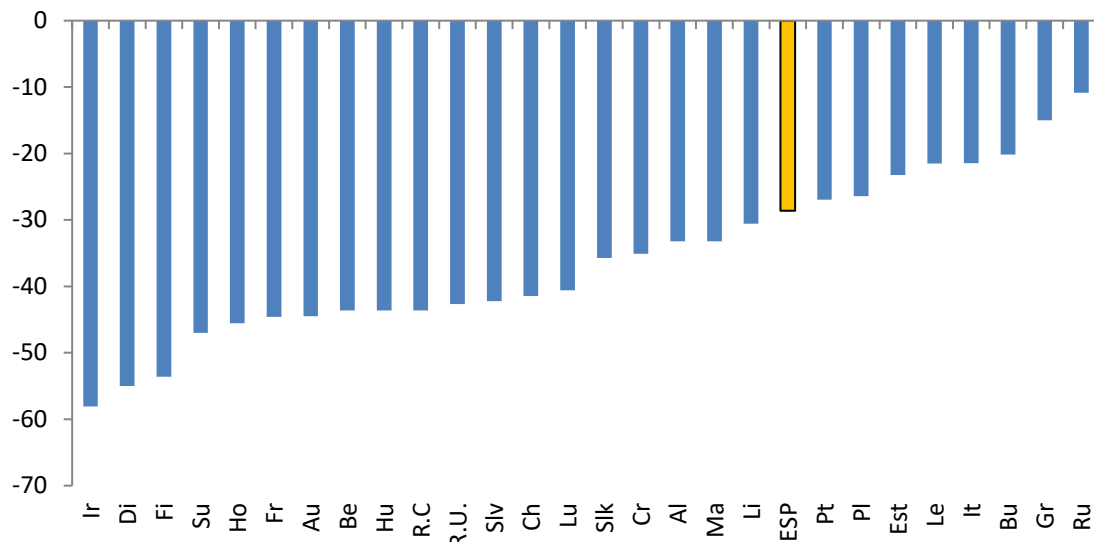
^a El nombre de las prestaciones es el que aparece en la clasificación utilizada en la encuesta por el Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida 2015 (INE).

El impacto es también muy diferente por categorías de población, tal como anticipó el análisis sobre la incidencia de la pobreza y la evaluación general de las características del sistema de garantía de ingresos, de donde se desprendía, como rasgo general, un serio problema de fragmentación y diferenciación del conjunto de prestaciones no contributivas. Repitiendo las conclusiones del caso anterior, el impacto es de nuevo más significativo en el caso de los hombres, mientras que los colectivos que reciben menor protección son, desde esta perspectiva, los jóvenes y los niños. En el caso de estos dos últimos colectivos, el grueso de la reducción de la intensidad de la pobreza debe atribuirse a las prestaciones por desempleo y las rentas mínimas, con una contribución muy limitada de las prestaciones por hijo a cargo. Como se señaló, aunque afecten a muchos hogares, sus bajas cuantías dificultan una mayor reducción de la brecha entre los ingresos de los hogares pobres y el umbral de pobreza.

En el extremo opuesto, el grado de protección de las personas mayores es muy elevado, reduciéndose el 90% de los problemas de intensidad de la pobreza con el umbral habitual y eliminándose casi la totalidad de las situaciones de pobreza severa, fundamentalmente gracias a las prestaciones contributivas de jubilación. Esta protección es mucho menos efectiva en el caso de los hogares monoparentales, donde el efecto de las prestaciones sobre la intensidad de la pobreza es casi la mitad del correspondiente al total de la población, y en las familias numerosas, lo que confirma, nuevamente, la debilidad del tejido de prestaciones familiares. Otros colectivos donde la protección es menos intensa son los inmigrantes extracomunitarios, así como la población ocupada, ante la ausencia de instrumentos que complementen los salarios cuando las remuneraciones son bajas y las cargas familiares altas.

Gráfico 3.9. Efecto sobre la tasa de pobreza de las prestaciones sociales distintas de las pensiones en la Unión Europea, 2014.



Fuente: elaboración propia a partir de EU-SILC.

Un último elemento en la valoración de la limitada eficacia del conjunto de prestaciones que forman la última red de seguridad económica para reducir la pobreza en España es

la comparación de los resultados con los de otros países europeos. El gráfico 3.9, que muestra el efecto agregado de diferentes prestaciones distintas de las pensiones, da una idea de la limitada capacidad del sistema en el contexto comparado. España se encuentra, junto a otros países mediterráneos y algunos países de Europa del Este, en el grupo en el que el impacto de las prestaciones monetarias sobre la tasa de pobreza es más reducido.

Una de las razones, por tanto, del mantenimiento en el tiempo de altas tasas de pobreza en España sería la reducida intensidad protectora del sistema de prestaciones, con una limitada contribución del sistema de garantía de ingresos. Para poder rebajar la incidencia de la pobreza monetaria a un ritmo similar al de otros países europeos serían necesarias mayores cuantías y una mayor cobertura de las prestaciones. Por otro lado, aun siendo razonable el intento de preservar cierta diferenciación del actual sistema de prestaciones, dado que los objetivos e instrumentos de protección varían en las diferentes categorías de población, parece necesaria también una mayor articulación del conjunto de actuaciones para evitar que las desigualdades entre grupos sean demasiado grandes. Resulta inevitable una mejor delimitación de las necesidades de cada colectivo, una mayor vertebración de los subsistemas contributivo y asistencial y la mejora de la coherencia interna de cada subsistema.

3.5. Ideas fundamentales

1.- En la mayoría de los países de la Unión Europea, el temor a que las prestaciones de garantía de ingresos favorezcan una menor participación laboral o la propia opción por prestaciones más selectivas han hecho que las cuantías de las prestaciones queden lejos de los umbrales de pobreza. Con la crisis, los problemas de adecuación se han ampliado.

2.- En el caso de España, la comparación de las cuantías con el salario mínimo revela una importante diferencia entre la evolución de las prestaciones contributivas y las de garantía de ingresos, con una clara tendencia ascendente respecto al SMI de las primeras hasta mediados de la pasada década y sin grandes cambios en esa relación en las segundas, lo que amplió la diferenciación entre las unidades beneficiarias del sistema español de prestaciones sociales.

3.- Cuando las cuantías de las prestaciones se comparan con el PIB per cápita, en el caso de las prestaciones contributivas desde mediados de la década de los noventa hasta la crisis reciente las cuantías, con excepción de las mínimas desde 2004, crecieron más lentamente que la economía, proceso que se invirtió con la crisis. El acercamiento a las rentas medias ha sido mucho más lento en el caso de las prestaciones de garantía de ingresos.

4.- De la comparación de las cuantías con los umbrales de pobreza también se desprende un problema importante de adecuación de las prestaciones, junto a diferencias importantes tanto en la cobertura del riesgo de pobreza que ofrece cada prestación como en la de cada tipo de hogar. Las prestaciones de garantía de ingresos resultan claramente insuficientes para cubrir el riesgo de pobreza cuando aumenta la dimensión

del hogar, con niveles por debajo del 50% en las rentas mínimas y en torno al 35% en el caso de la RAI.

5.- La estimación de ese mismo indicador para los países de la UE revela una amplia variedad de situaciones. Aunque hay países que cubren casi en su totalidad el riesgo de pobreza (Dinamarca) o lo hacen en una proporción cercana al 75% (países anglosajones), la mayoría de los países centroeuropeos ofrecen niveles de adecuación entre el 50 y el 70% del umbral de pobreza. Aunque algunas comunidades se sitúan en la zona medio-baja (Aragón, Asturias, Baleares y Castilla y León) y otras incluso en la parte alta (País vasco y Navarra), la mayoría presentan indicadores de adecuación bajos o muy bajos en el marco europeo. Si esta comparación se hace con los umbrales regionales se produce una sensible mejora de algunas de las CC.AA. con menores niveles de renta media, sucediendo lo contrario en algunas de las regiones citadas.

6.- Dadas las reducidas cuantías y el escaso peso que tienen las prestaciones analizadas en la renta disponible de los hogares el efecto sobre la desigualdad de las prestaciones monetarias distintas de las pensiones es poco relevante. Sin embargo, los indicadores estimados muestran que los niveles de progresividad son altos, siendo los más elevados los correspondientes al subsidio de desempleo y las rentas mínimas.

7.- El conjunto de prestaciones sociales, tanto contributivas como asistenciales, consigue reducir la incidencia de la pobreza a menos de la mitad, aumentando esa reducción a casi tres cuartas partes del total en el caso de la pobreza severa. Ese efecto global no se reparte, sin embargo, de manera homogénea por grupos de población. Las prestaciones monetarias tienen un impacto significativamente menor en los jóvenes y los niños, sucediendo lo contrario en las personas de mayor edad, un efecto muy reducido en el riesgo de pobreza de los inmigrantes extracomunitarios, una fuerte diferenciación según la relación con la actividad y un impacto muy diferente por regiones.

8.- La contribución de las prestaciones de garantía de ingresos a la reducción de la pobreza es sensiblemente inferior a la de las pensiones contributivas. En el extremo opuesto, las prestaciones por hijo a cargo, a pesar de afectar a un número muy elevado de unidades beneficiarias, tienen un efecto muy pequeño sobre la incidencia de la pobreza. El impacto de las rentas mínimas de inserción, muy parcialmente recogidas en la ECV, es reducido.

9.- Destacan, especialmente, los problemas de cobertura en los menores de edad y jóvenes. Para estos colectivos, el principal instrumento para evitar la pobreza son las prestaciones por desempleo y, en menor medida, las rentas mínimas. Las elevadas tasas de pobreza infantil que hay en España, crecientes además en el tiempo, guardan una estrecha relación con la insuficiencia de los mecanismos de protección para los trabajadores con salarios bajos, mayor probabilidad de desempleo y cargas familiares. En estos hogares, las prestaciones por hijo a cargo apenas tienen efecto sobre el riesgo de pobreza, salvo moderadamente en los hogares de mayor dimensión.

10.- El análisis de los efectos de las prestaciones sobre la intensidad de la pobreza arroja resultados similares a los de la incidencia, aunque destaca, en cualquier caso, una mayor

contribución a la reducción de la pobreza cuando se considera esta dimensión. Las prestaciones consiguen reducir más de un 70% la brecha entre los ingresos de los hogares pobres y el umbral de pobreza, llegando a más del 90% cuando se toma como referencia un umbral de pobreza más severa. Se trata, por tanto, de un sistema que es relativamente eficaz en la reducción de la pobreza en las personas y hogares que reciben las prestaciones pero que tiene problemas importantes de cobertura de la población más vulnerable, lo que limita su efectividad para rebajar la extensión de estas situaciones.

11.- España se encuentra, junto a otros países mediterráneos y algunos países de Europa del Este, en el grupo en el que el impacto de las prestaciones monetarias sobre la tasa de pobreza es más reducido. Una de las razones, por tanto, del mantenimiento en el tiempo de mayores tasas de pobreza es la reducida intensidad protectora de las prestaciones de garantía de ingresos. Por otro lado, aun siendo razonable la preservación de cierta diferenciación dentro del sistema de prestaciones, parece también necesaria también una mayor articulación del conjunto de actuaciones para reducir la desigualdad en la cobertura recibida por los distintos grupos de población.

4. DINÁMICA DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA DE INGRESOS Y EFECTOS SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL

4.1. Introducción

El objetivo de la incorporación laboral es un elemento determinante en el diseño de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos. Con carácter general, todas aquellas prestaciones orientadas a proteger a los colectivos empleables incorporan acciones de orientación en la búsqueda de empleo. Estas acciones tienen su origen en el tradicional debate sobre si las prestaciones sociales favorecen la incorporación al empleo, al evitar situaciones de falta ingresos y prevenir procesos de deterioro personal y social con costes laborales que pueden ser irreversibles, o si por el contrario suponen un desincentivo a la búsqueda de empleo y fomentan la cronificación.

En las últimas décadas, se ha producido una creciente incorporación (o al menos un intento de incorporación) de medidas de activación que tratan de favorecer un mayor número de transiciones desde el cobro de las prestaciones sociales hacia la participación laboral. Este proceso se ha dado tanto en el ámbito de las prestaciones por desempleo, donde se han establecido nuevos criterios para algunas de las prestaciones monetarias tradicionales o, incluso, se crearon nuevos instrumentos, como también en el de las rentas mínimas autonómicas, donde se ha tratado de integrar en un mismo esquema de protección el derecho a una prestación económica y el derecho a participar en actividades que promovieran la inclusión social de las personas beneficiarias.

Esta relación entre el sistema de garantía de ingresos y el mercado de trabajo es la que se trata de examinar en este bloque del informe. Para ello, se adopta una perspectiva que tiene que ver con la dinámica de las personas perceptoras y sus transiciones, principalmente de entrada en y salida del empleo pero también de entradas desde y salidas hacia otras situaciones. Dado este interés en los aspectos vinculados con el empleo, el análisis se centra en aquellas prestaciones que específicamente tratan de cubrir tanto la insuficiencia de ingresos de los individuos y los hogares como de favorecer la transición hacia el empleo, es decir, las prestaciones por desempleo en su nivel asistencial y las rentas mínimas autonómicas. Primeramente se examina la relación entre la percepción de las prestaciones no contributivas por desempleo y la inserción laboral, para lo que se emplean por primera vez los ficheros de registros administrativos de las personas perceptoras enlazados a lo largo del tiempo. A continuación se hace lo mismo en el caso de las rentas mínimas autonómicas, dedicando dos capítulos a ello: uno en el que se utiliza una base de datos con información administrativa de todas las CCAA para examinar la dinámica de entrada, salida y permanencia así como las posible influencia de las actividades de inserción en la salida de los programas; y otro en que se analizan algunos de los dispositivos de acompañamiento social y/o de incorporación al empleo que se ofrecen para los colectivos más alejados del mercado de trabajo en algunas comunidades, a pesar de la dificultad para identificar estos programas.

4.2. El nivel asistencial de las prestaciones por desempleo

El objetivo de este capítulo es analizar algunas características del funcionamiento del nivel asistencial del sistema de prestaciones por desempleo que existe en España en relación con el mercado de trabajo. El aspecto novedoso radica en que se estudia la dinámica de la percepción de los subsidios por desempleo. Esto quiere decir que no se examinan “fotografías” del sistema (cuántas personas perceptoras hay ahora y cuántas había hace unos años, cuáles son sus características ahora y cuáles eran antes), sino que se trata de mostrar “películas” (cómo va cambiando la situación a lo largo del tiempo de las personas perceptoras que entraron en el sistema en un momento dado). Esta perspectiva longitudinal permite examinar cuestiones como las siguientes: cuántas personas inician por primera vez un episodio de subsidios por desempleo en un momento concreto del tiempo; cuánto duran los episodios de desempleo cubiertos por subsidios; cuál es la diferencia entre el periodo medio efectivamente percibido y el periodo medio de derecho reconocido de los subsidios; cuál es el tiempo promedio hasta la baja de cada tipo de subsidio; cuál es la proporción de personas que agotan un subsidio; y cuál es el grado de inserción laboral de las personas perceptoras de subsidios por desempleo.

Para investigar estas cuestiones ha sido necesario utilizar los microdatos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y convertir su rica información transversal (referida a las personas perceptoras en cada uno de los meses de percepción) en una de carácter longitudinal (que permite el seguimiento de las vidas laborales de las personas mientras están percibiendo los subsidios). En otras palabras, lo que se ha hecho ha sido realizar un seguimiento a lo largo del tiempo de las personas perceptoras de subsidios por desempleo que entran un determinado momento. En particular, se han seleccionado dos grupos de individuos que inician la percepción de un subsidio por desempleo (altas) en enero de 2007 (primer grupo de personas perceptoras) y en enero de 2010 (segundo grupo de personas perceptoras). A los dos grupos se les ha seguido (gracias a la información contenida en los ficheros mensuales de prestaciones por desempleo del SEPE) hasta diciembre de 2011 y 2014, respectivamente. Por tanto, el periodo o ventana de observación es de igual longitud para ambos, en concreto, cinco años.

La organización de este capítulo es el siguiente. Primero, se presenta brevemente la base de datos suministrada por el SEPE y se utiliza para examinar cuestiones agregadas relacionadas con la duración y las reentradas, así como para indagar en la evolución de las altas (entradas) de las personas perceptoras según el tipo de subsidio. Después, se desarrolla un análisis descriptivo que se centra en las cuestiones señaladas anteriormente para los colectivos que inician la percepción de prestaciones por desempleo del nivel asistencial, distinguiendo los diferentes tipos de subsidios (por colectivos), así como la Renta Agraria, el Programa Temporal de Protección por Desempleo (PRODI) y la Renta Activa de Inserción (RAI). Esa parte finaliza con una revisión de la evidencia empírica existente sobre los posibles efectos de la percepción de prestaciones por desempleo sobre la salida del paro. Finalmente, se examina el impacto que puede tener la percepción de prestaciones por desempleo sobre la búsqueda de empleo y el papel que pueden desempeñar las políticas activas del mercado de trabajo

y las medidas de “activación” para conseguir la inserción laboral de las personas perceptoras.

4.2.1. Aspectos agregados de la dinámica: duración, reentradas y evolución de las altas

4.2.1.1. La base de datos

La base de datos utilizada en esta parte del informe se ha generado a partir de los ficheros de prestaciones por desempleo del SEPE facilitados por la unidad estadística de prestaciones por desempleo. Es una base totalmente novedosa y permite un análisis sin precedentes de las trayectorias de las personas perceptoras de prestaciones por desempleo.

Los ficheros del SEPE contienen información de las personas beneficiarias y/o perceptoras de prestaciones contributivas y subsidios por desempleo del mes y los movimientos de alta, reanudación y baja, obtenidos cada año y detallados por meses. En concreto, el periodo de observación de la población de personas perceptoras se extiende desde enero de 2007 hasta diciembre de 2014. En el Apéndice B se ofrece una descripción de esta fuente estadística así como un análisis de algunos aspectos que, siendo importantes, no son cruciales para entender la evolución de las personas perceptoras del nivel asistencial.

Lo que se ha hecho con esta fuente estadística es explotar la información mensual aportada en relación con los episodios de subsidios por desempleo de las personas que forman parte del colectivo de personas perceptoras. Para ello, ha sido necesario generar una nueva base de datos a partir de la información existente estructurándola en una doble dimensión. Por un lado, se han leído los episodios de prestaciones a través de lo que se denomina “tipo de prestación”, lo que permite identificar los períodos de percepción en la medida que la prestación sea contributiva, subsidio o RAI (por meses). Por otro lado, se han enlazado para cada tipo de subsidio los ficheros vivos de subsidios de cada persona hasta que esta deja de tener relación con el sistema de prestaciones por desempleo con objeto de conocer su vida laboral a lo largo del tiempo como perceptor y cuantificar sus periodos de derecho y sus duraciones consumidas. Esta forma de proceder hace posible conocer cuándo comienza un episodio de percepción (es decir, cuándo se produce el alta y el beneficiario comienza a percibir el subsidio) y cuándo termina (es decir, cuándo se produce la baja y el beneficiario deja de percibir el subsidio), así como si la misma persona aparece posteriormente como perceptor del mismo tipo de subsidio o de otro.

Todo ello ha permitido el análisis de los aspectos que se presentan a continuación: la duración de los episodios de percepción de los subsidios, las reentradas en la percepción de los mismos y la evolución de las altas (entradas) de las personas perceptoras según el tipo de subsidio. Esta base de datos también se utiliza en la sección siguiente, en la que se examinan más detalladamente cuestiones relacionadas con la dinámica (entrada, permanencia y salida) de las personas perceptoras de subsidios.

4.2.1.2. Evolución de la duración y las reentradas

Comenzamos por el análisis de dos elementos clave en la cualquier evaluación del sistema de protección por desempleo: la duración efectiva de los episodios de percepción y las reentradas.

La información presentada aquí se refiere a los episodios que comenzaron en cada uno de los años del periodo 2007-2012 y se les observa a lo largo del periodo 2007-2014, de modo que las cifras referidas a los episodios que comienzan en los años 2013 y 2014 no se ofrecen debido a que las observaciones están “censuradas por la derecha” para una parte de las personas y los subsidios. Esto quiere decir que el tiempo que les resta de recibir el subsidio a algunos individuos no es observable con los ficheros disponibles puesto que la última fecha es el 31 de diciembre de 2014 y algunas personas pueden haber terminado la percepción de los subsidios después de dicha fecha. Resulta evidente que esto puede afectar con mayor probabilidad y en mayor grado a personas que comenzaron a recibir un subsidio en los últimos años del periodo de observación (2013 y 2014).

En primer lugar, por lo que respecta a la duración, se ha examinado la duración efectiva (en meses) del primer episodio de los subsidios por desempleo de las personas perceptoras por año de inicio para comprobar si esta ha experimentado cambios a lo largo del tiempo. El panel (a) del cuadro 4.1 contiene la evolución del número de personas beneficiarias de subsidios (nivel asistencial, RAI y PRODI), la media, la desviación típica y algunos componentes de la distribución de duraciones (10%, 25%, 50%, 75% y 90%).

Los resultados muestran que las personas perceptoras de subsidios por desempleo presentan una duración promedio de su primer episodio de percepción de unos 12-13 meses en el periodo considerado, disminuyendo desde unos 14 meses en 2007-2008 hasta un mínimo cercano a 11 meses en 2010 y recuperándose después para situarse por encima de 12 meses en 2011-2012. En cuanto a la distribución, el 50% de las personas tenían duraciones de 9-10 meses o menos en 2007-2008, que se redujeron a 7 meses o menos en los años 2009-2010 (que están condicionadas por el volumen de personas perceptoras del PRODI, como se verá más adelante) y luego volvieron a aumentar a 10-11 meses o menos. Por el contrario, el 10% de las personas perceptoras presenta duraciones muy cortas, inferiores a 3-4 meses, mientras que otro 10% (el que está situado por encima del 90% de la distribución) tiene duraciones largas, superiores a los dos años en todo el periodo de estudio.

Como elemento adicional de análisis, se ha procedido a calcular la duración “acumulada” de los episodios de percepción de subsidios por parte de la misma persona a lo largo de los años considerados. Así, por ejemplo, alguien que comenzó a percibir un subsidio en algún momento de 2007, salió unos meses después, volvió a la percepción en 2009, volvió a salir y luego volvió nuevamente a percibir un subsidio en 2013, se cuenta una sola vez y su duración “acumulada” en el periodo 2007-2014 se contabiliza como la suma de las duraciones de los tres episodios de percepción.

Es obvio que alguien que acceda al sistema asistencial por primera vez en 2011, por ejemplo, tiene menos tiempo para volver a entrar (puesto que en este caso solo podríamos observarle desde 2011 hasta 2014). Esto implica que, como el periodo de observación se va reduciendo a medida que se consideran años posteriores de entrada en el sistema asistencial, las duraciones acumuladas se encuentran cada vez más afectadas por el impacto que tiene la “censura por la derecha” que se comentó más arriba.

Cuadro 4.1. Evolución de la duración (en meses) de los episodios de percepción de los subsidios por desempleo, por año de inicio: media, desviación típica (D.T.) y distribución.

Panel (a): duración del primer episodio

Año entrada	Nº años obs.	Personas	Duración						
			Media	D.T.	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	482751	13,9	16,4	3	6	9	17	24
2008	7	663729	14,3	14,7	4	6	10	19	25
2009	6	1404290	12,8	12,0	4	6	7	18	24
2010	5	1753923	11,4	10,3	3	6	7	13	24
2011	4	1336979	12,9	9,6	4	6	10	18	25
2012	3	1323996	12,4	7,9	4	6	11	18	25

Panel (b): duración acumulada de todos los episodios

Año entrada	Nº años obs.	Personas	Duración						
			Media	D.T.	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	414170	29,4	21,8	6	12	25	42	60
2008	7	490260	28,0	19,3	6	12	25	40	55
2009	6	1011987	22,5	16,0	6	8	20	32	46
2010	5	1077922	18,4	13,6	5	7	15	25	39
2011	4	685126	18,4	11,6	5	7	18	25	36
2012	3	614601	15,7	9,0	5	7	15	23	28

Nota: los datos de los años 2013 y 2014 no se ofrecen puesto que pueden presentar problemas de censura por la derecha al estar cerca del final del periodo de observación de 31 diciembre de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de los ficheros del SEPE.

Los resultados del cálculo de estas duraciones acumuladas se proporcionan en el panel (b) del cuadro 4.1. Como era de esperar, las duraciones acumuladas son más prolongadas que las duraciones del primer episodio, debido a las reentradas de las personas perceptoras, como se verá a continuación. La duración acumulada media se sitúa por encima de los dos años, es decir, en torno al doble de la duración media del primer episodio, en 2007 y 2008, es decir, cuando se observa a los individuos durante un periodo de tiempo suficientemente largo: ocho y siete años, respectivamente. Luego, como este periodo se limita a un número más reducido de años, las duraciones

acumuladas disminuyen de forma importante, como se puede observar no solo mirando a la media sino también a la distribución (en particular, a las duraciones más prolongadas).

En cualquier caso, centrándonos en las entradas que se producen en los años 2007 y 2008, hay que mencionar dos resultados importantes. Primero, no todas las personas que entran en un momento dado vuelven a entrar en el nivel asistencial cuando se considera un periodo de tiempo largo (esto se puede ver al comparar el número de personas que hay en cada año en el panel (a) y en el panel (b)). Y segundo, los resultados medios se ven afectados por quienes pasan mucho tiempo en la percepción, pero a la vez hay una gran cantidad de personas cuyas duraciones acumuladas son relativamente reducidas (la mitad de las personas tienen duraciones iguales o inferiores a 25 meses; y un 25% las tienen iguales o inferiores a 12 meses).

En resumen, el análisis realizado permite decir que la duración del primer episodio de percepción no ha variado sustancialmente, pero es difícil afirmar algo en relación con la evolución de la duración acumulada de los episodios a lo largo del tiempo, debido a las limitaciones de la información manejada.

En segundo lugar, junto con la duración también se ha investigado la cuestión de las reentradas, es decir, el número de veces que un perceptor recibe algún tipo de subsidio por desempleo a lo largo del tiempo (hasta el momento del final del periodo de observación, que es el 31 de diciembre de 2014). El cuadro 4.2 ofrece el número medio de reentradas en diferentes subsidios por desempleo (nivel asistencial, RAI y PRODI) de las personas perceptoras por año de inicio. También incluye la desviación típica y algunos componentes de la distribución de las reentradas (10%, 25%, 50%, 75% y 90%).

Cuadro 4.2. Evolución de las reentradas de las personas beneficiarias de subsidios de desempleo, por año de inicio: media, desviación típica (D.T.) y distribución.

Años	Nº años obs.	Personas	Reentradas						
			Media	D.T.	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	482751	2,7	1,9	1	1	2	4	5
2008	7	663729	2,8	1,7	1	1	2	4	5
2009	6	1404290	2,4	1,5	1	1	2	3	4
2010	5	1753923	2,4	1,5	1	1	2	3	4
2011	4	1336979	2,5	1,5	1	1	2	3	4
2012	3	1323996	2,4	1,5	1	1	2	3	4

Nota: véase la nota del cuadro anterior.

Fuente: elaboración propia a partir de los ficheros del SEPE.

Como puede verse, el número medio de reentradas ha permanecido bastante estable a lo largo del periodo de análisis: alrededor de 2,7 reentradas en los años 2007-2008 y 2,4 en 2009-2014. Aquí hay que volver a mencionar la limitación que supone el hecho de que el número de años de observación se va reduciendo para los individuos que entran en momentos posteriores del periodo de análisis, lo que pueden influir en el número de

reentradas, puesto que la probabilidad de volver a entrar es menor cuanto menos prolongado es el periodo de observación.

En cuanto a la distribución, el 25% de las personas presenta solo una incidencia y el 50% una o dos incidencias en promedio en todo el periodo de análisis, mientras que otro 25% tenía 4 reentradas o más antes del año 2009 (3 o más a partir de ese año) y un 10% al menos 5 reentradas en promedio antes del año 2009 (y al menos 4 a partir de ese año).

Estos datos indicarían, por tanto, que el individuo promedio tiende a percibir entre dos y tres subsidios por desempleo cuando se considera un periodo de tiempo de varios años, aunque la variabilidad entre personas tiende a ser importante, con un porcentaje relativamente elevado que no vuelve a percibir subsidios y un porcentaje relativamente bajo que lo hace varias veces.

Los resultados referidos a las reentradas y la duración en la percepción de subsidios por desempleo que se han obtenido con el análisis realizado confirman en líneas generales los obtenidos en otro estudio en el que se utilizan datos sobre ocupación y percepción de prestaciones por desempleo procedentes de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) para el periodo 2005-2010 (véase García-Serrano et al., 2012). En este estudio se selecciona a personas que comienzan un episodio de prestaciones por desempleo (contributivas o asistenciales) en el primer trimestre de 2005 y de 2008 tras la pérdida de un empleo y se les sigue durante casi tres años, hasta diciembre de 2007 y diciembre de 2010, respectivamente.³⁵

Un primer grupo de resultados se refiere a la duración. En concreto, la duración completa de los periodos de desocupación fue de 7 meses para quienes comenzaron a percibir prestaciones en 2005 y 8,6 meses para quienes comenzaron en 2008. Además, la mayor parte de las personas no pasan largos periodos en el desempleo: el 50% de las personas que iniciaron una prestación en 2005 finalizaron su periodo de desocupación antes de 4,2 meses; las que iniciaron la prestación en 2008, antes de 5,5 meses. Por último, el desempleo de larga duración (un año o más de desocupación) afectó a un 16% de los primeros y a un 27% de los segundos.³⁶

³⁵ La MCVL es una base de datos que proporciona información procedente de los registros informatizados de la Seguridad Social y del Padrón Municipal Continuo y, dependiendo de la versión, de los datos fiscales de la Agencia Tributaria. A partir de 2004, la MCVL ofrece información anual de más de un millón de personas que han tenido algún tipo de relación laboral con la Seguridad Social cada año, cualquiera que fuera la duración de la relación y cualquiera que fuera el tipo de relación. Para confeccionar las muestras, se selecciona el 4% de todas esas personas mediante un sistema de muestreo aleatorio simple. La población de referencia en la MCVL se corresponde no sólo con los trabajadores que están de alta laboral en la Seguridad Social sino también con las personas perceptoras de pensiones y de prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas. En particular, la muestra recoge a las personas perceptoras de aquellas prestaciones por desempleo (contributivas, asistenciales, subsidio de mayores de 52 años, etc.) cuya alta se comunica a la Seguridad Social porque tiene un efecto en otras prestaciones, por ejemplo, porque hay cotización por jubilación y, por tanto, hay una relación con la Seguridad Social.

³⁶ Este resultado sugiere que la duración media completa de los episodios de desempleo que se obtiene a partir de datos longitudinales y administrativos (como los de la MCVL, pero también los de los ficheros del SEPE) es inferior a la duración incompleta que se obtiene a partir de datos transversales y de encuesta (como los de la EPA). El peso del paro de larga duración también es inferior.

Un segundo grupo de resultados tiene que ver con la interrelación entre duración y reentradas, es decir, el hecho de que cuando se considera una ventana de observación relativamente amplia hay personas que tras pasar un tiempo recibiendo prestaciones por desempleo salen del sistema y luego vuelven a entrar en el mismo. En particular, los datos aportados en dicho trabajo sugieren la existencia de (al menos) tres colectivos de personas paradas:

- uno, que es mayoritario (55% y 64% de los individuos que entran en el sistema de protección por desempleo en 2005 y en 2008, respectivamente, tras perder un empleo), de personas propensas a entrar en y salir del sistema con duraciones relativamente cortas (3,6 meses de media en 2005-2007 y 4 meses en 2008-2010);
- otro, también importante (37% en 2005 y 23% en 2008), de individuos que experimentan una sola experiencia en el sistema de protección pero de mayor duración, volviendo a la ocupación en un tiempo relativamente más prolongado (algo más de 6 meses de promedio en 2005-2007 y de 7 meses en 2008-2010);
- y otro, minoritario (7,8% en 2005 y 12,8% en 2008), de personas que pasan mucho tiempo fuera de la ocupación (casi 20 meses de media tanto en 2005-2007 como en 2008-2010) y que al cabo de un periodo temporal de tres años parece que acaban en la inactividad.

Por tanto, la conclusión de la evidencia presentada en este apartado sería que la mayor parte de las personas receptoras de prestaciones por desempleo (en particular, las que perciben los subsidios) tienden a pasar una parte relativamente reducida del tiempo bajo la cobertura de dichas prestaciones, cuando se considera un periodo de observación de varios años. En realidad, hay una porción mayoritaria que consume periodos muy cortos aunque vuelve varias veces, así como otra parte también importante con pocas reentradas y que pasa periodos algo más prolongados en la percepción. Sin embargo, la proporción de los que permanecen periodos muy largos y se encuentran desligados del mercado de trabajo tiende a ser reducida (se situaría en torno al 10%, dependiendo del momento del ciclo económico).

Estos resultados, en suma, no apoyarían la tesis de que hay una parte relevante de los trabajadores desempleados que muestran preferencias por permanecer en el paro, que no llevan a cabo actividades de búsqueda para salir de esa situación o que el mero hecho de percibir prestaciones reduce sus incentivos para volver a la actividad laboral. Esta evidencia coincide con la obtenida en otros estudios más generales en que se examina la relación entre percepción de prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo, en los que se llega a la conclusión de que la percepción de prestaciones no parece afectar de forma significativa ni a la búsqueda activa de empleo ni a la intensidad de búsqueda, aunque sí (negativamente) a la disponibilidad para aceptar determinados empleos.³⁷

³⁷ Estos estudios se examinan más adelante.

4.2.1.3. Evolución de las entradas por tipos de subsidio

Como se vio en el primer bloque de este estudio, existe una gran variedad de tipos de subsidios del nivel asistencial, lo cual complica enormemente el examen de la evolución de las altas de personas receptoras según el tipo de subsidio. Para facilitar el análisis de los datos, se ha considerado conveniente excluir algunos tipos de subsidios muy minoritarios (lo que tienen que ver con el colectivo de trabajadores fijos discontinuos, que poseen unas características específicas) y agrupar los 17 subsidios restantes en seis categorías: subsidio por agotamiento de una prestación contributiva de personas menores de 45 años; subsidio por agotamiento de una prestación contributiva de personas mayores de 45 años; subsidio por cotizaciones insuficientes; colectivos especiales; renta agraria; y otros programas (RAI y programas temporales).

El cuadro 4.3 (y el gráfico 4.1) ofrece la distribución de las personas receptoras que comienzan la percepción de un subsidio cada año en las categorías de subsidios agrupados. El volumen de personas receptoras que iniciaron un subsidio asistencial en algún momento de cada año considerado aumentó desde 454 mil en 2007 hasta 1,7 millones en 2010, disminuyendo luego a niveles de casi 1,3 millones en 2011-2012 y por debajo de 1,2 millones en 2013-2014. Esto significa que el número de personas receptoras que empezaron un subsidio en el año 2014 fue casi tres veces el número de los que comenzaron en 2007. Los aumentos observados en los años 2009 y 2010 se deben principalmente a la puesta en marcha y el desarrollo del PRODI.

Con respecto a la distribución de las personas beneficiarias entre los distintos tipos de subsidio, aquella ha cambiado cuando se comparan los distintos años, observándose algunas diferencias importantes. Un colectivo muy numeroso es el de la RAI, que ya representaba el 17% de las personas receptoras en el año 2007 y ha aumentado hasta el 27% en 2014. Otro de los grupos de personas receptoras con un volumen importante es el correspondiente al grupo 8 (subsidio de 180 días de derecho percibido por cotizaciones insuficientes), que representaba un 21,6% del total en 2007 (un 14% en 2014), seguido por el grupo 2 (subsidio de 720 días por agotamiento de la prestación contributiva de duración igual o superior a 6 meses para menores de 45 años y con responsabilidades familiares), con un 12,7% en 2007 (11,1% en 2014).

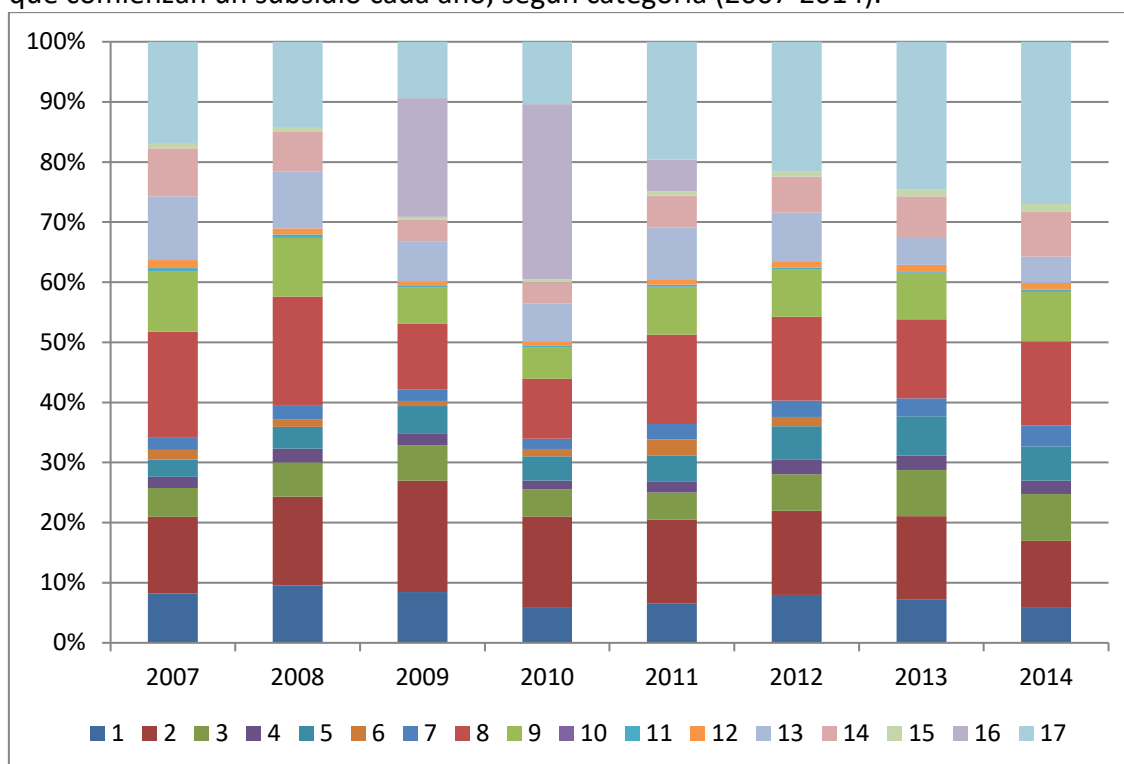
También son relevantes los pesos del subsidio de desempleados mayores de 52/55 años, con un 10,6% del total en 2007 (que disminuye a menos de la mitad en 2014), así como los del grupo 9 (subsidio de 630 días de derecho por cotizaciones insuficientes), con un 9,9% en 2007 (8,8% en 2014), los del grupo 1 (subsidio de 540 días por agotamiento de la prestación contributiva de duración igual o superior a 6 meses para menores de 45 años y con responsabilidades familiares), con un 8,3% en 2007 (cerca del 6% en 2014), y los del grupo 14 (subsidio de 180 días de la renta agraria) con un 8% en 2007 (7,4% en 2014). Los grupos menos numerosos son aquellos que corresponden a subsidios por revisión de invalidez, de emigrantes retornados y la renta agraria (de 300 días de derecho), con un volumen de entradas de beneficiarios que representan menos del 1% del total.

Cuadro 4.3. Distribución de los subsidios por desempleo correspondientes a las personas que comienzan un subsidio cada año, según categoría (2007-2014).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agotamiento derecho PC < 45 años (con resp. familiares):								
<i>Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	8,3	9,6	8,5	6,0	6,6	8,0	7,2	5,9
<i>Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	12,7	14,8	18,5	15,1	13,9	14,1	13,9	11,1
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin resp. familiares):								
<i>Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin resp. familiares. Subsidio 180 días.</i>	4,8	5,7	5,9	4,5	4,6	6,0	7,7	7,8
<i>Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con resp. familiares. Subsidio 720 días.</i>	1,9	2,3	1,9	1,5	1,9	2,4	2,4	2,3
<i>Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con resp. familiares. Subsidio 900 días.</i>	2,9	3,6	4,6	4,0	4,3	5,6	6,5	5,7
<i>Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin resp. familiares. Subsidio 180 días.</i>	1,6	1,3	0,9	1,2	2,7	1,6	0,0	0,0
Subsidio por cotiz. insuficientes:								
<i>Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	2,1	2,4	1,9	1,7	2,6	2,7	3,0	3,4
<i>Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.</i>	17,6	18,1	11,0	9,9	14,9	14,0	13,2	14,0
<i>Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.</i>	9,9	9,8	6,0	5,2	7,9	7,9	7,7	8,3
Colectivos especiales:								
<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	0,6	0,5	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	1,3	1,0	0,7	0,7	0,8	0,9	1,1	1,1
<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	10,6	9,4	6,7	6,3	8,7	8,2	4,6	4,4
Renta Agraria:								
<i>Grupo 14. Subsidio 180 días.</i>	8,0	6,6	3,7	3,6	5,3	6,0	6,8	7,4
<i>Grupo 15. Subsidio 300 días.</i>	0,8	0,7	0,4	0,5	0,8	0,9	1,2	1,3
Otros programas:								
<i>Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.</i>	0,0	0,0	19,8	29,2	5,3	0,0	0,0	0,0
<i>Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.</i>	17,0	14,3	9,4	10,4	19,6	21,5	24,6	27,0
Casos	454569	632621	1361239	1702772	1287113	1270553	1197153	1130576

Fuente: elaboración propia a partir de los ficheros mensuales del SEPE (2007-2014).

Gráfico 4.1. Distribución de los subsidios por desempleo correspondientes a las personas que comienzan un subsidio cada año, según categoría (2007-2014).



Fuente: elaboración propia a partir de los ficheros mensuales del SEPE (2007-2014).

En líneas generales, se observa que, aunque la distribución de cada tipo de subsidios tiene una evolución similar entre sí y en comparación con el total entre los años 2007 y 2014, la RAI y el PRODI presentan una evolución distinta que lleva a cambios importantes en sus pesos: mientras la RAI reduce su peso al comienzo de la crisis y luego lo aumenta de manera sustancial desde el año 2011 (para llegar a representar más de la cuarta parte de los subsidios en el año 2014), el PRODI llega a representar un quinto de los subsidios en 2009 y casi un tercio en 2010. Todo ello afecta de modo evidente a la distribución del total.

4.2.2. Análisis longitudinal de las personas receptoras de subsidios por desempleo

En esta sección nos centramos en los episodios de desempleo cubiertos por subsidios de desempleo y nos preguntamos cuánto duran de forma efectiva estos episodios, cómo varía esta duración según el periodo de derecho, cuántas personas agotan el subsidio y cuántas encuentran un empleo.

Para este análisis descriptivo se ha adoptado una perspectiva longitudinal a partir de una selección de individuos que comienzan episodios de subsidios por desempleo en un determinado momento. En concreto, se han seleccionado los episodios de subsidios por desempleo que comienzan en enero de 2007 y en enero de 2010, respectivamente,

siguiendo a las personas perceptoras durante cinco años: hasta diciembre de 2011 en el caso del primer colectivo y hasta diciembre de 2014 en el caso del segundo colectivo. La ventana de observación es de la misma longitud para todos los individuos, de modo que todos ellos están sujetos al mismo periodo temporal para agotar los subsidios, encontrar empleo o abandonar la situación de percepción por otras razones.

La estructura de la sección es la siguiente. A continuación examinamos la importancia que tienen las distintas causas de subsidio y las agrupamos en varias categorías de colectivos definidos según el interés del estudio. Posteriormente, se analiza el periodo efectivamente consumido de cada subsidio, la diferencia entre el periodo consumido y el periodo de derecho, la proporción de personas que agotan los subsidios, la cuantía y la base reguladora diaria de las personas perceptoras de cada subsidio y, finalmente, la distribución de las causas de baja.

4.2.2.1. El volumen de altas en la percepción de subsidios según tipo

El cuadro 4.4 proporciona la información referida al volumen de personas que comienzan a percibir diferentes tipos de subsidios por desempleo con fecha de inicio en enero de 2007 (observándose a estos individuos hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (observándose a estos individuos hasta diciembre de 2014).

Más de 31 mil personas comenzaron a percibir un subsidio por desempleo en enero de 2007, mientras que casi 94 mil iniciaron un subsidio por desempleo en enero de 2010. Cabe destacar que 5.636 personas comenzaron un subsidio dentro del programa de RAI en enero de 2007 y 11.288 en enero de 2010. Además, en este segundo periodo de análisis cerca de 68 mil personas (casi un 40 % del total) iniciaron un subsidio dentro del “Programa Temporal de Protección por Desempleo” (PRODI) vigente desde el año 2008 hasta el año 2011, con una duración del subsidio de 180 días. El peso que tiene este programa temporal en este periodo afecta a la comparación de la distribución de las personas perceptoras entre los dos momentos de análisis.

Los subsidios más numerosos en ambos periodos de estudio son los siguientes:

- Subsidio para menores de 45 años con agotamiento de prestación contributiva de duración igual o superior a 6 meses, con responsabilidades familiares y 720 días de derecho (código 44).
- Subsidio de 6 meses, correspondiente a un periodo de cotizaciones insuficientes entre 180-359 días, sin responsabilidades familiares (código 11).
- Subsidio para mayores de 52 años: días de derecho desde la fecha de inicio hasta la fecha de jubilación (código 52).
- Subsidio de 21 meses, correspondiente a un periodo cotizaciones insuficientes entre 180-359 días, con responsabilidades familiares (código 10).

- Subsidio para menores de 45 años, por agotamiento de prestación contributiva de duración inferior a 6 meses, con responsabilidades familiares y 540 días de derecho (código 4)
- Renta agraria (código 68).
- Renta Activa de Inserción (RAI).
- Programa Temporal de Protección por Desempleo (PRODI), solo en el fichero de 2010.

Como se ha dicho más arriba, para facilitar el objetivo de este estudio de examinar los subsidios por desempleo de nivel asistencial definidos dentro del proyecto, se ha procedido a agrupar a los subsidios en cinco categorías: subsidios por agotamiento de la prestación contributiva (con y sin responsabilidades familiares); subsidios por cotizaciones insuficientes para percibir la prestación contributiva; subsidios de colectivos específicos: por revisión de invalidez, de excarcelados, de emigrantes retornados y para los trabajadores de más de 52 años (55 años desde julio de 2012); subsidio de renta agraria (distinguiendo según duración de la prestación); y otros programas, como la RAI y los programas temporales (PRODI).

A partir de ahora nos centraremos en las personas perceptoras de subsidios agrupados en esas categorías. El cuadro 4.5 ofrece el volumen de personas perceptoras en los grupos de subsidios que se van a considerar en nuestro análisis en los dos periodos temporales considerados junto con las claves tal como aparecen en los ficheros del SEPE³⁸.

No solo el número de personas perceptoras de subsidios de desempleo que comienzan en enero de 2010 es más de tres veces mayor que el número de beneficiarios que los inician en enero de 2007, como señalábamos anteriormente, sino que también la distribución según los grupos de beneficiarios ha cambiado cuando se comparan ambos momentos, observándose algunas diferencias importantes.

Por lo que respecta a la distribución según los diferentes grupos de subsidios que comienzan en enero de 2007, el colectivo más numeroso de personas perceptoras es el correspondiente al grupo 8 (subsidio de 180 días de derecho percibido por cotizaciones insuficientes), que representa un 21,6% del total (6.645 personas), seguido por el de la RAI (5.630 personas), el grupo 2 (subsidio de 720 días por agotamiento de la prestación contributiva de duración igual o superior a 6 meses para menores de 45 años y con responsabilidades familiares), con un 16,3% (4.849 personas).

³⁸ Para llegar a los datos que figuran en este cuadro se ha realizado una pequeña depuración de la muestra, centrando el análisis en el colectivo de desempleados a tiempo completo y por tanto eliminando los episodios de personas perceptoras de subsidios por desempleo por regulación de empleo por suspensión de empleo o reducción de jornada, así como aquellos episodios cuya duración potencial no se corresponde con los correspondientes días de derecho reconocidos. El volumen de casos eliminados en ambos momentos temporales es muy escaso: 189 casos entre los subsidios iniciados en enero de 2007 y 701 casos entre los subsidios que comienzan en 2010 (un 0,6% y 0,7% del total de la muestra).

Cuadro 4.4. Causa de subsidio de desempleo. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014).

Tipo de subsidio	Clave	Enero 2007-dic 2011		Enero 2010-dic 2014	
		Casos	%	Casos	%
<i>Subsidio para emigrantes retornados. Días de derecho: 540 días.</i>	2	208	0,7	202	0,2
<i>Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 540 días.</i>	4	2867	9,2	9646	10,2
<i>Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 630 días.</i>	10	3640	11,7	8288	8,8
<i>Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.</i>	11	6458	20,7	15948	16,8
<i>Subsidio por cotizaciones insuficientes inferiores entre 90-179 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 90, 120 o 150 días.</i>	12	768	2,5	2639	2,8
<i>Subsidio para liberados de prisión. Días de derecho: 540 días.</i>	13	496	1,6	908	1,0
<i>Subsidio por revisión de situación de invalidez. Días de derecho: 540 días.</i>	17	15	0,1	64	0,1
<i>Subsidio de trabajadores fijos discontinuos. Agotamiento PC. Días de derecho en función de los días trabajados en los doce meses anteriores al de la solicitud.</i>	18	490	1,6	726	0,8
<i>Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados doce meses anteriores a solicitud. Cotización por jubilación durante los 60 primeros días.</i>	19	551	1,8	927	1,0
<i>Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados en doce meses anteriores a solicitud. Sin cotización jubilación durante los 60 primeros días.</i>	20	121	0,4	302	0,3
<i>Mayores de 45 años fijos discontinuos.</i>	21	5	0,0	544	0,6
<i>Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720 días.</i>	44	4854	15,6	23800	25,1
<i>Subsidio para mayores de 45 años. Sin responsabilidades familiares. Por agotamiento de PC <6 meses. Días de derecho 180 días.</i>	45	842	2,7	4015	4,2
<i>Subsidio para mayores 45 años. Agotamiento PC inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720.</i>	46	598	1,9	2210	2,3
<i>Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 900 días.</i>	48	997	3,2	6080	6,4
<i>Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 12 meses. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.</i>	49	566	1,8	2481	2,6
<i>Subsidio para mayores de 52 años. Días de derecho desde la fecha de inicio hasta la fecha de jubilación.</i>	52	4261	13,7	10174	10,7
<i>Subsidio especial para mayores de 45 años. Agotamiento PC de 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.</i>	53	634	2,0	1370	1,4
<i>Subsidio especial para mayores de 45 años, fijos discontinuos, por agotamiento PC.</i>	54	3	0,0	5	0,0
<i>Renta agraria.</i>	68	2810	9,0	4330	4,6
Total personas		31184	100	94659	100
Otros programas					
Programa Temporal de Protección por Desempleo (PRODI). Días derecho: 180 días	90	-	-	67921	100
Renta Activa de Inserción (RAI)		5636	100	11288	100

Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

También son relevantes en cuanto al número y el peso en el total el subsidio por desempleo de mayores de 55 años, con un 14,3% del total (4.261 personas), así como el grupo 9 (subsidio de 630 días de derecho por cotizaciones insuficientes), con un 12,2% (3637 personas), el grupo 1 (subsidio de 540 días por agotamiento de la prestación contributiva de duración igual o superior a 6 meses para menores de 45 años y con

responsabilidades familiares), con un 9,6% (2.866 personas) y el grupo 14 (subsidio de 180 días de la renta agraria), con un 8,1% (2.420 personas).

Cuadro 4.5. Grupos de subsidios considerados en el análisis y personas (casos y distribución) que comienzan un subsidio por desempleo en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y de 2010 (hasta diciembre de 2014).

	Claves	Enero 2007- dic. 2011		Enero 2010- dic. 2014	
		Casos	%	Casos	%
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):					
<i>Grupo 1. Agot. PC duración inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	4	2866	9,6	9577	10,5
<i>Grupo 2. Agot. PC duración igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	44	4849	16,3	23616	25,8
Agotamiento derecho PC > 45 años:					
<i>Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	45,49	1405	4,7	6461	7,1
<i>Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.</i>	46	597	2,0	2190	2,4
<i>Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.</i>	48	994	3,3	6021	6,6
<i>Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	53	633	2,1	1358	1,5
Subsidio por cotizaciones insuficientes:					
<i>Grupo 7. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	12	767	2,6	2591	2,8
<i>Grupo 8. Subsidio 180 días.</i>	11	6445	21,6	15898	17,4
<i>Grupo 9. Subsidio 630 días.</i>	10	3637	12,2	8255	9,0
Colectivos especiales:					
<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	17	15	0,1	63	0,1
<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	2	207	0,7	201	0,2
<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	13	496	1,7	903	1,0
<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52 años.</i>	52	4261	14,3	10174	11,1
Renta Agraria:					
<i>Grupo 14. Subsidio 180 días.</i>	68	2420	8,1	3610	3,9
<i>Grupo 15. Subsidio 300 días.</i>	68	233	0,8	536	0,6
TOTAL PERSONAS		29825	100	91454	100
<i>Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.</i>	90	-	-	67830	100
<i>Grupo 17. RAI.</i>		5630	100	11247	100

Fuente: ficheros mensuales SEPE.

Los grupos menos numerosos son aquellos que corresponden a subsidios por revisión de invalidez, de emigrantes retornados y la renta agraria (de 300 días de derecho), con un volumen de entradas de beneficiarios que representan menos del 1% del total.

En cuanto a las altas en enero de 2010, se mantiene la importancia de los colectivos más numerosos, aunque quizás lo más relevante es la pérdida de peso de los subsidios por cotizaciones insuficientes (grupos 8 y 9) y la renta agraria (de 180 días de derecho) y el aumento correspondiente de la importancia de los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva (tanto para menores de 45 años con responsabilidades familiares, es decir, los grupos 1 y 2, como para mayores de 45 años con y sin responsabilidades familiares, es decir, los grupos 3 y 5).

Así, el porcentaje de personas receptoras de subsidios de 720 días por agotamiento de la prestación contributiva igual o superior a 6 meses con responsabilidades familiares (grupo 1) aumentó, al pasar de un 16,3% en enero de 2007 a un 25,8% en enero de 2010, de igual forma que el de las personas beneficiarias de subsidios por agotamiento de la prestación contributiva inferior a 6 meses con responsabilidades familiares con periodos de derecho de 540 días (grupo 2), que pasó del 9,6% en enero de 2007 al 10,5% en enero de 2010.

También aumenta considerablemente el porcentaje de personas receptoras de subsidios de 180 días que tienen más de 45 años por agotamiento de la prestación contributiva de duración inferior a 6 meses y 12 meses o más (grupo 3), ya que casi se duplica al pasar de 4,7 % al 7,1% desde enero de 2007 a enero de 2010, respectivamente, y el de personas receptoras que agotan prestación contributiva de 6 meses o más con responsabilidades familiares percibiendo subsidios de 900 días (grupo 5), que se duplica al pasar del 3,3% en enero de 2007 al 6,6% en enero de 2010.

El crecimiento del peso de estos colectivos de personas receptoras de subsidios se ha producido a costa de la disminución de la importancia de otros grupos (que no de su número de nuevos beneficiarios, ya que también han crecido pero menos que los de los primeros), como las personas receptoras de subsidios por cotizaciones insuficientes con periodos de derecho de 180 días (del 21,6% al 17,4%) y de 630 días (del 12,2% al 9%), de la renta agraria de 180 días de derecho (del 8,1% al 3,9%) y de las personas receptoras de subsidios de mayores 52 años (del 14,3% al 11,1%).

4.2.2.2. Duración: el periodo medio efectivamente consumido

A continuación nos centramos en los episodios de desempleo cubiertos por la percepción de subsidios por desempleo que se han seleccionado en el apartado anterior y nos preguntamos cuánto duran de forma efectiva y cómo varía esta duración según el tipo de subsidio y algunas características de las personas beneficiarias. El cuadro 4.6 ofrece las duraciones medias consumidas de las personas receptoras de subsidios por desempleo agrupados según los criterios descritos anteriormente. Los cuadros B.1 y B.2 del Anexo B muestran la misma información para los varones y las mujeres, respectivamente.

Cuadro 4.6. Duración promedio consumida (en días) hasta causar baja de los subsidios por desempleo: total nacional. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014).

	Enero 2007-diciembre 2011			Enero 2010-diciembre 2014		
	Dur. Derech	Dur. Consum		Dur. Derech	Dur. Consum	
Subsidios	Media	Media	Casos	Media	Media	Casos
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):						
<i>Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	540	327,1	2866	540	403,9	9577
<i>Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	720	417,0	4849	720	489,4	23616
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):						
<i>Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	180	151,1	1405	180	158,3	6461
<i>Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.</i>	720	348,2	597	720	497,8	2190
<i>Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.</i>	900	432,8	994	900	567,6	6021
<i>Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	180	156,0	633	180	161,9	1358
Subsidio por cotizaciones insuficientes:						
<i>Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	114,3	103,0	767	113,3	106,7	2591
<i>Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.</i>	180	148,9	6445	180	164,1	15898
<i>Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.</i>	630	435,5	3637	630	501,9	8255
Colectivos especiales:						
<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	540	307,7	15	540	406,2	63
<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	540	322,6	207	540	414,3	201
<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	540	406,7	496	540	474,1	903
<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	2825,7	982,8	4261	2937,1	1031,6	10174
Renta Agraria:						
<i>Grupo 14. Subsidio 180 días.</i>	180	175,6	2420	180	176,9	3610
<i>Grupo 15. Subsidio 300 días.</i>	300	287,2	233	300	293,8	536
Otros programas:						
<i>Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.</i>	180	-	-	180	159,7	67830
<i>Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.</i>	330	299,0	5630	330	310,3	11247

Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

Como puede verse para el total, la duración media consumida en ambos periodos de estudio es más prolongada cuanto mayor es el periodo de derecho reconocido. Por ejemplo, entre los que comienzan en enero de 2007, el periodo consumido oscila entre los poco más de 100 días del colectivo que recibe los subsidios con los periodos de derecho más cortos de 90, 120 y 150 días correspondientes a subsidios por cotizaciones insuficientes (el grupo 7, que tiene 114 días reconocidos en promedio), los 150-160 días de las personas perceptoras de subsidios con un periodo de derecho de 6 meses (como

el grupo 3 y el 6 por agotamiento de PC, el grupo 7 por cotizaciones insuficientes y el PRODI), y los más de 400 días de los grupos con los derechos más prolongados de 630, 720 o 900 días (tanto por agotamiento de prestación contributiva previas como por cotizaciones insuficientes para percibir estas). Hay que señalar también que las personas perceptoras de la RAI tienen un periodo consumido de cerca de 300 días (de los 330 días reconocidos) y las personas perceptoras del subsidio de Renta Agraria llegan hasta los 176 días (de los 180 días reconocidos) y los 287 días (de los 300 días reconocidos).

Además, la duración consumida es mayor en el caso de aquellos subsidios que comienzan en enero de 2010 en comparación con los iniciados en enero de 2007. El único grupo para el que el aumento de la duración es casi nulo es el que recibe los subsidios más cortos (90, 120 y 150 días, por cotizaciones insuficientes), en cuyo caso el incremento fue de apenas unos días en promedio (de 103 días en enero de 2007 a menos de 107 días en enero de 2010). Las duraciones de los subsidios de Renta Agraria también son bastante similares en ambos periodos, alrededor 176-177 días para los periodos de 180 días y de 287-293 para los de derecho de 300 días. Sin embargo, los incrementos de la duración efectiva son más elevados cuando los periodos de derecho son de mayor longitud. Así, por ejemplo, la duración media consumida en el colectivo que recibe los subsidios con periodos de derecho de 900 días (por agotamiento de prestación contributiva de derecho de 6 meses o más con responsabilidades familiares) pasó de 432 días en promedio entre los iniciados en enero de 2007 a 568 días entre los iniciados en enero de 2010.

Estas diferencias entre los distintos tipos de subsidios y las tendencias temporales que se acaban de señalar se dan igualmente entre los varones y las mujeres. En general, las duraciones consumidas de las mujeres son algo más prolongadas que las de los varones, aunque las diferencias son muy pequeñas en los periodos de derecho cortos y se han acortado en el segundo periodo de observación en comparación con el primero. Sin embargo, estas diferencias siguen siendo importantes en algunos grupos con los periodos de derecho más largos (630 y 720 días y subsidio de mayores de 52 años).

4.2.2.3. Duración: la diferencia entre el periodo consumido y el periodo de derecho

Una vez calculada la duración media consumida de los distintos tipos de subsidios por desempleo, es posible llegar a una estimación de la diferencia en promedio entre dicha duración efectiva y el periodo reconocido de derecho. Los resultados de este ejercicio se ofrecen en el cuadro 4.7 distinguiendo entre aquellas personas que comienzan un subsidio en enero de 2007 y las que lo hacen en enero de 2010. El cuadro B.3 del Anexo B distingue entre varones y mujeres.

Las cifras de ambos periodos de estudio muestran que las diferencias entre los periodos de derecho reconocido y consumido son mayores cuanto más prolongado es el periodo de derecho de los subsidios. Pero además estas diferencias son siempre inferiores en el periodo de enero de 2010 a diciembre de 2014 que en el periodo de enero de 2007 a diciembre de 2011.

Cuadro 4.7. Diferencia media (en días) entre el periodo de derecho reconocido y la duración consumida de los subsidios por desempleo. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014).

Subsidios	Enero 2007- diciembre 2011	Enero 2010- diciembre 2014
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):		
<i>Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	212,9	136,1
<i>Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	303,0	230,6
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):		
<i>Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin resp. familiares. Subsidio 180 días.</i>	28,9	21,7
<i>Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con resp. familiares. Subsidio 720 días.</i>	371,8	222,2
<i>Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.</i>	467,2	332,4
<i>Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	24,0	18,1
Subsidio por cotizaciones insuficientes:		
<i>Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	11,2	6,7
<i>Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.</i>	31,1	15,9
<i>Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.</i>	194,5	128,1
Colectivos especiales:		
<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	232,3	133,8
<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	217,4	125,7
<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	133,3	65,9
<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	1843,0	1905,5
Renta Agraria:		
<i>Grupo 14. Subsidio 180 días.</i>	4,4	3,1
<i>Grupo 15. Subsidio 300 días.</i>	12,8	6,2
Otros programas:		
<i>Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.</i>	-	20,3
<i>Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.</i>	31,0	19,7

Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

Las personas perceptoras que tienen derecho a subsidios cortos (90, 120 y 150 días) por cotizaciones insuficientes muestran diferencias muy pequeñas (11 días los que entran en 2007 y 7 días los que entran en 2010), lo que vendría a indicar que muchos de ellos tienden al agotamiento de los mismos y apenas dejan días restantes sin consumir (como veremos más adelante). Lo mismo sucede con las personas perceptoras de subsidios de 180 días (como aquellos por agotamiento de prestación contributiva menores de 45 años con y sin responsabilidades familiares o por cotizaciones insuficientes) que rondan las 3-4 semanas en enero de 2007 y las 2-3 semanas en enero de 2010, y las personas perceptoras del subsidio de Renta Agraria (tanto aquellos con periodos de derecho más cortos -180 días- que rondan los 3-4 días de diferencia como aquellos con periodos de derecho más largos -300 días- con dos y una semanas de diferencia) y con quienes reciben la RAI (31 y 20 días).

Por el contrario, las personas perceptoras de subsidios con periodos de derecho de mayor longitud muestran diferencias muy amplias. Por ejemplo, las personas

perceptoras que iniciaron un subsidio en enero de 2007 con un periodo de derecho de 720 días por agotamiento de la prestación contributiva inferior (superior) a 6 meses con responsabilidades familiares y más (menos) de 45 años dejaron 371 (303) días en promedio sin consumir, mientras que aquellos que comenzaron el mismo subsidio en enero de 2010 dejaron 222 (230) días. Lo mismo sucede con las personas perceptoras que iniciaron un subsidio en enero de 2007 con un periodo de derecho de 900 días por agotamiento de la prestación contributiva igual o superior a 6 meses con responsabilidades familiares y más de 45 años, que dejaron 467 días en promedio sin consumir, mientras que aquellos que comenzaron el mismo subsidio en enero de 2010 dejaron 332 días sin consumir. Esto significa que en este caso una proporción importante de las personas beneficiarias abandonan la percepción del subsidio mucho antes de que éste llegue a su fin.

La conclusión a la que se llega es que las personas perceptoras de subsidios de periodo de derecho corto tienden a dejar de consumir menos días que aquellos con periodos de derecho de mayor longitud, bien porque tienen menos tiempo para buscar un trabajo y agotan la prestación bien porque encuentran rápidamente un empleo (ambos aspectos se examinan más adelante). No obstante, cabe recordar que la mayoría de las personas perceptoras de subsidios por desempleo corto acceden a ellos por tener cotizaciones insuficientes para acceder a una prestación contributiva mientras que los que tienen periodos de derecho más largo lo hacen tras el agotamiento de la PC, lo que podría explicar en parte este resultado.

Esto sería así porque al ser la pérdida del empleo más reciente para el primer colectivo ha transcurrido menos tiempo desde que estuvieron ocupados por última vez, lo que puede implicar menos depreciación del capital humano y menos estigma asociado al desempleo del trabajador (lo que sería una señal positiva para las empresas) en contraposición con lo que sucedería con aquellos trabajadores que presentan largas duraciones en el desempleo. Sirva como ejemplo de este último comentario la comparación entre dos colectivos de personas perceptoras con subsidios largos: el de 540 días, correspondiente al grupo 1 que agota una prestación contributiva inferior a 6 meses, con menos de 45 años y con responsabilidades familiares; y el de 630 días, que procede de cotizaciones insuficientes. Este último presenta diferencias menos amplias entre el periodo de derecho y el periodo consumido a pesar de tener un periodo reconocido más largo: las diferencias son 194 y 128 días en enero de 2007 y 2010, respectivamente, en el caso del colectivo que recibe el subsidio por cotizaciones insuficientes frente 212 y 136 días en enero de 2007 y 2010, respectivamente, en el caso del grupo que agotó la prestación contributiva.

El mismo cuadro proporciona la misma información por género. Las tendencias que se observan son las mismas que las apuntadas anteriormente. Tanto los varones como las mujeres que comenzaron a percibir un subsidio en enero de 2007 dejaban menos de dos semanas de prestaciones sin consumir cuando las duraciones potenciales del subsidio son cortas (90, 120 y 150 días) por cotizaciones insuficientes, en torno a cuatro semanas cuando la duración potencial es de 180 días (por agotamiento de prestación contributiva menores de 45 años con y sin responsabilidades familiares o por cotizaciones insuficientes) y más de 450 días cuando la duración potencial es de 900 días (por

agotamiento de la *prestación contributiva* inferior a 6 o más meses con responsabilidades familiares y más de 45 años).

En el caso de la Renta Agraria, los días sin consumir son unos pocos, especialmente cuando los subsidios son de 180 días. Estas cifras se redujeron sustancialmente entre quienes iniciaron la percepción de un subsidio en enero de 2010. Además, las diferencias entre los días consumidos y los días potenciales son siempre inferiores entre las mujeres que entre los varones cuando se comparan subsidios con la misma duración reconocida en ambos periodos, aunque las distancias entre ambos colectivos se han acortado. La única excepción es el subsidio de mayores de 52 años, en cuyo caso las mujeres dejan sin consumir más días que los varones.

4.2.2.4. *Agotamiento: la proporción de personas que agotan el subsidio*

Los resultados que se acaban de comentar en relación con el número de días que las personas perceptoras de prestaciones dejan sin consumir en promedio están influidos por la proporción de personas perceptoras que agotan la prestación o que causan baja antes del agotamiento (porque encuentran empleo o salen por otras razones), proporciones que difieren según la duración potencial del derecho. En este apartado se realiza un análisis del agotamiento de los distintos tipos de subsidios por desempleo y en el siguiente de las causas de baja de la percepción.

En primer lugar, el cuadro 4.8 ofrece la información referida a la proporción de personas que agotan un subsidio por desempleo según los diferentes grupos especificados y el periodo de análisis. El porcentaje de agotamiento de los subsidios con periodos de derecho cortos (90, 120 o 150 días) por cotizaciones insuficientes es elevado: un 76% para los que comienzan en enero de 2007 y un 84% para los que comienzan en enero de 2010. La proporción de agotamiento de los subsidios continúa siendo alta en el caso de los periodos de derecho de 180 días, aunque en niveles inferiores a lo anteriores, tanto entre quienes reciben un subsidio por cotizaciones insuficientes (60% y 75%, respectivamente) como entre quienes lo reciben tras el agotamiento de una prestación contributiva con más de 45 años con y sin responsabilidades familiares (entre el 70% y el 76%).

Este porcentaje va disminuyendo a medida que el periodo de derecho reconocido de los subsidios es más prolongado. Por ejemplo, el colectivo de personas perceptoras de subsidios por desempleo con periodos de derecho de 900 días (grupo 5, por agotamiento de prestación contributiva de derecho de 6 o más meses con responsabilidades familiares y más de 45 años) presenta porcentajes de agotamiento del 26% entre quienes iniciaron el subsidio en enero de 2007 y del 37% entre quienes lo iniciaron en enero de 2010. También son muy bajos los porcentajes de agotamiento de las personas perceptoras de menos de 45 años con responsabilidades familiares que agotaron prestación contributiva inferiores a 6 meses (el 38% si comenzaron en enero de 2007 y el 54% si lo hicieron en enero de 2010) o 6 o más meses (el 36% y 47%, respectivamente).

Cuadro 4.8. Proporción de personas que agotan un subsidio por desempleo: total nacional. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014).

Subsidios	Enero 2007- diciembre 2011		Enero 2010- diciembre 2014	
	Casos	%	Casos	%
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):				
<i>Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	1088	38,0	5180	54,1
<i>Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	1752	36,1	11003	46,6
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):				
<i>Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	979	69,7	4769	73,8
<i>Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.</i>	162	27,1	986	45,0
<i>Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.</i>	256	25,8	2222	36,9
<i>Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	486	76,8	1017	74,9
Subsidio por cotizaciones insuficientes:				
<i>Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	583	76,0	2182	84,2
<i>Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.</i>	3868	60,0	11902	74,9
<i>Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.</i>	1673	46,0	4836	58,6
Colectivos especiales:				
<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	6	40,0	32	50,8
<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	83	40,1	115	57,2
<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	285	57,5	660	73,1
<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	437	10,3	718	7,1
Renta Agraria:				
<i>Grupo 14. Subsidio 180 días.</i>	2271	93,8	3393	94,0
<i>Grupo 15. Subsidio 300 días.</i>	206	88,4	504	94,0
Otros programas:				
<i>Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.</i>	-	-	48982	72,2
<i>Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.</i>	4592	81,6	9729	86,5

Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

La excepción son los grupos de los subsidios de Renta Agraria, RAI y PRODI, que presentan porcentajes de agotamiento superiores al 80%. Cerca del 94% de las personas perceptoras de Renta Agraria con periodos de derecho de 180 días agotaron la prestación (en ambos periodos de análisis), mientras que dicha proporción se situó en el 88% en 2007-2011 y el 94% en 2010-2014 entre los que tenían 300 días de derecho. Los resultados referidos a la RAI y el PRODI son similares aunque algo inferiores, el 81-86% en los primeros y el 72% en los segundos. En cualquier caso, para todos los tipos de subsidio se obtiene que la proporción de agotamiento es mayor en el segundo periodo de observación que en el primero.

Cuando se examinan las cifras distinguiendo por género (cuadro B.4 del Anexo B), se aprecian los mismos resultados que se acaban de comentar para el total de la población: un porcentaje de agotamiento que tiende a disminuir con la duración reconocida (si se exceptúan los casos de la Renta Agraria y la RAI, cuyos porcentajes de agotamiento son

muy altos) y que es más elevado durante el segundo periodo de estudio que durante el primero (cualquiera que sea la duración del derecho reconocido). Además, las mujeres tienden a agotar en mayor proporción que los varones tanto en el primer periodo de estudio como en el segundo (excepto entre quienes tienen derechos de 900 días, como el grupo 5, de 180 días, como el grupo 6 y el 8, y de 540 días, como el grupo 10).

4.2.2.5. Salidas: la inserción laboral de las personas receptoras de subsidios

Para analizar las causas de baja de la percepción de los distintos tipos de subsidios por desempleo, el cuadro 4.10 muestra la información relacionada con la distribución de las causas de baja de los diferentes tipos de subsidios por desempleo considerados. Los cuadros B.5 y B.6 del Anexo B proporcionan la misma información que el anterior pero distinguiendo entre varones y mujeres. Las dos causas mayoritarias son el agotamiento de la prestación y la salida hacia un empleo por cuenta ajena. El peso de cada una de ellas difiere según la duración potencial del subsidio.

Dado que el agotamiento se ha examinado antes, nos centramos ahora en la importancia que tiene la salida hacia la ocupación. Un aspecto que merece la pena señalar antes de pasar a revisar los datos es que la forma de clasificar las causas de salida impide saber si alguien que agota las prestaciones encuentra empleo, por ejemplo, inmediatamente después o unas semanas después de haberse producido el agotamiento. En la medida en que una parte de quienes agotan vuelven posteriormente a percibir prestaciones por desempleo, es plausible pensar que han transitado hacia la ocupación en algún momento posterior y más o menos cercano al agotamiento. Por tanto, el grado de inserción laboral medido por la proporción de personas receptoras cuya causa de baja es la salida hacia un empleo debería considerarse un umbral inferior del verdadero porcentaje de inserción laboral.

Puede verse que durante el periodo de estudio de enero de 2007 a diciembre de 2011 (enero de 2010 a diciembre de 2014), la proporción de quienes encuentran un empleo por cuenta ajena es un 17% (6,6%) entre quienes son personas receptoras de subsidios por cotizaciones insuficientes con periodos de derecho cortos de 90, 120 o 150 días (grupo 7) y alrededor de un 30% (15%-20%) entre quienes tienen periodos de derecho de 180 o 630 días (grupos 8 y 9).

Estos porcentajes son más elevados entre las personas receptoras que reciben un subsidio porque agotan una prestación contributiva y tienen menos de 45 años con responsabilidades familiares: un 42% (28%) de los que tienen 540 días de subsidio (grupo 1) y un 36% (31%) de los que tienen 720 días (grupo 2). También hay que señalar que un 15,6% (15%) de los que perciben un subsidio de mayores de 52 años encuentran un trabajo por cuenta ajena.

Se observa, por tanto, que la proporción de personas receptoras que salen hacia la ocupación es bastante menor en el segundo periodo de observación que en el primero para todas las categorías de personas receptoras de subsidios, lo que refleja el impacto del empeoramiento de las condiciones económicas y de empleo, y que en general dicha proporción tiende a crecer con la duración potencial, si bien esta relación no es lineal, aunque sí se aprecia de forma algo más clara en el segundo periodo de observación.

Sin embargo, hay que mencionar como casos que no encajan en el resultado anterior a las personas receptoras de Renta Agraria y de la RAI, ya que en su caso la importancia que tiene la salida hacia la ocupación es muy baja: durante el periodo de estudio de enero de 2007 a mayo de 2011 (enero de 2010 a mayo de 2014), un 3% (1%) de las personas receptoras de Renta Agraria encontraron un empleo por cuenta ajena, porcentaje que llegó hasta casi un 7% (4%) entre quienes percibieron la RAI. El resultado referido a la Renta Agraria puede explicarse por las propias características que posee el programa, mientras que el de la RAI parece apuntar a las especiales dificultades de inserción laboral a las que se enfrentan los colectivos a los que se dirige.

En cuanto a la distinción entre varones y mujeres, en el periodo de enero de 2007 a mayo de 2011, un 22,5% de los varones (un 15,6% de las mujeres) con un periodo de derecho corto de 90, 120 o 150 días del subsidio por cotizaciones insuficientes (grupo 7) encuentran un empleo por cuenta ajena. Estos porcentajes de inserción laboral tienden a aumentar a medida que se incrementa la duración de los periodos de derecho de los subsidios: un 33% (29%) en los subsidios con periodos de derecho de 180 días por cotizaciones insuficientes (grupo 8), un 30% (30%) en los subsidios con periodos de derecho de 630 días por cotizaciones insuficientes (grupo 9), un 47% (39%) entre quienes tienen subsidios de 540 por agotamiento de la prestación contributiva inferior a 6 meses (con menos de 45 años y responsabilidades familiares, grupo 1) y un 49% (31%) de los que tienen subsidios de 720 por agotamiento de la prestación contributiva inferior superior o igual a 6 meses (con menos de 45 años y responsabilidades familiares, grupo 2). La proporción de varones y mujeres que salen de la percepción por encontrar un empleo es bastante menor en el segundo periodo de observación que en el primero.

Cuadro 4.10. Distribución de las causas de baja de las personas perceptoras de subsidios por desempleo, por tipo de subsidio: total nacional. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014).

Panel A. Altas iniciales de enero 2007 (hasta diciembre de 2011). Porcentajes.

Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	11,8	13,7	7,4	15,6	20,1	12,0	5,6	8,1	12,2	33,3	16,4	14,1	54,7	2,6	7,3		9,8
Cuenta ajena	41,8	36,5	22,3	45,4	35,7	8,9	17,1	30,8	29,8	20,0	33,8	13,5	15,6	2,9	2,6		7,3
Otras causas	8,3	13,5	0,4	11,6	17,7	0,8	1,3	1,0	11,8	6,7	9,2	14,9	2,4	0,5	0,9		1,2
Jubilación				0,2	0,3	1,6		0,0	0,1				16,9		0,9		0,1
Agotamiento	38,0	36,1	69,7	27,1	25,8	76,8	76,0	60,0	46,0	40,0	40,1	57,5	10,3	93,8	88,4		81,6
Cuenta propia	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4			0,1	0,2		0,5		0,1	0,1			0,0
Fijo discontinuo	0,0		0,1											0,0			
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100
Total Casos	2866	4849	1405	597	994	633	767	6445	3637	15	207	496	4261	2420	233		5630

Panel B. Altas iniciales de enero 2010 (hasta diciembre de 2014). Porcentajes.

Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	12,9	13,4	11,3	17,7	23,9	14,0	8,3	9,2	12,2	27,0	13,4	10,3	60,2	4,5	2,4	9,0	7,4
Cuenta ajena	27,9	31,4	14,0	28,6	27,2	10,6	6,6	15,2	20,5	14,3	14,4	5,7	15,0	1,1	0,6	17,0	4,1
Otras causas	4,7	8,0	0,7	8,0	11,3	0,3	0,8	0,7	8,4	6,4	13,4	10,9	3,6	0,3	1,1	1,7	1,2
Jubilación			0,1	0,3	0,2	0,1		0,0	0,0	1,6			13,9		1,9	0,0	0,7
Agotamiento	54,1	46,6	73,8	45,0	36,9	74,9	84,2	74,9	58,6	50,8	57,2	73,1	7,1	94,0	94,0	72,2	86,5
Cuenta propia	0,4	0,6	0,1	0,5	0,5	0,2	0,1	0,1	0,4		1,5	0,1	0,3	0,1		0,1	0,1
Fijo discontinuo																	
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total Casos	9577	23616	6461	2190	6021	1358	2591	15898	8255	63	201	903	10174	3610	536	67830	11247

Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

Al igual que antes, las personas receptoras de Renta Agraria y de la RAI presentan porcentajes de inserción más bajos que el resto de los subsidios, siendo además menores entre las mujeres que entre los varones. Finalmente, en el caso del PRODI alrededor de un 17% de las personas receptoras causan baja porque encuentran un empleo, sin apenas diferencias entre varones y mujeres.

4.2.2.6. Salidas: el efecto de las prestaciones por desempleo sobre las salidas del paro

¿Son las tasas de salida hacia la ocupación que se han encontrado antes altas o bajas? En principio, cabría pensar que la percepción de prestaciones por desempleo reduce la probabilidad de que las personas paradas salgan de su situación y alarga la duración de los episodios de desempleo en comparación con otras personas paradas no receptoras, debido a que de alguna forma dicha percepción afecta negativamente a la probabilidad relativa de que las personas receptoras reciban ofertas de empleo (por ejemplo, porque la intensidad de sus actividades de búsqueda se ven afectadas adversamente por la percepción) o a la probabilidad relativa de que las ofertas sean aceptadas por los trabajadores (por ejemplo, porque la disponibilidad para poder comenzar a trabajar inmediatamente de las personas receptoras sea menor que la de las no receptoras). A este respecto, en el caso español existen dos líneas de investigación que han explotado la información procedente de datos longitudinales de diversas fuentes estadísticas.

La primera línea se basa en la utilización de los datos del SEPE sobre personas receptoras de prestaciones (Histórico del Sistema de Prestaciones, HSIPRE). Esta base de datos presenta un problema: sólo se observan personas receptoras de prestaciones, es decir, no existe un “grupo de control” con el que comparar la conducta de las personas receptoras. Sin embargo, tiene una gran ventaja, como se ha visto más arriba: dispone de información individualizada sobre la duración potencial, la duración consumida y la cuantía de la prestación.

Los resultados de esta línea de investigación, en la que se emplean datos que van de los años ochenta a los noventa del siglo XX, se pueden agrupar en cinco categorías (véase Cebrián et al., 1996; Jenkins y García-Serrano, 2004; Arranz y Muro, 2004; Arranz y García-Serrano, 2004):

- La tasa de sustitución (la relación entre la cuantía de la prestación y el salario anterior) o el nivel de las prestaciones. El efecto desincentivo sobre la probabilidad de volver a encontrar empleo es relativamente pequeño o nulo, si bien este efecto medio oculta cierta heterogeneidad: es mayor para duraciones efectivas cortas-medias, pero desaparece para duraciones más largas, lo que coincide con los hallazgos en otros países.
- La duración potencial. La duración del derecho resulta una variable significativa a la hora de explicar el proceso de salida de las personas receptoras de PC, sobre todo en el caso del grupo que tiene el máximo derecho legal de 24 meses, cuyas tasas de salida son claramente inferiores a las de los demás grupos.
- El agotamiento. La probabilidad de vuelta al empleo de las personas receptoras de prestación contributiva aumenta cuando el trabajador se encuentra cerca de llegar al agotamiento de su período de derecho, mientras que la de las personas receptoras de

prestaciones asistenciales permanece constante o incluso se reduce ligeramente al finalizar éstas.

- El tipo de contrato y la recurrencia. La probabilidad de salida hacia el empleo es mucho mayor para los que entraron en el sistema de prestaciones procedentes de un contrato temporal en comparación con quienes perdieron un empleo indefinido. Además, la contratación temporal genera un notable nivel de “desempleo recurrente”: en torno al 30% de las personas receptoras vuelven a aparecer en el sistema en un plazo de dos años, proporción que se eleva a más del 50% si el intervalo de tiempo se amplía a cuatro años.

La segunda línea de investigación que analiza la relación entre prestaciones y salida del paro con información longitudinal utiliza los datos de la EPA enlazada que permite el seguimiento de los individuos durante seis trimestres consecutivos. La información de la EPA sobre las prestaciones por desempleo es limitada, ya que se refiere solamente a si el individuo recibe prestaciones o no, pero no permite conocer la cuantía de las prestaciones ni la duración del período de derecho ni distinguir entre la prestación contributiva y la prestación asistencial. Por tanto, los datos de la EPA, al disponer de un grupo de control, hacen posible comparar la salida de las personas receptoras (en general) y de las no receptoras.

Algunos autores (Bover et al., 2002) han encontrado que la percepción de prestaciones reduce la salida del paro, aunque el efecto es variable en el tiempo, siendo su punto máximo a los tres meses de duración y desapareciendo prácticamente a partir de los nueve meses. Otros autores (Toharia, 1998) matizan este resultado en el sentido de que, al considerar períodos de observación de un año, las prestaciones ejercen una influencia negativa clara en la probabilidad de salida del paro de los trabajadores que estuvieron mucho tiempo (al menos seis años) en su anterior empleo, pero no en el resto. En la misma línea, otros trabajos (Cantó y Toharia, 2003) obtienen que ninguna de las categorías de personas paradas que cobran prestaciones (agrupados según la duración de su empleo anterior) muestra una probabilidad de salida hacia el empleo significativamente menor que el grupo de referencia (quienes no cobran y la antigüedad en su último empleo fue inferior a un año).

Esta comparación entre personas receptoras y no receptoras también se ha llevado a cabo mediante la utilización conjunta de los datos de prestaciones del SEPE con otros procedentes de la Seguridad Social para una muestra de trabajadores en el período 1999-2002 (Alba et al., 2007). Sus resultados apuntan a que quienes perciben prestaciones salen hacia la ocupación más lentamente que quienes no reciben prestaciones, si bien la no inclusión de una variable que combine la percepción con el período de derecho de las prestaciones impide saber si esa menor probabilidad de salida se concentra en determinados colectivos de personas receptoras.

Por último, una base de datos que aporta información longitudinal y permite la comparación entre personas no receptoras y receptoras (y dentro de ellas según tipo de prestación) es la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL). Algunos autores ya la han empleado para examinar estas cuestiones, lo que ha permitido corroborar y matizar algunos de los hallazgos anteriores (Toharia et al., 2009). Sus resultados serían los siguientes:

a) Quienes reciben prestaciones por desempleo muestran una tasa de salida hacia el empleo menor y una duración de los episodios de paro mayor que quienes no reciben prestaciones. Sin embargo, un análisis que tan sólo distingue entre personas perceptoras y no perceptoras es excesivamente simplista, ya que ambos colectivos (pero especialmente el de las personas beneficiarias) son muy heterogéneos. Cuando las personas perceptoras son clasificados en distintos grupos atendiendo al tipo de prestación y a la duración potencial de la misma (aproximada por la duración de su empleo anterior), lo que se encuentra es que este supuesto efecto desincentivador se concentra en determinados colectivos: quienes reciben prestaciones asistenciales y contributivas largas y, sobre todo, las personas perceptoras del subsidio de mayores de 52 años (algo lógico por la propia naturaleza del mismo, ya que las personas perceptoras cumplen todos los requisitos para recibir una pensión de jubilación, excepto la edad).³⁹

b) Además, está la cuestión que tiene que ver con el horizonte temporal. Las tasas de salida hacia el empleo son más elevadas (aunque fuertemente decrecientes) entre las no perceptoras que entre las personas perceptoras durante los primeros meses del período efectivo de paro pero menores en los meses siguientes, lo que sugiere que las salidas de las personas beneficiarias se producen de forma más continua en el tiempo aunque a un nivel inicialmente menor. De hecho, la proporción de salidas hacia el empleo es igual en el medio plazo (a partir de un año) cuando se comparan personas perceptoras con duraciones potenciales cortas y personas no perceptoras.

c) Finalmente, las personas no perceptoras que realizan estas transiciones más rápidas también presentan duraciones de los empleos más cortas, lo que significa que también vuelven al paro rápidamente, por lo que el supuesto efecto desincentivador de la salida del paro hacia el empleo estaría compensado por una mayor permanencia en el empleo y una menor probabilidad de salida del empleo hacia el paro de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo. Esto implicaría la existencia de un segmento de trabajadores que entran y salen del empleo muy deprisa y que quedan al margen del sistema de protección social, y otro segmento de trabajadores más estables tanto en el empleo como en el desempleo, lo cual estaría relacionado con el fenómeno de la recurrencia.

4.2.3. Percepción de prestaciones por desempleo, políticas activas del mercado de trabajo y salidas hacia la ocupación

Como continuación del análisis del apartado anterior, y dada la falta de disponibilidad de datos de acciones recibidas por las personas perceptoras de prestaciones vinculados a su periodo de percepción y a su trayectoria laboral posterior con objeto de poder investigar la posible relación entre su participación en dichas acciones y sus transiciones hacia la ocupación, en esta parte del estudio se examina el impacto que puede tener la percepción de prestaciones por desempleo sobre la búsqueda de empleo y el papel que pueden desempeñar las políticas activas del mercado de trabajo y las medidas de “activación” para conseguir la inserción laboral de las personas perceptoras, para lo que se utiliza sobre todo la literatura empírica existente.

³⁹ Este resultado es similar al obtenido por Toharia et al. (2006), en el que se utilizan datos del SEPE.

4.2.3.1. Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo

La teoría económica convencional predice que la percepción de prestaciones por desempleo supone un desincentivo a la búsqueda de empleo. Esta es la explicación teórica que se suele utilizar para explicar los resultados a los que se suele llegar en la literatura empírica en el sentido de que las personas receptoras de prestaciones por desempleo presentan una menor probabilidad de salida del paro que las no receptoras. Dicho de otra forma, como los economistas casi nunca disponen de información directa sobre la búsqueda de empleo, suelen analizar la relación entre la percepción de prestaciones por desempleo y la búsqueda de empleo estudiando el proceso de salida del paro hacia el empleo, en el supuesto de que los buscadores de empleo son los que mayor probabilidad tienen de encontrarlo, por lo que el estudio del proceso de salida del paro equivale al estudio de la búsqueda de empleo. El mecanismo implícito entre las prestaciones y la salida del paro es la búsqueda de empleo, que se supone resulta influida por la percepción o no de prestaciones por desempleo.

Hay pocos trabajos que han estudiado previamente esta cuestión en España. Por una parte, Cantó y Toharia (2003), utilizando la Encuesta de Población Activa (EPA) para el período 1987-2003, examinan cuántas personas receptoras de prestaciones no buscan empleo efectivamente. Sus resultados indican que el porcentaje de personas receptoras que son ocupadas fue disminuyendo hasta alcanzar cifras relativamente pequeñas (4%-5% entre los varones y 3%-4% entre las mujeres en 1993-2003), mientras que el porcentaje de los que son inactivos siguió una tendencia creciente llegando a situarse en el 20%-22% en el caso de los hombres y en el 30%-34% en el de las mujeres en el período 1999-2003.

Por otra parte, García Mainar y Toharia (2000) y Garrido y Toharia (2003) analizan el vínculo entre prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo examinando el proceso de búsqueda de los parados y distinguiendo entre quienes perciben y no perciben prestaciones. El estudio más completo es el de García Mainar y Toharia (2000), que utiliza dos fuentes de datos: la EPA y la Encuesta sobre las Condiciones Sociales de los Desempleados en España (CSDE) realizada por el CIS. Sus resultados se refieren a cuatro aspectos.

Primero, en relación con la clasificación de los individuos: obtienen que algunas personas receptoras de prestaciones no buscan activamente empleo, pero la EPA no las considera paradas sino inactivas.

Segundo, respecto a la búsqueda activa: entre los parados inscritos en las oficinas públicas de empleo, todos aquellos que cobran prestaciones (independientemente de la duración de su último empleo) no presentan una probabilidad significativamente distinta de ser buscadores no intensos, es decir, que sólo buscan empleo mediante la inscripción en dichas oficinas (con la información de la EPA) y no hay diferencias significativas entre los individuos según que perciban o no prestaciones por desempleo en cuanto a la probabilidad de que hayan buscado activamente empleo durante los últimos tres meses (con los datos de la CSDE). Este resultado es corroborado por Garrido y Toharia (2003), quienes aprovechan el cambio en la definición de desempleo aprobado por la Comisión Europea en septiembre de 2000 y recogido en la EPA española desde el primer trimestre de 2001. Sus resultados indican que las prestaciones por desempleo no afectan positivamente a la probabilidad de ser un buscador pasivo (que no es considerado parado

pero sí inactivo según la nueva definición), es decir, no inhiben la búsqueda activa de empleo.

Tercero, en cuanto a la intensidad de la búsqueda: tampoco hay diferencias significativas entre personas receptoras y no receptoras en cuanto a la intensidad de búsqueda aproximada por el número de métodos utilizados.

Y cuarto, por lo que respecta a la disposición a aceptar un empleo: obtienen que la percepción de una prestación contributiva incide negativamente en dicha disposición, lo que puede interpretarse como que la percepción eleva el salario de reserva de los parados. En concreto, los resultados indican que esto sucede en dos-tres de las cinco condiciones analizadas (aceptar un empleo a tiempo parcial, aceptar un salario inferior y, en cierta medida, aceptar una cualificación inferior). Este resultado general coincide con el obtenido con datos de la EPA enlazada para el período 1992-1997 por Ahn y García-Pérez (2002). Estos autores analizan la disposición de los trabajadores parados a trabajar por un salario inferior al adecuado a sus cualificaciones. Sus resultados indican que la probabilidad de que trabajadores que inicialmente no están dispuestos a trabajar por un salario inferior pasen a estar dispuestos aumenta con la duración del período de paro pero es menor entre quienes reciben prestaciones por desempleo que entre quienes no las reciben.

En definitiva, la evidencia empírica aportada por los estudios comentados permite señalar como conclusión que la percepción de prestaciones por desempleo no parece afectar de forma significativa ni a la búsqueda activa de empleo ni a la intensidad de búsqueda, condicionado a que las personas declaren que realizan actividades de búsqueda. Sin embargo, a la hora de aceptar un empleo con determinadas condiciones, las personas receptoras de prestaciones parecen mostrar una menor disponibilidad.

4.2.3.2. El papel de las políticas activas

El objetivo de las políticas pasivas del mercado de trabajo (que básicamente comprenden el sistema de prestaciones por desempleo, tanto el nivel contributivo como el asistencial) consiste en compensar la pérdida de ingresos sufrida por los trabajadores como consecuencia de la pérdida del empleo. Dado que potencialmente pueden afectar negativamente a la búsqueda y la disponibilidad de las personas receptoras, las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) están diseñadas para compensar estos posibles efectos adversos a la vez que tratar de conseguir lo más rápidamente posible la vuelta al empleo de los parados y reducir los problemas de acceso a (y permanencia en) el empleo a los que se enfrentan ciertos grupos de trabajadores desfavorecidos.

Las políticas activas incluyen una serie de programas muy diversos. En primer lugar, los servicios prestados por los servicios públicos de empleo. Estos comprenden la colocación, el asesoramiento y la orientación profesional; los cursos de búsqueda de empleo y otros tipos de asesoramiento intensivo para quienes tienen dificultades para encontrar trabajo; y la ayuda a la movilidad geográfica y a la financiación de los gastos originados por la búsqueda de empleo.

En segundo lugar, la formación profesional, que serían todas las medidas de formación adoptadas por motivos relacionados con la política del mercado de trabajo. En este caso, los gastos comprenden los costes de los cursos y las ayudas otorgadas a las personas que reciben formación, así como las subvenciones concedidas a las empresas por la formación

que imparten. Dentro de este tipo de programas se incluye tanto la formación de parados (formación ocupacional) como la formación de ocupados (formación continua).

En tercer lugar, los incentivos a la creación de empleo, cuyo objetivo es fomentar el acceso a la ocupación de personas paradas y otros grupos específicos según las prioridades de la política relacionada con el mercado de trabajo. Estas medidas pueden ser subsidios al empleo permanente en el sector privado, ayudas a los parados que crean nuevas empresas y creación directa de empleo (normalmente temporal) en el sector público o en organismos sin fines de lucro.

Y finalmente, las medidas destinadas a grupos específicos. Por un lado, los programas especiales destinados a los jóvenes para facilitarles la transición de la escuela al mercado de trabajo. Estos comprenden medidas para jóvenes parados y desfavorecidos (educación, formación o prácticas laborales, sobre todo para aquellos que están parados y cuyo nivel de estudios es el de secundaria obligatoria o inferior) y medidas para el aprendizaje y la formación de los jóvenes de carácter general. Por otro lado, las medidas a favor de los discapacitados, tanto empleos destinados a este colectivo (trabajo protegido y subvenciones al empleo permanente) como programas de rehabilitación, evaluación de aptitudes, medidas de adaptación al trabajo y cursos de formación específicos.

En resumen, todos los programas mencionados pueden clasificarse en dos grandes categorías de políticas activas:

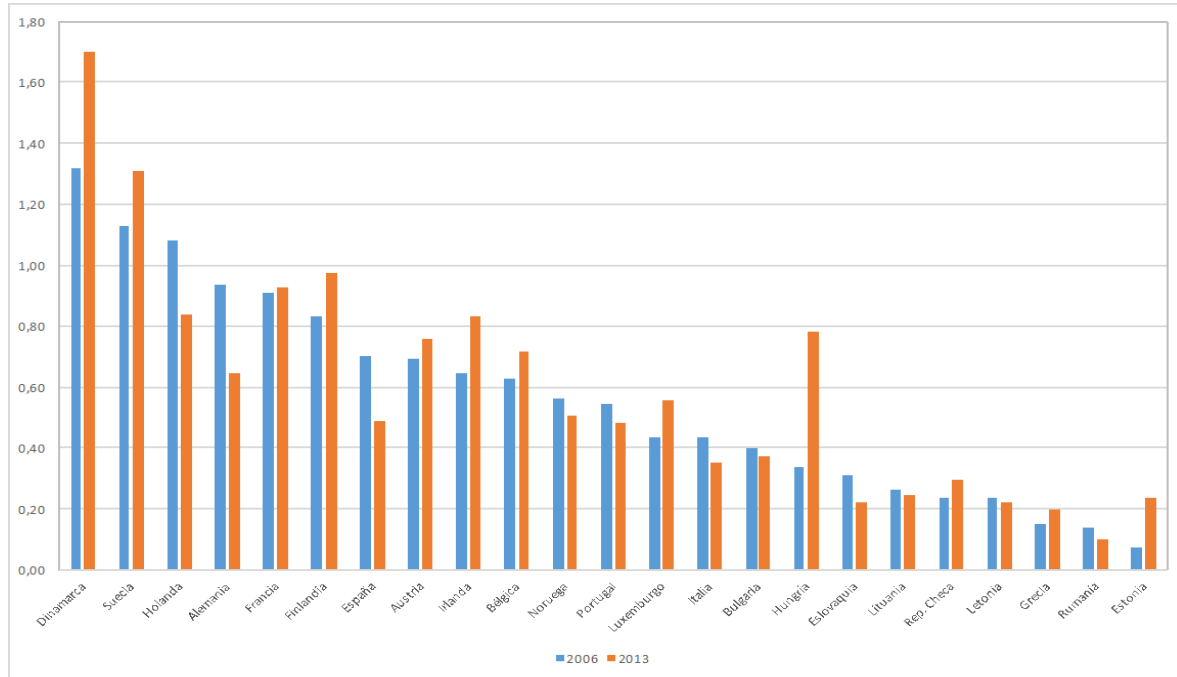
- Políticas de demanda, que aumentan la demanda de trabajo o “sesgan” dicha demanda (por ejemplo, hacia la contratación de colectivos específicos, como los parados de larga duración, las mujeres o los jóvenes). Dicho aumento o sesgo se produce de forma directa (mediante la creación directa de empleo, normalmente por parte del sector público) o de forma indirecta (mediante subsidios e incentivos a las empresas).
- Políticas de mejora de los procesos de ajuste entre la oferta y la demanda, que tratan de aumentar la capacidad de inserción de los parados mediante programas de formación y mejorar la intermediación en el mercado de trabajo, ofreciendo a los trabajadores más apoyo, orientación y ayuda para la búsqueda de empleo con objeto de influir en su motivación y de hacer más eficiente el proceso de emparejamiento entre quienes buscan empleo y los puestos vacantes de las empresas.

Para poner en perspectiva la importancia de las PAMT, hay que considerar cuál es el esfuerzo que se realiza y su intensidad. El esfuerzo hace referencia a qué parte de la producción de cada año se destina a las políticas activas y se mide como el gasto público destinado a las PAMT en relación con el PIB. El indicador de intensidad pone en relación dicho esfuerzo con el tamaño del problema en el que trata de influir (el desempleo), por lo que se calcula dividiendo el gasto público en PAMT como porcentaje del PIB entre la tasa de paro, indicando cuántos recursos se destinan a las políticas activas por cada punto de desempleo. Por tanto, este indicador es relativo y, en principio, mide mejor los recursos que se destinan a ayudar a los desempleados a salir de su situación, pues tiene en cuenta si la tasa de paro es baja o es elevada.

Para situar el caso español, los gráficos 4.2 y 4.3 ofrecen los datos referidos a ambos indicadores en 2006 y 2013 para casi todos los países de la Unión Europea (solo faltan

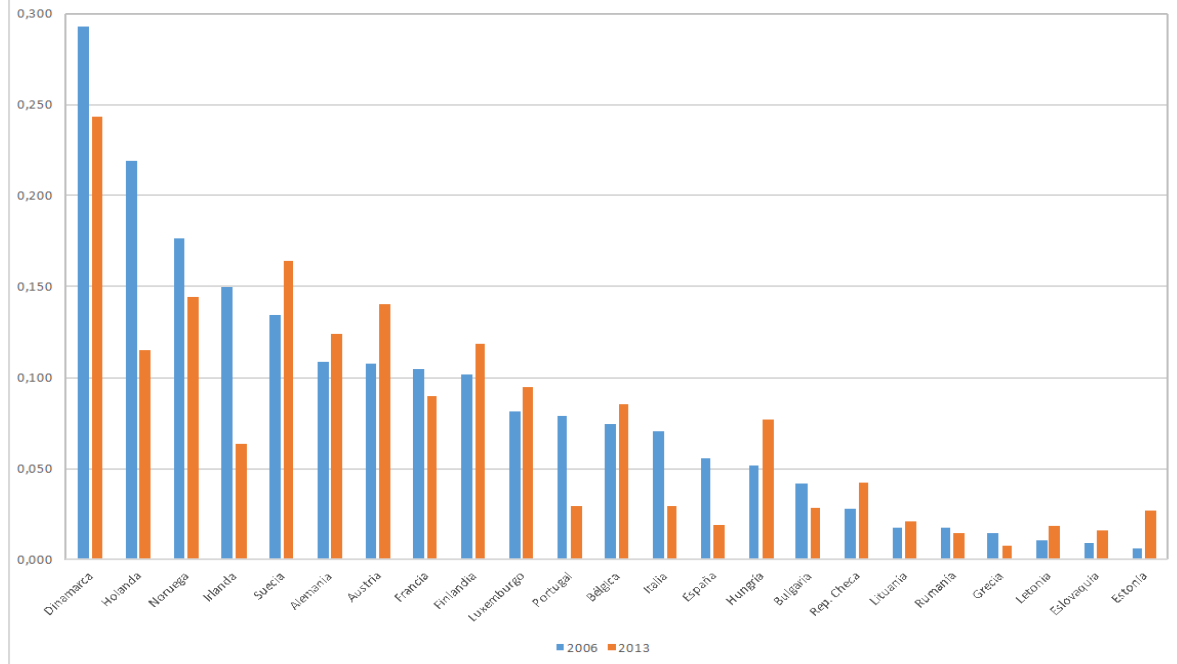
algunos para los que no se dispone de información). Los países aparecen ordenados de mayor a menor esfuerzo o intensidad en 2006. La información procede de Eurostat.

Gráfico 4.2. Esfuerzo del gasto público en políticas activas del mercado de trabajo en los países de la Unión Europea en 2006 y 2013.



Fuente: Eurostat.

Gráfico 4.3. Intensidad del gasto público en políticas activas del mercado de trabajo en los países de la Unión Europea en 2006 y 2013.



Fuente: Eurostat.

La comparación entre los países europeos colocaba a España en una situación intermedia-alta en cuanto a esfuerzo en 2006 (0,70% del PUB) que había caído a otra

intermedia-baja en 2013 (0,59% del PIB) como consecuencia de la reducción del gasto durante la etapa recesiva. Otros países (Holanda, Francia y Alemania) también han disminuido su gasto en políticas activas. En cambio, los países nórdicos, Irlanda y Bélgica lo han aumentado.

Más desolador resulta el panorama cuando la comparación se efectúa en términos de intensidad, es decir, cuando se pone en relación el esfuerzo de gasto con el tamaño del problema en el que se trata de influir (lo mismo sucede si se utiliza otro indicador: el gasto en euros por persona registrada como buscador de empleo). Si en 2006 España estaba en la zona intermedia-baja (0,056% del PIB por cada punto de tasa de paro), en 2013 es uno de los países con menor intensidad de gasto, superando solo a Grecia, Rumanía, Eslovaquia y Letonia, al destinar un 0,019% del PIB por cada punto de tasa de paro.

Además de considerar los recursos destinados a las PAMT, otro aspecto importante es su composición, es decir, la distribución por medidas del gasto, ya que los países europeos difieren no solo en su esfuerzo o en su intensidad sino también en que tienen modelos de gasto muy diferentes. En España, la parte principal (más de la mitad) está dedicada a las ayudas al empleo: un 34% a los incentivos a la contratación, un 10% al empleo protegido y la creación directa de empleo y un 18% a los incentivos al autoempleo. Esta última partida es la que más ha crecido en los últimos años (en 2004 suponía poco más de un 5% del total), superando al gasto en servicios públicos de empleo (al que se destina algo más de un 13%) y acercándose a lo que se gasta en acciones de formación (casi un 24%).

Comparando a España con otros países, lo que llama la atención es cómo su composición se aleja sustancialmente de lo que es la práctica en muchos de ellos. Por cuestiones de espacio, y dado que la comparación con todos los países europeos sería muy farragosa, se han elegido dos para ilustrar esta cuestión: Alemania y Finlandia. En Alemania los servicios de empleo y la formación asumen más de tres cuartas partes del total, siendo las restantes medidas minoritarias, mientras que en Finlandia se dedica la mayor parte del gasto a formación (más del 50%), distribuyendo el resto casi a partes iguales entre las restantes medidas, con la excepción de las ayudas a emprendedores que son una parte muy pequeña.

En particular, existen tres elementos diferenciales del caso español. Primero, el elevado peso de las medidas incluidas en las subvenciones para la creación de empleo, lo que hace que España sea (junto a Bélgica) el país que más dedica a esta rúbrica. Ello se debe a la importancia del fomento de la contratación indefinida desde 1997. Segundo, el bajo gasto dedicado a los servicios públicos de empleo, que comprenden la gestión de las colocaciones y la intermediación laboral. Aquí España se sitúa en la parte baja (un 0,092% del PIB en 2006 y un 0,077% del PIB en 2013), lejos de Francia, Reino Unido, Suecia, Alemania y Holanda, que destinan más de un 0,2% del PIB a dicha partida, y alejado de la tendencia media europea de aumentar los recursos en las dos últimas décadas.⁴⁰ Y tercero, el gasto relativamente modesto destinado a formación profesional.

⁴⁰ España, además, se encuentra entre los países con menos recursos humanos dedicados a la intermediación pública, aproximados por el número de agentes por cada cien desempleados.

Por tanto, podría concluirse que el modelo español no se caracteriza, en general, ni por la orientación intensiva a los desempleados (mediante la potenciación de los servicios públicos de empleo) ni por la recualificación de los mismos (mediante acciones de formación), sino que apuesta por los incentivos al empleo asalariado o al autoempleo como forma de mejorar la inserción de las personas desempleadas.

Por último, otro aspecto que hay que considerar cuando se examinan las políticas activas es el nivel de participación de los parados o, de forma más general, de los demandantes de empleo. Las cifras de Eurostat se refieren al número de participantes en cualquiera de los programas de políticas activas, excluidas las acciones de orientación y búsqueda de empleo. El propio Eurostat advierte de que las cifras aportadas por casi todos los países tienen un grado de confianza bajo. En el caso de España, los niveles habrían pasado de casi 3,2 millones de participantes en 2006 a algo menos de 3 millones en 2010 y a 1,8 millones en 2013 (véase el cuadro 4.11). Si se dividen por el volumen de demandantes de empleo registrados, las tasas se habrían reducido de un 107% en 2006 a un 54% en 2010 y a un 29% en 2013.

Como puede verse, los cambios se deben fundamentalmente a la evolución del número de contratos incluidos en el programa de fomento de la contratación indefinida. Por otra parte, las cifras sobre participantes en acciones de formación son similares a las que se obtienen con la Encuesta de Población Activa (EPA), fuente estadística con la cual es posible saber cuántos parados dicen haber realizado cursos no reglados (formación ocupacional). De acuerdo con la EPA, algo más de 200 mil desempleados decían haber cursado formación en 2005-2007, en torno a 500 mil en 2010-2013 y por debajo de 400 mil en 2014-2015. Estos datos implican unos porcentajes que se mueven entre el 5% y el 10% del total de desempleados, cifras inferiores a la media europea y claramente por debajo de las correspondientes a la mayoría de los países de la UE-15.

Cuadro 4.11. Número de participantes en programas de políticas activas en España.

	2006	2010	2013
Actividades de formación	280520	378448	344027
Incentivos a la contratación	2708323	2162730	926265
Empleo con apoyo y rehabilitación	49948	72019	64626
Creación directa de empleo	-	-	112797
Incentivos al autoempleo	155626	367577	383378
Total de participantes	3194417	2980774	1831093
Nº de demandantes de empleo	2995448	5499846	6347812
% Participantes/Demandantes	106,6	54,2	28,8

Fuente: Eurostat.

4.2.3.3. Los efectos de las políticas activas en España

Como se ha dicho antes, uno de los objetivos principales (si no el fundamental) de las PAMT es conseguir que los trabajadores parados vuelvan lo antes posible (y en las mejores condiciones) a la actividad laboral. Para saber si estos programas son efectivos (si realmente producen algún efecto y ayudan a los trabajadores que participan en ellas) es necesario evaluarlos.

Los efectos (microeconómicos) que pueden producir las PAMT son aquellos que afectan directamente a los agentes económicos individuales, por lo que los estudios de evaluación se refieren a si alguna medida o programa en particular ayuda a los individuos involucrados en ella a mejorar sus expectativas laborales, a salir del paro y a encontrar empleo. Estos estudios evalúan programas concretos, por lo que se basan en datos individuales, tratando de determinar el efecto de los programas sobre los participantes en los mismos (en términos de su empleo o su salario posterior) utilizando técnicas micro-económicas. Para ello, los economistas laborales y los economistas han desarrollado herramientas muy especializadas.

El problema en este caso es doble: por una parte, las evaluaciones microeconómicas no pueden tener en cuenta adecuadamente los posibles efectos (indirectos) que se producen más allá de los que afectan a los participantes en los programas; y, por otra parte, para conocer el efecto neto sobre los individuos deben contar con un “grupo de control” con el que comparar los resultados del grupo participante en la acción (el “grupo tratado” o “de intervención”), lo cual no es posible siempre.⁴¹ Para superar este segundo problema, los estudios emplean alguno de los siguientes métodos de evaluación: experimental (el grupo de control se obtiene mediante selección aleatoria) o cuasi-experimental (el grupo de control es en realidad un grupo de comparación, con características similares al de intervención).

En España, las evaluaciones microeconómicas son relativamente numerosas, habiendo aumentado en los últimos diez-quince años de forma sustancial y dando lugar a un cuerpo empírico centrado en tres líneas: programas de formación a desempleados, servicios públicos de orientación e intermediación laboral y programas de incentivos y subvenciones a la contratación. Los resultados referidos a las acciones de formación (que es la política activa más evaluada) son positivos, mientras que en el caso de los servicios de orientación e intermediación y de los incentivos a la contratación y la creación directa la evidencia es más limitada y, en general, menos concluyente.

Con respecto a las evaluaciones de los programas de formación ocupacional, todos los trabajos utilizan datos de los registros administrativos de los servicios públicos de empleo, la mayoría de ellos procedentes de los servicios de determinadas comunidades autónomas. La estrategia consiste en comparar, empleando técnicas econométricas, los resultados obtenidos por el “grupo de tratamiento” (los desempleados que participan en los cursos) y el “grupo de control” (los desempleados no participantes). La variable de resultados que se suele examinar es la probabilidad de estar ocupado en un momento posterior a la participación en los cursos, periodo que suele situarse entre los seis meses y los tres años (dependiendo del estudio). Algunos trabajos también utilizan otras variables, como la salida del paro, la duración del empleo posterior o los ingresos posteriores.

El grupo de control suele ser “externo”, es decir, está compuesto por parados registrados en los servicios públicos de empleo. Los métodos de análisis utilizados exigen controlar las características socio-demográficas de los colectivos de comparación para

⁴¹ Es lo que sucedía con las publicaciones realizadas por el SEPE, que simplemente ofrecían las tasas de inserción de los participantes en las acciones. Desde hace tiempo ya se publican los índices de inserción laboral tanto de los participantes como de grupos de control formados por trabajadores similares, lo cual implica una cierta aproximación a las técnicas de evaluación más rigurosas.

construir grupos equiparables con los de las personas participantes y poder establecer la causalidad de la formación. En caso contrario, e incluso a pesar de estos controles, siempre pueden existir sesgos relacionados con mecanismos de selección no observables (relacionados con la motivación o el interés de las personas, las pautas de los servicios de empleo, etc.) en cada uno de los pasos vinculados con la participación en los cursos (solicitud, selección y asistencia) que incidan en los resultados. Por eso, algún trabajo también utiliza un grupo de control “interno”, integrado por solicitantes de los programas que no accedieron a los cursos, lo que en principio reduce el sesgo de autoselección y permite analizar más adecuadamente la causalidad.

Los resultados de la mayoría de los trabajos que han evaluado las políticas de formación son positivos, aunque el grado de magnitud sea pequeño (véase Mato y Cueto, 2008; Cueto y Mato, 2009; Arellano, 2010; Cueto et al., 2010; Blázquez et al., 2012; Clemente et al., 2014).⁴² Normalmente los impactos estimados implican un diferencial positivo de la tasa de ocupación de los participantes con respecto a la de los no participantes (o un incremento de la probabilidad de estar ocupado) inferior a 10 puntos porcentuales. El tamaño de este efecto es similar al encontrado por estudios para programas de formación desarrollados en otros países.

De todas formas, los efectos difieren de acuerdo con las características de los colectivos de trabajadores (según sexo, edad, nivel de estudios, tiempo en el desempleo, etc.) y de las acciones formativas. En general, suelen encontrarse efectos más elevados para las mujeres (y en algunas ocasiones negativos para los varones en ciertos programas), las personas con menores niveles de estudios y los parados de larga duración. Los pocos trabajos que examinan la duración de las acciones encuentran que los cursos más largos producen efectos mayores, solo ligeramente superiores a los de duración media, lo cual, dado el coste, implicaría que estos últimos son más eficientes. También aquellos que proporcionan formación relativamente más específica o que se ofrecen en combinación con otro tipo de políticas activas, como la orientación individualizada, mejoran los resultados de acceso al empleo.

En cuanto a las evaluaciones de los servicios públicos de orientación e intermediación laboral, la evidencia es mucho más limitada que en el caso de los programas de formación. Herrarte y Sáez (2008) utilizan datos sobre demandantes de las oficinas públicas de empleo en el periodo 2001-2003 y examinan el impacto de la participación en diversos programas de políticas activas. En el caso de los que tienen que ver con la orientación, encuentran que solo los itinerarios personales de inserción producen efectos positivos significativos (aunque pequeños, inferiores a 3 puntos porcentuales) sobre la probabilidad de estar ocupado un año y medio después, especialmente en el caso de las mujeres y los parados de larga duración.

⁴² Arellano (2010) utiliza los datos del Servicio Público de Empleo Estatal para examinar la influencia del Plan FIP (Plan de Formación y Inserción Profesional) desarrollado por el Instituto Nacional de Empleo en el año 2000. Mato y Cueto (2008) llevan a cabo una evaluación de un programa de formación financiado por el FSE en Asturias utilizando como grupo de comparación a solicitantes no aceptados a partir de una encuesta propia realizada para 1995. Cueto y Mato (2009) emplean datos como los anteriores pero para el año 1999. Cueto et al. (2010) utilizan datos del Servei d'Ocupació de Catalunya para examinar las actividades de formación del Plan FIP durante el año 2005. Clemente et al. (2014) utilizan datos del Instituto Aragonés de Empleo para el periodo 2005-2010. Blázquez et al. (2012) emplean datos del Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid referidos al período 2006-2009.

Ramos et al. (2009), con datos del SOC de Cataluña referidos al año 2005, llevan a cabo una evaluación de varios programas, estando el grupo de control constituido por aquellos desempleados registrados que no participaron en ningún programa. Los efectos encontrados sobre la probabilidad de estar empleado al cabo de dos años son positivos (5,9 punto porcentuales) en el caso de participar en acciones formativas, pero lo es más (casi 8 puntos porcentuales) cuando el seguimiento de cursos de formación específicos se combina con servicios de información y orientación individualizada.

Finalmente, Álvarez y otros (2011) utilizan información referida tanto a los demandantes de empleo como a los puestos de trabajo a cubrir registrados en el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) en el periodo 2007-2009. Examinan el tiempo que se tarda en cubrir una vacante por parte de demandantes registrados y no registrados así como el tiempo que un trabajador tarda en encontrar empleos que están registrados en el SAE y que no lo están. El resultado es que las vacantes se ocupan más rápidamente cuando se asignan a demandantes registrados, mientras que al mismo tiempo se constata que el tiempo en el desempleo es más prolongado cuando se trata de demandantes registrados. Tomada en su conjunto, esta evidencia no apunta claramente a que los servicios públicos de intermediación produzcan efectos positivos (en términos de probabilidades más elevadas de acceder al empleo) sobre los trabajadores que los utilizan.

Por lo que respecta a los programas de incentivos y subvenciones a la contratación, aunque los efectos encontrados suelen ser positivos, lo que implicaría que los colectivos implicados mejoran su situación, deben tenerse en cuenta los potenciales efectos indirectos que provocan (como el efecto peso muerto o el efecto sustitución), lo que hace que en términos agregados su impacto sobre el empleo o el desempleo sea normalmente inexistente.

Así, García-Pérez y Rebollo (2007) encuentran efectos positivos muy pequeños (cerca de cero) sobre la probabilidad de acceder a un empleo indefinido de los trabajadores parados y concentrados en ciertos colectivos (mujeres de mediana edad y jóvenes). A ese resultado hay que añadir el de otros trabajos que han encontrado que los contratos (bonificados) de fomento de la contratación indefinida son menos estables (duran menos) que los indefinidos ordinarios y que los de conversión de temporales en indefinidos, en parte debido a que los empresarios han tendido a utilizar los contratos de fomento para cubrir puestos más inestables, más cercanos a los temporales (Toharia, 2005; Cueto, 2006; Cebrián y otros, 2011).

Para terminar, y como resumen de los trabajos llevados a cabo en los últimos quince años, hay que hacer referencia al trabajo de Malo y Cueto (2016), en el que se realiza la primera revisión sistemática (meta-análisis) de las evaluaciones con grupo de control disponibles de políticas activas en España. La revisión incluye 12 investigaciones que suponen un total de 144 evaluaciones. Agrupando las evaluaciones en cursos de formación, orientación e intermediación laboral e incentivos a la contratación, los autores encuentran impactos positivos en promedio. Las acciones formativas y la intermediación aumentan hasta 5-6 puntos porcentuales la probabilidad de acceder a un empleo, mientras que los incentivos a la contratación lo hacen en menos de 4 puntos porcentuales. Todos los efectos tienen una importante dispersión, lo que significa que no puede excluirse la posibilidad de que los impactos estimados de estas políticas sean nulos. Dicho con otras palabras, aunque en promedio las políticas activas sirven para mejorar las perspectivas de empleo, ese promedio esconde situaciones muy diversas

que incluyen la posibilidad de no mejorar en absoluto. En líneas generales, estos resultados confirman la revisión efectuada anteriormente.

4.2.3.4. El papel de la “activación”

La tendencia observada en muchos países europeos durante las dos últimas décadas ha consistido en reforzar el papel de los servicios públicos de empleo reasignando recursos a partir de las políticas activas que se han mostrado menos efectivas. Este cambio implica poner más énfasis en la capacidad de los SPE para influir en el comportamiento de los parados. En concreto, las llamadas “políticas de activación” se basan en una imposición efectiva de las obligaciones derivadas del cobro de prestaciones y en un mayor uso de aquellas políticas activas que se demuestre que funcionan mejor. En este sentido, una mayor profundización de la complementariedad entre las políticas activas y pasivas resultaría necesaria para mejorar el efecto de las políticas del mercado de trabajo.

En este proceso, hay que señalar el papel que pueden desempeñar los servicios públicos de empleo (SPE) a la hora no solo de comprobar los requisitos de percepción de prestaciones sino también de activación de las personas receptoras para ayudarles a salir lo antes posible y en las mejores condiciones de su situación. En este ámbito, los SPE llevan a cabo actuaciones para el control de la disponibilidad de las personas beneficiarias y de los requisitos para el acceso y el mantenimiento de las prestaciones que pueden derivar en sanciones (suspensiones, extinciones o anulaciones de las mismas).

Por un lado, las actuaciones de control de la disponibilidad van dirigidas a demostrar que el receptor está disponible para trabajar (lo que constituye uno de los elementos que definen que un trabajador está parado).⁴³ Estas actuaciones pueden ser de diversos tipos. Por un lado, la comprobación de que las personas receptoras realizan la renovación periódica de la demanda de empleo. Por otro lado, la realización de controles de disponibilidad (para comprobar que ésta es auténtica), como controles intensivos de presencia, de modo que el interesado debe comparecer durante varios días a diferentes horas, o sesiones informativas, en las que se informa a las personas beneficiarias sobre las diferentes prestaciones existentes, cómo usar los servicios disponibles de los SPE, etc. Por último, las actuaciones relacionadas con las PAMT (como el rechazo de ofertas de colocación adecuadas, la falta de comparecencia, la no devolución del justificante de comparecencia a ofertas de empleo, la negativa a aceptar trabajos de colaboración social o a participar en programas de empleo, acciones de promoción o sesiones de orientación) en el caso de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, cuya competencia para iniciar el procedimiento sancionar corresponde a los SPE autonómicos.

⁴³ Para poder recibir una prestación por desempleo el trabajador debe “poder y querer trabajar” (para lo cual debe inscribirse como demandante de empleo y suscribir un “compromiso de actividad”) y encontrarse en “situación legal de desempleo”. Esta situación legal de desempleo es la que se genera ante la pérdida del empleo (por finalización del contrato, por despido o por otras circunstancias) o la resolución voluntaria del trabajador (por traslado de puesto que exija cambio de residencia, por modificación sustancial de las condiciones de trabajo, por ser víctima de violencia de género o por “causa justa” –como impago de salarios o incumplimiento de otras obligaciones por parte del empresario-). Por otra parte, los criterios estadísticos (en los que se basa la EPA) establecen que un trabajador está desempleado si cumple tres requisitos: no tener un empleo, llevar a cabo actividades de búsqueda y estar disponible para trabajar.

Por otro lado, las actuaciones que tienen que ver con la verificación de los requisitos de acceso y permanencia tienen como objetivo comprobar que los solicitantes y las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo cumplen y mantienen los requisitos establecidos para el acceso a las mismas, así como para detectar situaciones incompatibles o irregulares, mediante el análisis documental y la información obtenida de consultas de las bases de datos, de cruces informáticos o de otros organismos.

Cuadro 4.12. Evolución de las bajas por sanciones y bajas cautelares en el sistema de protección por desempleo según nivel (2007-2015).

	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL					
Baja cautelar/Sanción	166.908	199.084	237.054	305.211	294.611
% Bajas	4,2	4,2	2,8	3,0	3,2
% Personas perceptoras	11,7	11,0	8,8	10,0	10,4
CONTRIBUTIVO					
Baja cautelar/Sanción	111.940	134.076	135.275	110.006	113.284
% Bajas	3,7	3,6	2,0	1,6	1,9
% Personas perceptoras	14,3	12,2	8,3	7,5	8,5
ASISTENCIAL					
Baja cautelar/Sanción	48.538	58.195	94.116	186.313	164.789
% Bajas	5,8	6,3	6,1	6,0	5,9
% Personas perceptoras	12,1	12,1	11,7	14,4	13,9
	2012	2013	2014	2015	
TOTAL					
Baja cautelar/Sanción	295.557	245.729	257.803	235.455	
% Bajas	2,9	2,4	2,9	3,0	
% Personas perceptoras	10,0	8,6	10,1	10,6	
CONTRIBUTIVO					
Baja cautelar/Sanción	127.912	105.135	108.751	102.728	
% Bajas	1,7	1,5	1,9	2,2	
% Personas perceptoras	9,3	8,0	10,3	12,3	
ASISTENCIAL					
Baja cautelar/Sanción	146.319	118.863	126.162	108.613	
% Bajas	5,8	4,6	4,8	4,3	
% Personas perceptoras	12,3	10,1	11,5	11,1	

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales.

Los cuadros 4.12 y 4.13 ofrecen información sobre las bajas por motivo de baja cautelar o sanción impuesta por los servicios públicos de empleo e información más desagregada que se refiere al tipo de sanción, respectivamente. La primera procede de los datos publicados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social para el periodo 2007-2015, mientras que la segunda se ha elaborado a partir de datos aportados por el SEPE y solo se ofrece para 2012-2014.

Como puede verse, el número de bajas por baja cautelar o sanción casi se duplicaron entre 2007 y 2010 y han disminuido en los años siguientes. Esta evolución se explica por lo que ha sucedido en el nivel asistencial, puesto que dicho tipo de bajas casi se

multiplicaron por cuatro entre 2007 y 2010 y prácticamente cayeron a la mitad entre 2010 y 2015 en el caso de los subsidios por desempleo, mientras que se han mantenido bastante más estables en el caso de las prestaciones contributivas. Esta evolución ha hecho que el peso de estas bajas en el total de bajas del sistema se haya reducido de alrededor de un 6% en 2007-2012 a menos del 5% en el nivel asistencial y de casi el 4% a niveles cercanos o inferiores al 2% en el nivel contributivo. Si se ponen en relación con el volumen medio de beneficiarios de cada año, este tipo de bajas afectarían a alrededor de un 10% de personas perceptoras, con cifras más elevadas entre las personas perceptoras de subsidios (en torno a un 12%, llegando a un 14% en 2010-2011) que entre las personas perceptoras de prestaciones contributivas (en torno a un 8%, pero con cifras más elevadas en 2007-2008 y 2014-2015).

En cuanto al tipo de sanciones, en torno a dos tercios corresponden a procedimientos que tienen que ver el control de la disponibilidad de las personas perceptoras, en particular con el incumplimiento de la obligación de la renovación de la demanda. En la gran mayoría de los casos, estos procedimientos implican una sanción de una suspensión de un mes, siendo muy pocos los casos (menos del 10%) que conllevan sanciones de suspensiones de 3 o 6 meses o de extinción. Por otro lado, más de una tercera parte del total de resoluciones sancionadoras responden a procedimientos relacionados con el incumplimiento de los requisitos de acceso y permanencia. En este caso, por el contrario, la mayor parte de los casos (alrededor de un 97% cada año) implica la extinción de la prestación.

Cuadro 4.13. Distribución de las resoluciones sancionadoras según tipo (2012-2014).

	2012	2013	2014
Por incumplimiento de obligación de renovar demanda de empleo	64,4	55,2	55,3
Por incumplimiento de disponibilidad de beneficiarios	6,4	5,7	5,5
Por incumplimiento derivado de actuaciones en PAE	1,0	1,2	0,5
Por incumplimiento de requisitos de acceso y permanencia	28,2	38,0	38,8
Total	100,0	100,0	100,0
Número de resoluciones	335.810	330.545	402.962

Fuente: SEPE.

También debe señalarse que cada año se producen alrededor de 40 mil casos de bajas presuntamente inducidas por la citación al control de disponibilidad, es decir, que se obtienen por colocación y renuncia de las personas beneficiarias citados por los servicios públicos de empleo. Este volumen es ciertamente importante y apunta a la existencia de un “efecto amenaza” que ha sido estudiado en la literatura económica pero del que no existe evidencia para el caso español.⁴⁴

La conclusión que cabe deducir de estas cifras es que los servicios públicos de empleo llevan a cabo una importante labor de control de la disponibilidad de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo con objeto de impulsar la búsqueda activa de empleo, la reinserción laboral o la mejora de la ocupabilidad de las personas

⁴⁴ Por ejemplo, Dolton y O’Neill (1996) lo estudian para el Reino Unido, mientras que Black et al. (2003) lo hacen para un estado de EE.UU.

perceptoras, así como de verificación de los requisitos tanto en el acceso como durante la percepción para evitar posibles fraudes en el cobro de las mismas. Esta labor debe ser entendida como un instrumento más del que disponen las oficinas de empleo para conseguir una vinculación más eficaz de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo.

4.3. La dinámica de las rentas mínimas autonómicas

Como se ha ido señalando en los apartados anteriores, una de las notas dominantes en la evolución del sistema español de garantía de ingresos ha sido la creciente incorporación de medidas de activación que tratan de favorecer un mayor número de transiciones desde el cobro de la prestación a la participación laboral y una menor cronificación dentro de los programas, aunque en muchos casos, como se verá en el capítulo posterior, ha sido más un intento que una transformación real de los programas. Desde su puesta en marcha a finales de los años ochenta, las rentas mínimas autonómicas han tratado de integrar en un mismo esquema de protección el derecho a una prestación económica y el derecho a participar en actividades que promovieran la inclusión social de las personas beneficiarias. Como se ha visto en el epígrafe anterior, desde la Administración Central también se establecieron nuevos criterios para algunas de las prestaciones monetarias tradicionales o, incluso, se crearon nuevos instrumentos. Es el caso, por ejemplo, de la Renta Activa de Inserción o del énfasis en la activación presente en los esquemas extraordinarios creados durante la crisis, como el PRODI, el PREPARA o el más reciente PAE (Programa de Activación para el Empleo).

Siendo varios los factores que pueden explicar la adopción de esta estrategia, que no es ajena a lo sucedido en la mayoría de los países europeos, el más dominante es el arraigo, tanto en los responsables del diseño de los programas como en una parte importante de la ciudadanía de la idea de que estas prestaciones generan desincentivos y favorecen el cobro de la prestación durante períodos muy prolongados. El temor a la cronificación impregnó, de hecho, el desarrollo de las rentas mínimas casi desde su gestación, con la imposición en algunos casos de criterios muy restrictivos para la población potencialmente activa, con el coste, además, de generar elevadas expectativas sobre las posibilidades reales de incorporación al mercado de trabajo de las personas beneficiarias, poco fundamentadas en la realidad laboral. El divorcio entre esas expectativas y los resultados finales de los programas obligó a su reorientación, flexibilizando en algunos casos, como se vio en el primer capítulo, la percepción de rentas del trabajo y el cobro de la prestación, desvinculando en otros la activación del derecho a la prestación o reorientando estas medidas en la mayoría de las regiones.

La apuesta por la activación en este tipo de programas por el temor a la cronificación puede generar no sólo disfunciones sino también ser en sí misma un factor de riesgo en la cobertura de los hogares más vulnerables. Por un lado, en algunos países el tránsito desde la concepción de la activación como un derecho a su utilización como medio de contención de la dependencia en forma de obligación para las personas beneficiarias ha transformado estos instrumentos más en un nuevo y exigente test de comprobación de la necesidad que en un derecho de las personas beneficiarias. Lo que desde determinado punto de vista es una vía fácil de comprobación de la necesidad en la práctica puede aumentar la fragmentación entre las personas beneficiarias de estas prestaciones, al

excluir a aquellos hogares cuyo déficit de habilidades les incapacita para la incorporación al mercado laboral.

Por otro lado, existe el riesgo de desviar la atención de lo que son los problemas reales de los hogares que acceden a estas prestaciones. Así, en la práctica sigue habiendo una notable asimetría entre el supuesto de que existen altos costes de eficiencia en los programas en forma de desincentivos y el conocimiento real de cómo las unidades beneficiarias entran y salen de los programas o la duración real de los períodos de percepción de la prestación. La evaluación de la dinámica de la participación en los programas de rentas mínimas es todavía muy limitada. Hasta ahora no se ha dispuesto de información comparable y, además, los programas resultan excesivamente complejos como para trazar un cuadro de resultados globales. Es muy difícil, además, relacionar los posibles resultados con la variedad de objetivos. Los avances en términos de las ganancias de empleabilidad de los hogares menos vulnerables, o el propio objetivo general de la inclusión social, son difícilmente valorables.

Cualquier intento de evaluación de los resultados de las rentas mínimas obliga a contar con una base de registros administrativos. La posibilidad de explotar estos registros permite disponer de bases de datos longitudinales, que, gracias a la existencia de marcos de análisis cada vez más compactos hacen posible abordar aspectos dinámicos en el análisis. Los registros de beneficiarios de estas prestaciones, sin embargo, deben ser depurados antes de poder ser utilizados para la evaluación, ya que existen numerosas fuentes potenciales de errores y los formatos no suelen ser adecuados para el análisis. La depuración normalmente implica el proceso completo de transformación de los registros tal cual están disponibles para la gestión en ficheros que hagan posible el análisis. Lo normal es que los ficheros de distintos programas tengan una calidad muy diferente no sólo en cada variable sino en cada uno de los campos. En función de los objetivos de la evaluación es precisa una intensa depuración para lograr dar respuesta a las cuestiones relevantes. Esta tarea es especialmente importante cuando se quiere disponer de ficheros longitudinales, esenciales para analizar la dinámica de los programas, lo que exige transformaciones importantes en la estructura de los ficheros de datos administrativos que suelen ser conjuntos de datos mensuales o anuales.

La disponibilidad de estos registros en algunas Comunidades Autónomas ha hecho posible que existan algunas evaluaciones disponibles de la dinámica de las rentas mínimas, aunque la evidencia sobre los resultados de estos programas es todavía muy limitada y se refiere a algunos programas autonómicos específicos. Para la Comunidad de Madrid, Ayala y Rodríguez (2007a) estudiaron las características socioeconómicas que determinaban una mayor duración en los programas, encontrando que la pertenencia a minorías étnicas y una escasa empleabilidad eran los principales determinantes de la prolongación de las estancias. El análisis de la dinámica seguida por el programa desde su puesta en marcha confirmó también que la probabilidad de abandono aumentaba durante los tres primeros años, para reducirse paulatinamente a partir de dicho umbral. Los mismos autores (Ayala y Rodríguez, 2007b) estudiaron también los factores que contribuían a cada tipo de salida del programa. Los modelos estimados pusieron de manifiesto la notable similitud entre los perfiles de las salidas del programa consideradas como exitosas y fraudulentas por los responsables de los servicios sociales y un comportamiento claramente diferencial de las causadas por motivos administrativos. En otro trabajo estudiaron los determinantes de las

reincorporaciones al programa, encontrando que el tiempo pasado fuera de éste aumentaba con la duración del tiempo de la primera estancia, el tipo de salida y las condiciones macroeconómicas (Ayala y Rodríguez, 2010).

Existe también evidencia de las duraciones y de sus determinantes en el programa de Cataluña (PIRMI). Casado y Blasco (2009) encontraron patrones de utilización del programa bien diferenciados, con un primer colectivo de hogares con episodios de permanencia en el programa relativamente cortos (inferiores a dos años), que representaban aproximadamente el 40% del total, otro grupo de hogares que permanecían más tiempo en el programa y que cuando salían de él lo hacían por motivos que generalmente no tenían que ver con la inserción laboral, y un tercer grupo constituido por hogares que seguían en el programa 6 años o más (en torno al 25% del total), cuyas principales características eran la pertenencia a una minoría étnica, tener más de 45 años, el padecimiento de trastornos mentales u otros problemas de salud crónicos y un bajo nivel formativo. Sus resultados también mostraban que el denominado complemento por inserción laboral (CIL) para incrementar las tasas de participación laboral de los hogares beneficiarios no pareció tener los efectos perseguidos.

Apenas existen estudios desde la perspectiva longitudinal que abarquen más de un programa autonómico. Una de las pocas experiencias en este ámbito es la iniciativa del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de montar un registro de microdatos de personas perceptoras de rentas mínimas autonómicas desde el cuarto trimestre de 2007 a los primeros meses de 2011 (Ayala y Rodríguez, 2012). Aceptaron participar en ese proyecto Andalucía (con datos de Septiembre de 2007 a Diciembre 2010), Baleares (de Enero 2007 a Noviembre de 2010), Cantabria (de Agosto de 2006 a Marzo de 2011), Ceuta (de Febrero de 2009 a Diciembre de 2010) y Galicia (de Junio de 1999 a Marzo de 2011), lo que suponía casi una cuarta parte del número total de beneficiarios de las rentas mínimas en España y casi cien mil episodios de participación en estos programas. Aunque el diseño de estos programas difería entre las CC.AA. participantes, se trató de un sistema de registros único (ficheros de registros autonómicos, RRMA) para analizar la dinámica de participación en los programas y, más concretamente, las duraciones y los flujos de entrada y salida. En el caso de los programas para los que se disponía de un intervalo temporal más amplio, se encontraron algunas duraciones largas y un posible efecto de acumulación de las duraciones en los hogares que se iban quedando en el programa por sus dificultades para conseguir suficientes niveles de autonomía. En general, sin embargo, las duraciones eran cortas salvo en algunas categorías sociodemográficas donde eran especialmente prolongadas. Éste era el caso, por ejemplo, de los hogares unipersonales o de aquellos cuyo titular tenía un nivel educativo bajo.

Los resultados de estas pocas evaluaciones parecen reflejar, en síntesis, que pese a las dificultades de algunos colectivos, las duraciones no parecen ser más prolongadas que las registradas en otros países europeos (Immervoll et al., 2015), por lo que no puede afirmarse que los problemas de cronificación sean más agudos en el caso español.

No existen, sin embargo, análisis que incorporen datos de todas las Comunidades Autónomas y que permitan trazar un balance global del conjunto de las rentas mínimas. Una de las contribuciones de esta investigación es la construcción de un fichero de registros de beneficiarios de rentas mínimas a partir de la información de casi la

totalidad de las Comunidades Autónomas, ya que ha sido posible incorporar datos de todas las comunidades salvo Cataluña. Estos sistemas de registros de unidades beneficiarias de los programas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas constituyen una fuente de información de extraordinaria riqueza. Una gran ventaja frente a las grandes encuestas de hogares para retratar las formas más severas de pobreza es la inclusión en los registros de colectivos habitualmente ausentes en las fuentes de información con origen censal. En la mayoría de las encuestas disponibles, además, existe una cobertura muy parcial de los programas no contributivos, lo que limita cualquier evaluación que se haga tanto de su posible eficacia como de los hogares que acceden a sus prestaciones. La información administrativa permite, además, conocer la dinámica de participación en los programas, el tiempo que se pasa en ellos o el tipo de salida. La riqueza informativa de los registros de unidades beneficiarias de programas de rentas mínimas debería permitir contar, por tanto, con un retrato mucho más ajustado tanto de las características y condiciones de vida de los hogares con menos recursos como de las posibilidades y límites de las políticas de inclusión social desarrolladas.

Una descripción general de las diferencias en los rasgos institucionales de estos programas –cuantías, financiación, normativa, etc.– ha sido posible gracias a los informes anuales sobre la situación de los distintos programas elaborados por la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Los datos agregados de cada Comunidad Autónoma que se han venido ofreciendo anualmente han permitido contar con un cuadro global de la evolución de las grandes cifras. Recientemente, además, estos informes ofrecen información sobre algunas características medias de las personas beneficiarias en cada Comunidad Autónoma. Para comprender mejor la dinámica de funcionamiento de estos programas es necesaria, sin embargo, la disponibilidad de datos directos y homogéneos de cada iniciativa autonómica, que permitan relacionar los distintos perfiles sociodemográficos y las diversas características institucionales con las dinámicas de entrada y salida de los programas.

La creación de un fichero único de registros administrativos, una vez analizada la información disponible y examinada la coherencia de los datos, y después de haber buscado fórmulas de armonización para construir una base única con la información común en los ficheros de las distintas Comunidades, permite la evaluación de cuestiones básicas en el estudio del sistema de garantía de ingresos como el análisis de las entradas de los programas, de los procesos de cronicidad y dependencia, la delimitación de tipologías de unidades beneficiarias, el análisis de las pautas de abandono de los programas, el estudio de las reentradas o la aproximación a los efectos de las actividades de inserción sobre la salida y la duración en los programas.

El análisis de las siguientes páginas trata de dar respuesta a la mayoría de estas cuestiones. Se analizan en primer lugar los cambios en los perfiles de beneficiarios en la última década, prestando especial atención a la incidencia de la crisis en ese patrón. Se examinan, en segundo lugar, las duraciones de cada episodio de participación en el programa. En tercer lugar, se ofrece información sobre el tipo de salida de los programas y el posible efecto de la participación en las actividades de inserción.

4.3.1. La base de datos de rentas mínimas

El uso de registros administrativos en la evaluación de programas de lucha contra la pobreza ha cobrado un desarrollo sin precedentes en las últimas décadas. Aunque las encuestas a los hogares suele incluir en los cuestionarios preguntas sobre la participación en estos programas, lo que permite el posible cruce con otras variables de ingresos y las características socioeconómicas de las familias, el gran avance en el estudio de los resultados de estas políticas tiene su origen en el creciente aprovechamiento de los datos de gestión de los programas.

Dado que el objetivo primordial de estos registros es servir como base de información para la gestión, los datos administrativos deben ser depurados antes de poder ser utilizados para la investigación. Existen numerosas fuentes potenciales de errores y los formatos no suelen ser adecuados para el análisis. Esta depuración incluye el proceso completo de transformación de los registros tal cual están en el sistema de información para la gestión en ficheros que permitan dar respuesta a los numerosos interrogantes que suscita la evaluación de los programas. Es necesaria una información muy depurada, tanto sobre las características de los hogares como sobre los procesos de entrada y salida en los programas –las duraciones– y las distintas iniciativas que en cada caso tratan de promover la inserción social de las personas beneficiarias.

Los ficheros de registros administrativos de las prestaciones de rentas mínimas de inserción son, con frecuencia, una selección de campos del sistema de información para la gestión. El conjunto de datos suele referirse a un período de tiempo que se corresponde con el período administrativo natural, como puede ser el año o mes fiscal o el plazo establecido para el control de cumplimiento de los requisitos administrativos para la obtención de la prestación. Esta aproximación temporal produce varios conjuntos de datos de sección cruzada, que no es la ideal para propósitos de investigación y evaluación.

Es habitual que estos ficheros tengan una calidad muy diferente en cada uno de los campos y en función de los objetivos del estudio se precisa una intensa depuración adicional para lograr sistematizar el conjunto de cuestiones relevantes. Estas dificultades son mayores, lógicamente, cuando se pretende construir un sistema de registros a partir de la información combinada de varios programas diferentes, pero con variables similares, como es el caso de esta investigación. En general, la información sociodemográfica, menos relevante en la gestión, salvo en los aspectos relacionados con el cálculo de los baremos de la prestación, como el número de hijos o el tamaño del hogar, presenta una calidad inferior a la de otro tipo de variables.

Un fichero administrativo puede ser utilizado directamente para contestar algunas preguntas, como cuáles son los perfiles de personas beneficiarias, cuánto tiempo se ha cobrado la prestación o qué obligaciones han asumido las personas beneficiarias, mientras que para contestar otras se necesita una profunda transformación de la información primaria. En ambos casos se necesita un cuidadoso proceso de depuración de la información, ya que los procesos de grabación de los datos pueden generar errores, además de contar en muchas variables con valores perdidos dependiendo de la importancia de esas variables para el proceso de gestión. En muchos casos, el coste que supone la depuración está justificado si es la única posibilidad de contar con información sobre los resultados de cada programa y las características de los hogares participantes.

La preferencia por ficheros longitudinales para la evaluación de las cuestiones citadas previamente exige transformaciones importantes en la estructura de los ficheros de datos administrativos que suelen ser conjuntos de datos de sección cruzada. En el caso de los programas analizados en este estudio, que tratan de ofrecer tanto un nivel básico de protección económica como diferentes tipos de medidas para favorecer la inserción social y laboral de individuos y hogares en situación de exclusión social, los sistemas de información administrativa para la gestión son muy diferentes, sin que exista un modelo común. En algunos casos, tal como sucede en las encuestas a hogares de origen censal, el sistema de información consta esencialmente de un fichero de hogar y otro de los individuos que lo forman, con controles periódicos de los posibles cambios y del cumplimiento de requisitos para continuar en el programa. En otros casos, existe un único fichero de titulares que se va modificando de acuerdo a la propia dinámica de renovación de la participación en el programa.

La elaboración de una base de datos longitudinal hace necesario reconstruir la historia cronológica de cada hogar mientras se es beneficiario del programa, recogiendo las características dinámicas y teniendo en cuenta que los objetivos prioritarios de la evaluación se basan en establecer las duraciones, conocer los factores que las explican, la posible dependencia del programa, los casos de reentradas, la duración de los períodos de independencia en el caso de personas beneficiarias que se reincorporan, los tipos de salida y, por último, evaluar las intervenciones que favorecen una mayor independencia del programa.

En los ficheros estudiados no existen datos directos de duraciones. Siguiendo el procedimiento más habitual en otros países se ha considerado la duración en el programa como el período comprendido entre el inicio del cobro de la prestación y la última fecha de percepción de ésta. En algunos casos, ha sido necesario realizar algunas imputaciones de los datos. En otros, como se comentará más adelante, el análisis de la duración está restringido por la forma de recogida de los datos. En Andalucía, por ejemplo, cada vez que un hogar se reincorpora al programa se genera un número de expediente distinto, lo que obliga a analizar la duración como la distribución del tiempo de cada una de las entradas como si se tratara de unidades diferentes. En cualquier caso, el hecho de contar con fechas exactas de entrada y salida ha permitido un cálculo muy ajustado de los meses de estancia en el programa, que en algunos de los registros utilizados puede permitir estudiar la cronificación en la percepción de la renta mínima.

Como primer paso en la realización del estudio y la elaboración de la base de datos se envió a los responsables técnicos de los programas de las Comunidades Autónomas participantes un cuestionario específico para la preparación de los ficheros por los servicios informáticos encargados de la gestión de los programas. Dicho cuestionario solicitaba información sobre un conjunto de variables básicas con objeto de homogeneizar en la medida de lo posible las bases de datos de cada comunidad. Evaluadas las posibilidades de disponer de información homogénea, como segundo paso se volvió a remitir a las Comunidades Autónomas una relación detallada de las variables comunes indicando las categorías en las que debía clasificarse la información. Todas las comunidades y las ciudades autónomas enviaron esta información, salvo Cataluña. Esos 17 ficheros regionales se armonizaron recodificando los valores de algunas variables y se fusionaron en una única base común. El resultado es una base de microdatos con más de 600.000 observaciones, referidos a los distintos episodios de

participación en el programa de las personas beneficiarias de cada comunidad. El tamaño de la base de datos y su carácter censal constituye una fuente excepcional para el análisis de la dinámica de las rentas mínimas no sólo en España, sino en el contexto europeo.

En primer lugar, se crearon ficheros individuales para cada prestación autonómica. Para obtener un fichero único de registros se realizó un estudio previo del contenido de los ficheros originales, tratando de determinar cuáles eran las variables relevantes a efectos de la investigación y valorar la calidad de las mismas. A partir de aquí se seleccionaron y depuraron las variables originales, se crearon variables de control y se transformaron otras, con el fin de lograr una información más adecuada a los objetivos del estudio. También se realizó una validación de campos cruzada, que permitió detectar valores imposibles o erróneos. La variable fundamental, que identifica el registro, es el número de expediente del hogar (anonimizado). La elaboración de un fichero idóneo para el análisis de las duraciones, exigió definir la entrada en el programa, la salida del mismo y los meses de estancia, con arreglo a la información disponible en cada registro. Se hizo necesario llegar a la coherencia entre fechas a través de una serie de imputaciones. Definida una secuencia cronológica de hasta 132 meses –tiempo máximo para los que entraron en enero de 2005–se procedió a buscar las posibles inconsistencias entre las fechas de entrada y salida y el número de meses de estancia. En ese proceso, se eliminaron doce mil episodios de los seiscientos mil iniciales.

El período de referencia en la solicitud de los datos era el comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2015. Debido a los cambios en los sistemas de información durante ese intervalo temporal, no todas las Comunidades Autónomas pudieron enviar registros que cubrieran todo el período. Existen datos de las entradas en los programas desde 2005 para Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia y Navarra, que suman un tercio de las observaciones totales. Otras Comunidades Autónomas ofrecían también datos de las personas beneficiarias que estaban en el programa antes del período de observación pero se eliminaron de la muestra para centrar el análisis en las entradas a partir de la fecha de inicio de la recogida de datos. En algunos ficheros regionales, el período de observación es especialmente corto, como en el caso de Asturias, Extremadura y Melilla. Destaca también el caso del País Vasco, por su importancia en el número de beneficiarios totales, para el que sólo se cuenta con información desde 2012. Aun así, existe información disponible para cuatro años de funcionamiento de los programas en casi todas las regiones, lo que vuelve a constituir un rasgo sobresaliente si se compara esta información con la utilizada en los principales estudios de la dinámica de las rentas mínimas en otros países. En el Apéndice B se recogen las principales características de la base de datos creada.

4.3.2. Los cambios en los perfiles de beneficiarios: análisis longitudinal

El análisis de las características de las unidades beneficiarias y de sus cambios según el momento de entrada en el programa puede suponer un primer elemento relevante en la caracterización de la dinámica de los programas de rentas mínimas en España. La interpretación habitual que hacen los modelos que tratan de explicar esta dinámica es que existen diferencias importantes en las oportunidades salariales o de otro tipo de rentas entre las personas beneficiarias con episodios de participación más cortos y las personas con estancias más prolongadas. En los primeros el flujo de salidas es mayor, lo

que da origen a estancias más cortas. En la práctica, sin embargo, numerosos estudios revelan que si bien los cambios en los parámetros de los programas y en el ciclo económico son relevantes para explicar las entradas y las salidas, influyen de manera muy diferente sobre beneficiarios con características socioedemográficas distintas, siendo éstas las que más explican las duraciones y las transiciones de entrada y salida.

Desde esta premisa, parece obligado identificar cuáles pueden ser las características de los hogares con mayor capacidad para influir en la duración de los períodos de cobro de las prestaciones. Estas características, cruzadas con procesos estructurales, como como la ruralidad/urbanidad, la diversificación de las fuentes de empleo, el dinamismo de la economía local o el peso del sector público, pueden determinar esa mayor duración en los programas. Los estudios disponibles dan cuenta de una notable heterogeneidad, con capacidad de influir en los procesos de entrada y salida. Los efectos de los cambios en el mercado de trabajo afectarán de manera distinta a cada hogar según cuál sea su formación y empleabilidad. Al ser la independencia económica y, más concretamente, el tránsito al empleo una de las causas más habituales del cese de la prestación, las personas beneficiarias con mayor posibilidad de acceder al mercado de trabajo son los que mayor probabilidad tienen también de abandonar los programas y de presentar, por tanto, duraciones más reducidas. Esta capacidad puede medirse a través de distintas variables. La más inmediata es la situación laboral del titular en el momento de entrada en el programa. Las posibilidades de inserción laboral difieren considerablemente según se trate de ocupados, inactivos o parados.

La empleabilidad puede medirse también a través de la cualificación de las personas beneficiarias. Resulta muy difícil encontrar información completa sobre el conjunto de canales formativos. La experiencia acumulada en el trabajo o la formación no reglada suelen ser variables de difícil estimación. Ante tales carencias, es posible recurrir, como solución más sencilla, a los datos sobre nivel educativo. Parece lógico esperar que aquellos titulares con un mayor nivel de estudios presenten mayores conocimientos y ofrezcan a los empleadores mayores posibilidades de adaptación a los puestos de trabajo que los individuos con formación muy básica.

Un segundo tipo de características con capacidad de influir sobre la duración dentro de los programas de rentas mínimas son las sociodemográficas. Es conocido que las características demográficas de los hogares perceptores de las rentas mínimas se separan de la media de la población. Los datos más significativos suelen ser una presencia mucho mayor de hogares monoparentales y de personas que viven solas. No obstante, la heterogeneidad observable entre la población beneficiaria permite hablar de rasgos socioeconómicos que no son uniformes. Esta heterogeneidad contribuye a la determinación de duraciones distintas. Una de esas variables es la edad. En el caso de las personas de mayor edad dentro del límite de los 65 años existen argumentos tanto a favor de un período de permanencia en el programa menos prolongado (acceso a otras prestaciones) como claramente en contra (dificultades notables para el reciclaje y el ajuste de las cualificaciones a los requerimientos del mercado laboral).

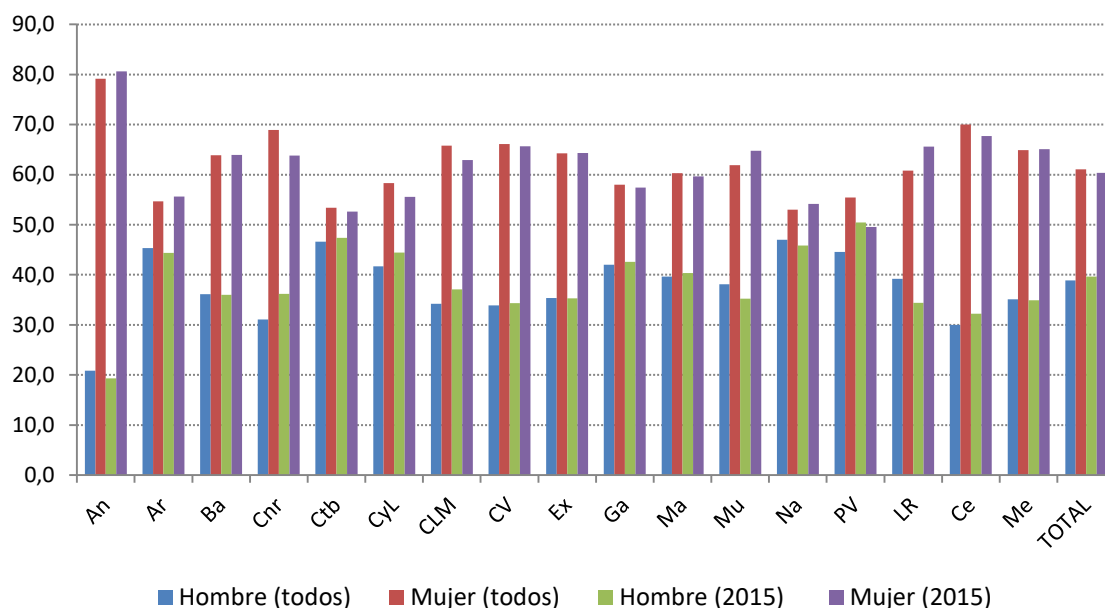
El sexo del titular y las características del hogar pueden ser también factores determinantes de la duración en los programas. Como se acaba de señalar, existe un número elevado de hogares monoparentales en estos programas, siendo una causa determinante de la insuficiencia de ingresos la ausencia de otro adulto perceptor de rentas. Por otro lado, aunque la discriminación existe en todos los segmentos del

mercado formal, no existen evidencias de que haya un grado tan elevado de diferenciación por género en las oportunidades laborales de los trabajadores de menor cualificación. Incluso cabría hablar de la existencia de cierto tipo de trabajos considerados como precarios o más proclives al carácter de actividad sumergida, que suelen ser desempeñados básicamente por mujeres, como el servicio doméstico o las actividades de limpieza. Sí parece relevante el número de hijos y la edad de éstos. La participación laboral de los trabajadores con bajas cualificaciones es mayor en el caso de un matrimonio con un único perceptor varón e hijos menores de tres años que cuando se trata de un hogar monoparental sustentado por una mujer. En cualquier caso, cuanto mayor sea el número de miembros más difícil será conseguir un nivel de ingresos suficiente para cubrir las necesidades familiares. En el extremo opuesto, las personas solas pueden estar afectadas por déficits relacionales que limitan las posibilidades de integración social y reducen el stock de recursos sociales necesarios para la integración. Otra variable demográfica importante es la nacionalidad. Cabe pensar, a priori, en una probabilidad distinta de acceso al empleo regular para los trabajadores extranjeros, debido a la posible existencia de prácticas discriminatorias y a la menor facilidad para acceder a las redes formales de información para el empleo.

Son importantes también las condiciones de vida, como el tipo de vivienda y los problemas sociales. Cuando sólo se puede acceder a una infravivienda aumenta la probabilidad de estados de salud deficientes, que reducen las posibilidades de autonomía de las personas beneficiarias. De la misma forma, es posible, a priori, que las personas que residan en pensiones o en instituciones colectivas presenten una duración mayor, ya que este tipo de acceso a la vivienda suele estar asociado a niveles de ingresos y recursos muy reducidos. En la misma línea, cabe citar a las personas sin hogar, aunque sin un efecto que pueda predefinirse con claridad. Así, mientras que el deterioro físico y formativo que supone vivir en esas condiciones obligaría a pensar en una mayor dependencia de la prestación, las dificultades para el seguimiento de este colectivo pueden hacer que las salidas sean abundantes aunque no se cumplan los objetivos de suficiencia económica. Las posibilidades de independencia económica no sólo están ligadas al stock formativo de cada beneficiario, sino también a la ausencia de problemáticas sociales limitativas del posible acceso al empleo. Parece evidente que la dependencia y el abuso de drogas y alcohol suponen un deterioro personal que también reduce las posibilidades de participación en el mercado de trabajo.

La mayoría de estas características pueden identificarse bien en la base de datos construida a partir de los registros autonómicos. Para su construcción se ha considerado como punto de partida tomar las características que tenían los hogares al inicio de su participación en el programa. Algunos de estos rasgos podrían cambiar, sin embargo, a medida que ésta se extiende, ya sea por la posibilidad de que se den cambios en la tipología de hogar debido a diferentes eventos o al propio efecto que tienen las medidas de inserción sociolaboral, sobre todo en lo que se refiere al nivel formativo de los titulares.

Gráfico 4.4. Sexo del titular.



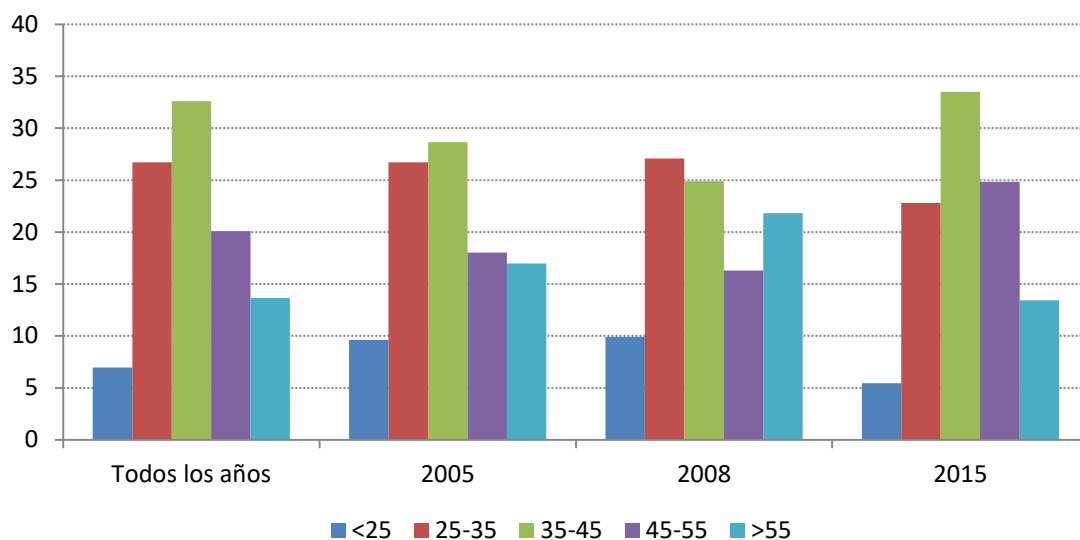
Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Una primera característica relevante es el sexo del titular de la unidad beneficiaria. Los estudios sobre pobreza con encuestas de hogares suelen mostrar que el riesgo es mayor en los hogares donde la persona principal es una mujer, normalmente por tratarse de hogares monoparentales o de personas mayores de 65 años con pensiones bajas. En el caso de las rentas mínimas, cuando se consideran todos los hogares que han pasado por los programas hay más mujeres titulares de hogares beneficiarios que lo que muestran esas encuestas, hecho asociado, como se verá posteriormente, aunque no es la única razón, a la alta presencia de hogares monoparentales (gráfico 4.4). Esta realidad es común en la práctica totalidad de Comunidades Autónomas, con la excepción del País Vasco, donde probablemente esa mayor equiparación en la distribución por sexos de los titulares guarda relación con el hecho de tratarse de un sistema más extenso y normalizado. Cabe citar también una leve reducción de esa diferencia con el paso del tiempo, como revela el tímido acercamiento que se aprecia en 2015 comparado con la distribución de todos los hogares que en algún momento pasaron por los programas desde 2005. Tal proceso no es ajeno a la entrada en los programas de nuevos tipos de hogares como resultado de la incidencia de la crisis y el deterioro del mercado de trabajo.

Una forma de observar la dinámica de entradas en el programa es diferenciar las características de las unidades beneficiarias según el año en el que se produce esa incorporación. Con ese objetivo se ha optado por tomar como referencia el año 2005, correspondiente a la etapa de expansión, el año 2008, inicio de la crisis, y 2015, como observación más reciente. El gráfico 4.5 utiliza ese criterio para observar los cambios en los perfiles de entradas en el programa por grupos de edad. Un primer rasgo dominante de este patrón es el perfil en forma de U-invertida que se observa cuando se analizan las edades de todos los hogares que pasaron por los programas en algún momento durante el intervalo temporal considerado. Así, algo más de un tercio de los titulares de los hogares pertenecen al estrato de edades intermedias (entre 35 y 45 años). Este perfil, aunque se corresponde también con el más actual, no ha permanecido, sin embargo,

constante durante los años analizados. Hasta el inicio de la crisis, el principal cambio fue la ganancia de peso de los estratos extremos, mientras que lo que se observa desde 2008 es un aumento de las entradas de las edades con mayor participación laboral, muy afectadas por las condiciones económicas adversas y el veloz crecimiento de la tasa de desempleo.

Gráfico 4.5. Grupo de edad.

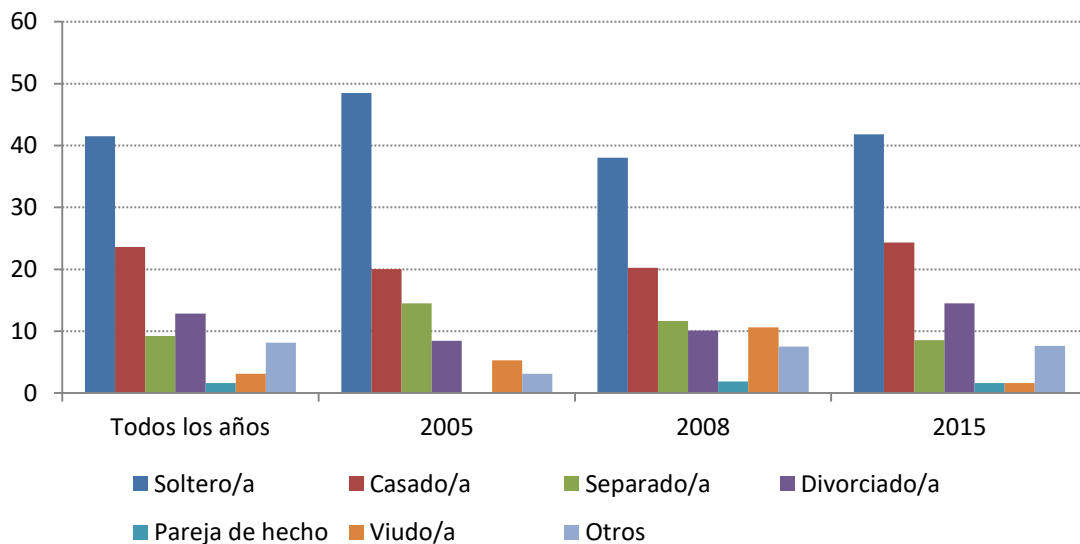


Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Esos efectos del cambio de ciclo también se aprecian en otras características, incluso en algunas que inicialmente podrían parecer poco sensibles a los cambios de ciclo económico, como el estado civil (gráfico 4.6). Destaca como principal rasgo dominante que la categoría con mayor peso es la de titulares solteros, hecho asociado, como se verá, a una presencia en los programas también muy importante de personas solas. Aunque mucho menos relevante en términos cuantitativos, también debe reseñarse el aumento del grupo de personas viudas y, sobre todo, en línea con lo señalado anteriormente, el incremento del porcentaje de hogares con titulares casados, señal indirecta, de nuevo, del cambio en los perfiles impuesto por la crisis. Mientras que en vísperas de ésta había 0,8 menores de edad por hogar, en años posteriores, con una tendencia creciente de este indicador, se alcanzó la cifra de 1,1.

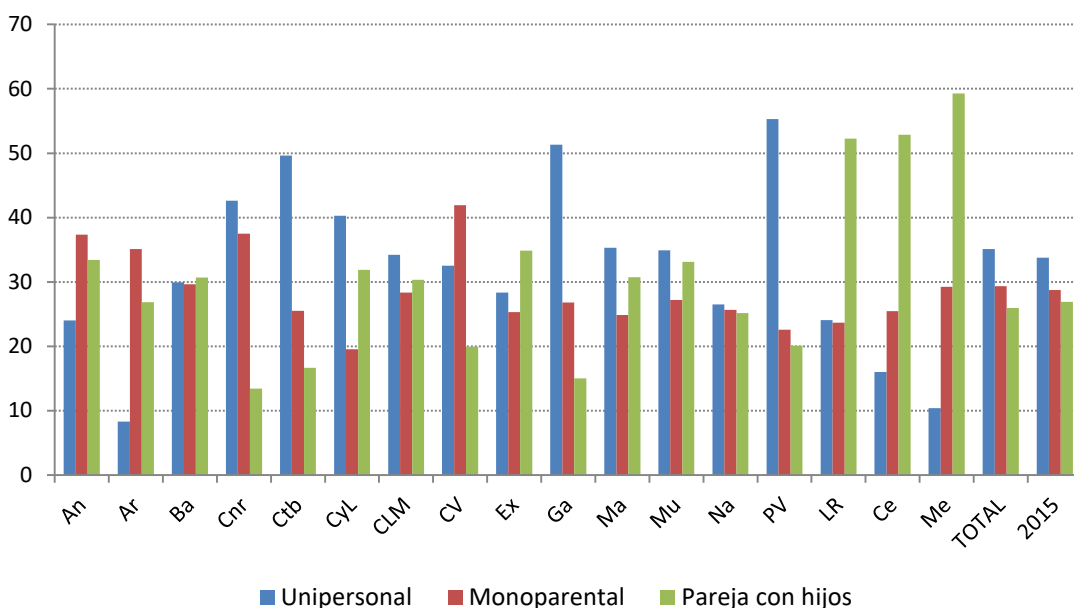
La referencia al número de hijos remite al análisis del posible cambio en los perfiles de beneficiarios por tipos de hogar (gráfico 4.7). En línea con lo señalado anteriormente, la categoría más relevante en términos de peso demográfico es la formada por los hogares unipersonales, con una mayor presencia en los diez años estudiados que los hogares monoparentales o las parejas con hijos. Estas últimas aumentaron en más de seis puntos porcentuales entre el inicio de la crisis y 2015, siendo ya en promedio más de uno de cada cuatro hogares.

Gráfico 4.6. Estado civil.



Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Gráfico 4.7. Tipo de hogar.

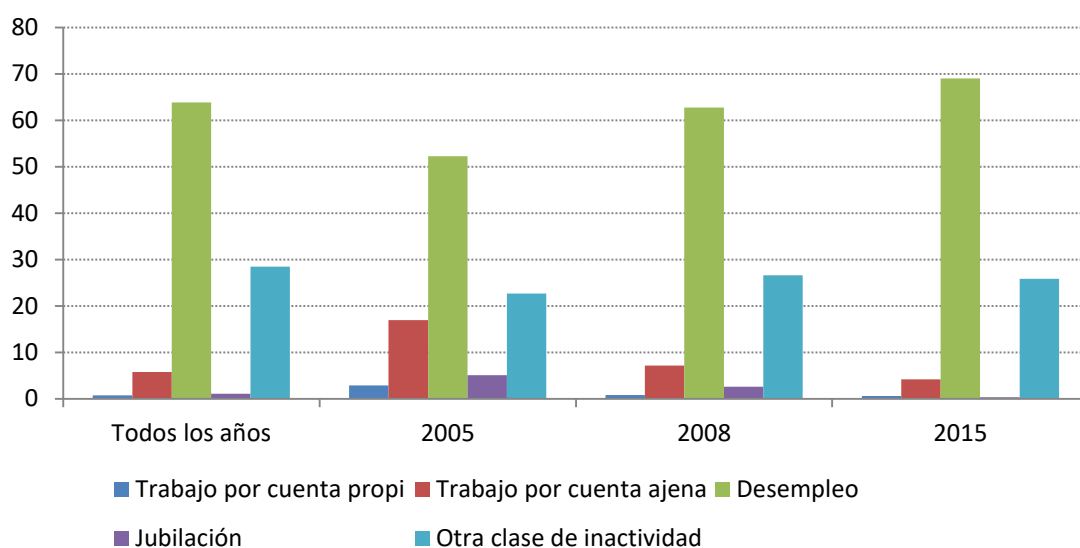


Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Ese patrón común, sin embargo, no se repite de manera uniforme en todas las Comunidades Autónomas, donde hay un mosaico de experiencias. Aunque las personas solas son el principal tipo de hogar en la mayoría de las regiones, en Baleares, Castilla-La Mancha y Navarra los pesos relativos de los tres grupos de hogar son muy similares y en otras comunidades –Andalucía, Aragón y Comunidad Valenciana– tienen más peso los hogares monoparentales. Destaca también el peso mucho mayor de las parejas con hijos en las ciudades autónomas que en el resto de programas. Estas diferencias obedecen tanto a las características de la pobreza severa en distintas zonas del territorio como a las singularidades en las condiciones de acceso a los programas o en las propias formas de gestión.

La idea de un cambio en el perfil sociodemográfico de las personas beneficiarias parece confirmarse también cuando se analiza la relación con el mercado de trabajo de las personas beneficiarias en el momento de entrada en los programas (gráfico 4.8). El rasgo más sobresaliente es la presencia mayoritaria de población potencialmente activa que está cobrando estas prestaciones. El análisis de la distribución por categorías de todos los expedientes durante los últimos once años revela que un setenta por ciento de estos correspondían a titulares en tal situación, siendo los hogares desempleados cerca de dos tercios del total.

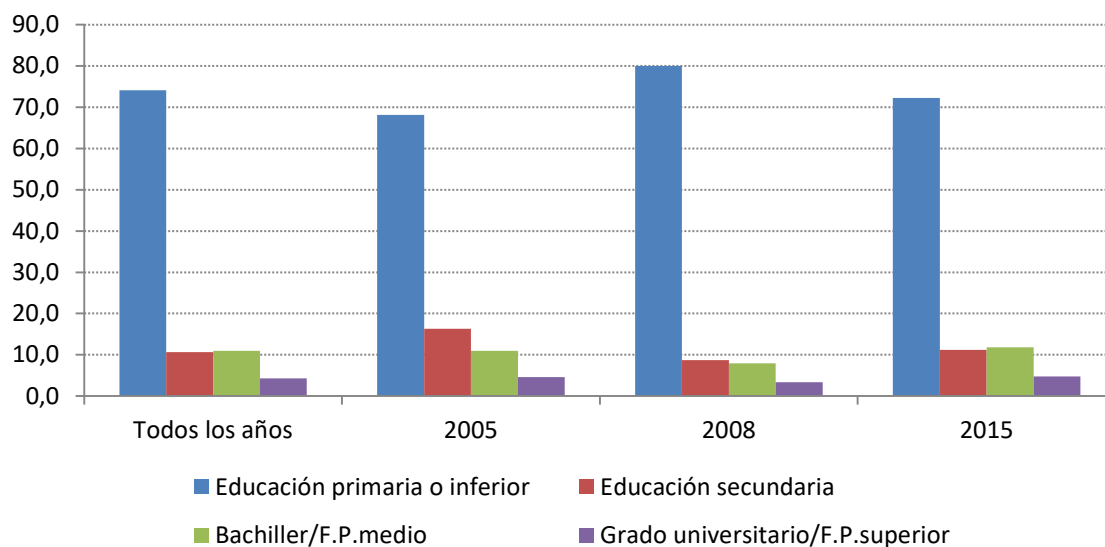
Gráfico 4.8. Relación con la actividad.



Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Este retrato se reforzó con la crisis económica, con un salto desde el 50% de las personas beneficiarias en tal situación en la etapa expansiva hasta el 70% de parados del momento actual. La rápida expulsión del empleo de una parte importante de la población activa, sobre todo el ligado a ocupaciones de baja cualificación y salarios, y la ralentización en la creación de nuevos puestos de trabajo hasta fechas recientes explican esta evolución. Aunque mucho menos importante en términos cuantitativos, cabe mencionar también la reducción en el peso relativo de los jubilados, presentes en aquellas Comunidades Autónomas donde es compatible la percepción de las rentas mínimas con otras prestaciones. En los años anteriores a la crisis llegaron a ser un 5% de las personas beneficiarias mientras que en la actualidad no llegan a medio punto del total. La menor sensibilidad de sus rentas a los cambios de ciclo económico y la notable mejora relativa de los pensionistas en la escala de rentas durante la crisis explican esta reducción.

Gráfico 4.9. Nivel educativo.



Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

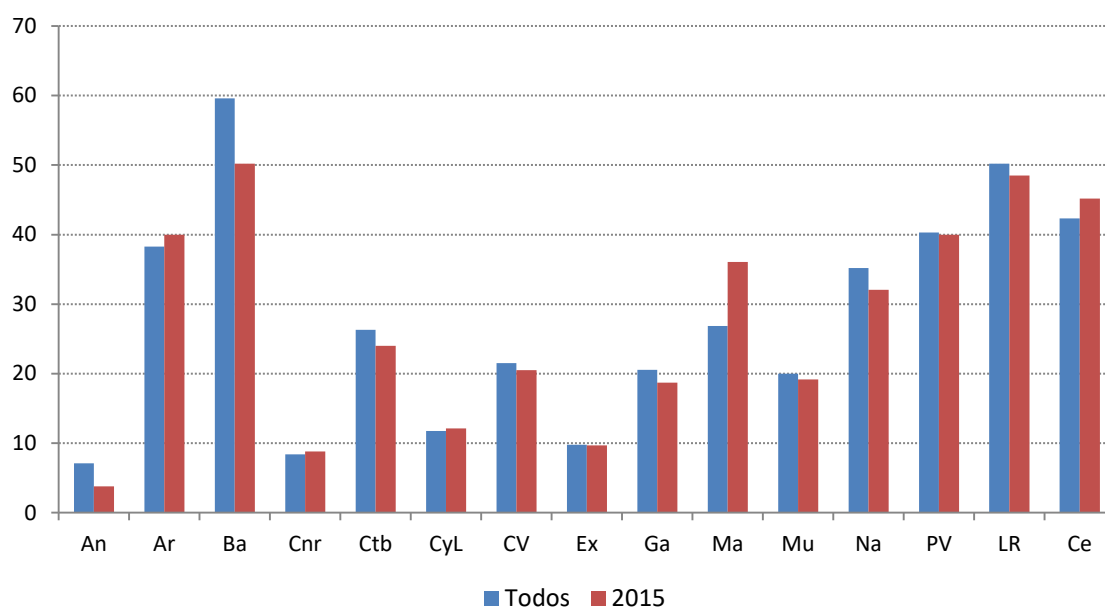
En este contexto de cambios destaca la relativa estabilidad de las frecuencias de beneficiarios según el nivel educativo (gráfico 4.9). Durante todo el período considerado, tres de cada cuatro entradas en el programa correspondieron a titulares con niveles educativos bajos (primaria o inferior). Dentro de la clasificación de cuatro estratos considerada, añadiéndose al anterior la educación secundaria, el bachillerato o la formación profesional de grado medio y los estudios superiores, ninguno de estos tres últimos tiene un peso muy superior al 10% del total. Destaca, en cualquier caso, la presencia de titulados universitarios (o con formación profesional de grado superior), que pasó del 3,4% de las entradas al inicio de la crisis al 5% en la actualidad. Estos últimos presentaban antes de la crisis características más asociadas a los perfiles medios de las entradas en los programas (cerca del 60% eran hogares unipersonales y más de un tercio separados y divorciados). El cambio de ciclo económico impulsó, sin embargo, que titulados en hogares de parejas con hijos (pasando de un 7 a un 14% del total de titulados) tuvieran que incorporarse a las rentas mínimas.

La recurrencia en el análisis del posible efecto de la crisis económica sobre los perfiles de las personas beneficiarias en la última década no debe relegar a un segundo plano el posible impacto de otro tipo de factores, institucionales y demográficos. Entre estos últimos uno de los más relevantes, sin duda, es la incorporación de la población inmigrante a los programas. El 28% de las entradas en 2015 correspondió a titulares con esta característica, cifra muy superior a la que había diez años antes (13%). Los inmigrantes han pasado, por tanto, de ser uno de cada diez a uno de cada cuatro beneficiarios, constituyendo uno de los cambios más importantes en el patrón de estos programas. Esta realidad no es ajena al propio cambio en el perfil demográfico de la sociedad española, si bien la presencia de población inmigrante en los programas más que duplica la equivalente en cuanto a su peso sobre la población total.

Los cambios asociados a la inmigración se produjeron en la sociedad española de forma muy comprimida en el tiempo, enfrentándose en la crisis a una drástica reducción de las oportunidades de empleo, especialmente intensa en los sectores de actividad que funcionaron como foco de atracción de mano de obra inmigrante en la etapa de mayor

crecimiento económico. Los ingresos de la población inmigrante están severamente condicionados por su posición laboral y las rentas percibidas en el mercado de trabajo, que constituyen mayoritariamente la fuente principal de ingresos, y en muchos casos la única fuente de renta de unos hogares caracterizados por un perfil de edades más joven y tasas de actividad superiores a las de la población autóctona. Los trabajadores inmigrantes tienen niveles de educación similares y tasas de actividad superiores a los nativos, pero están concentrados de forma desproporcionada en puestos poco cualificados de unos pocos sectores productivos, en los que trabajan con elevadas tasas de temporalidad y bajos salarios medios. No es extraño, por tanto, que el cambio de ciclo supusiera un agotamiento rápido de las fuentes de renta de estos hogares y la entrada acelerada en los dispositivos de protección del sistema de garantía de ingresos. Los hogares inmigrantes que entraron en los programas, a diferencia de los hogares con perfiles más tradicionales, no presentaban otros rasgos demográficos que motivaran una mayor necesidad de protección económica. Esta diferenciación, como se verá, permite anticipar un ritmo alto de entradas de este grupo en situaciones de alto desempleo pero también episodios más cortos cuando el desempleo decrece, dada su mayor sensibilidad a los cambios en las condiciones macroeconómicas.

Gráfico 4.10. Proporción de inmigrantes.



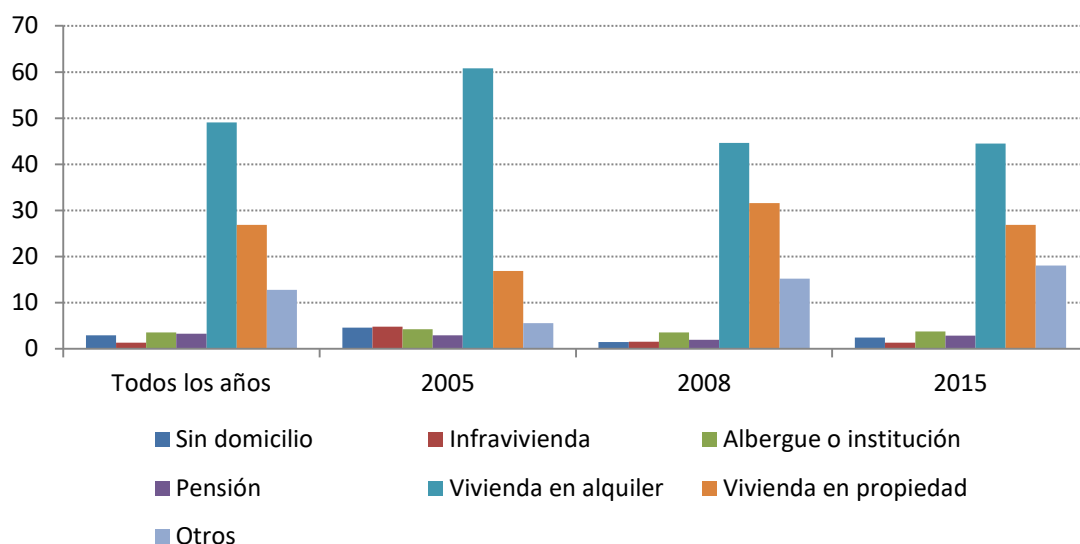
Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

La presencia de población inmigrante es, en cualquier caso, muy desigual por Comunidades Autónomas (gráfico 4.10). En algunos casos, las condiciones de acceso hacen compleja la entrada de población inmigrante. En Castilla-La Mancha, por ejemplo, se exige un tiempo mínimo de empadronamiento y de residencia de 24 meses, que en Melilla se eleva a 36 meses. En otras regiones, las singularidades de la estructura productiva y de la población reducen la incidencia de la inmigración sobre la población en su territorio. Destacan los elevados porcentajes de Baleares y La Rioja, donde

aproximadamente una de cada dos unidades beneficiarias es inmigrante. En el extremo opuesto, en Andalucía, Canarias y Extremadura ese porcentaje no llega al 10% del total.

Un último grupo de características desde las que pueden analizarse los cambios en las entradas en los programas son los distintos tipos de problemas sociales que pueden afectar a los hogares perceptores de las rentas mínimas. La vivienda es, sin duda, una de las características más determinantes de la situación de vulnerabilidad de los hogares que participan en los programas. Cerca de un 10% de todas las entradas desde 2005 corresponden a hogares que carecen de domicilio o viven en una infravivienda, lo que constituye un importante reto para el diseño adecuado de estrategias de intervención social (gráfico 4.11). La situación más habitual es, en cualquier caso, el recurso a la pensión, situación presente en cerca de la mitad de las entradas que tuvieron lugar durante los once años analizados.

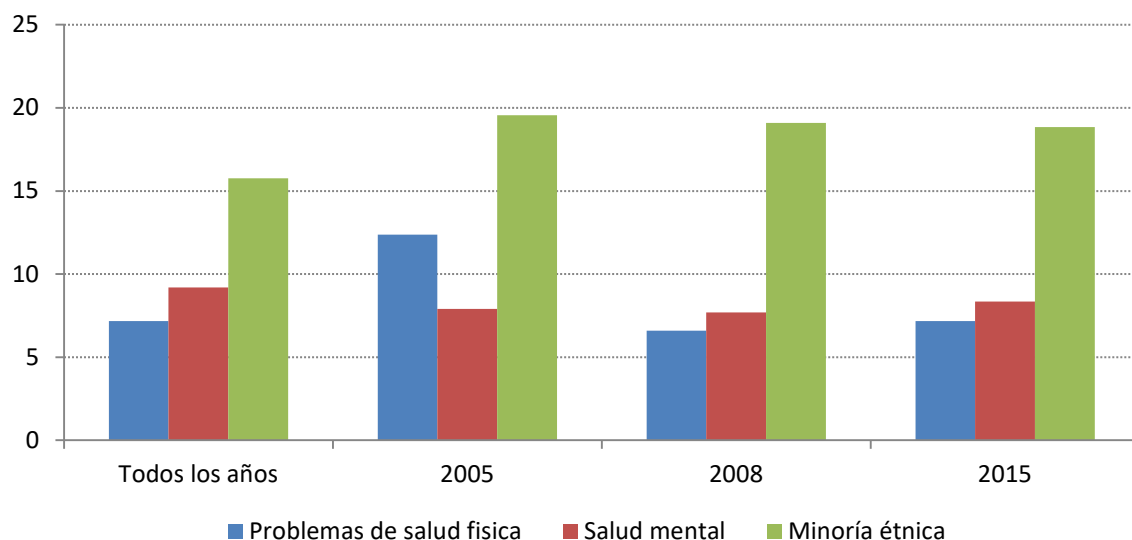
Gráfico 4.11. Tipo de vivienda.



Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

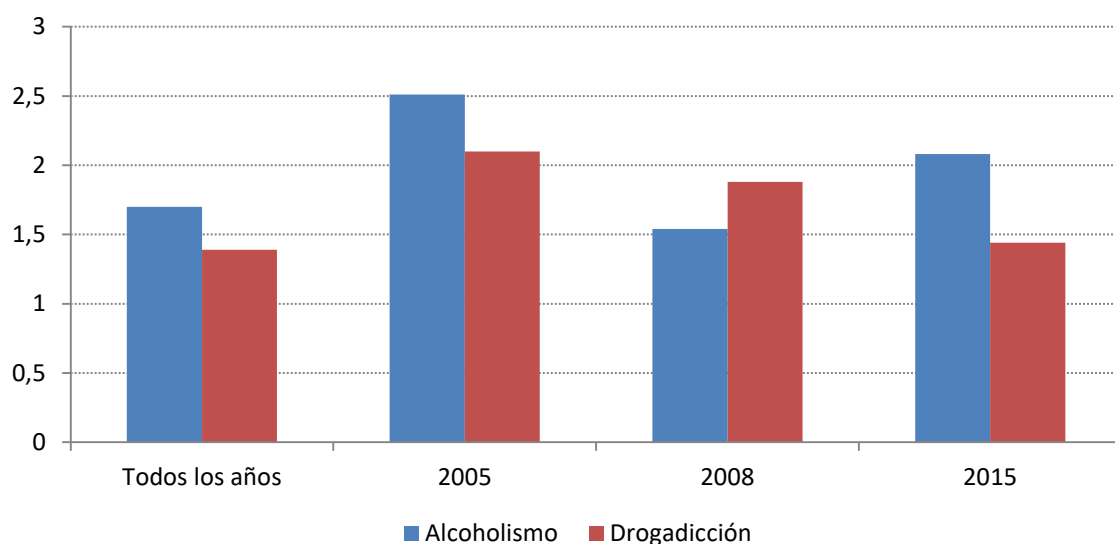
Pese a ello, el principal rasgo que se observa cuando se compara la distribución de entradas según esta característica en distintos momentos del tiempo es la ganancia de peso de las situaciones de vivienda en propiedad y alquiler. Este rasgo, debe conectarse, de nuevo, con el profundo cambio de ciclo económico que tuvo lugar durante el período analizado, con la entrada en los programas de hogares tradicionalmente alejados de los servicios sociales, con vivienda estable y una estrecha vinculación al mercado de trabajo hasta entonces. Como es bien conocido, uno de los efectos más visibles de la crisis fue el aumento de las situaciones de impago de los créditos hipotecarios y las dificultades, en general, para hacer frente a los gastos de la vivienda, tanto los relacionados con su adquisición y financiación como los más generales de mantenimiento.

Gráfico 4.12. Problemas sociales.



Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Gráfico 4.13. Adicciones.



Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Otra dificultad que tradicionalmente presentan las personas beneficiarias de los programas es el estar afectados por problemas de salud crónicos, ya sean físicos o mentales. Algo menos de un 10% de todos los que entraron en los programas desde 2015 padecían alguno de estos problemas. Esa cifra es, sin embargo, menor en la actualidad que antes del inicio de la crisis. La pérdida de peso de los hogares con problemas de salud y, por lo tanto, con menor capacidad de participación laboral, tiene como contrapartida la entrada de un número creciente de hogares sin problemas estructurales de este tipo, afectados por el deterioro del mercado de trabajo. Un rasgo constante, que contrasta con los cambios observados en la mayoría de las categorías, es el elevado porcentaje de hogares que pertenecen a una minoría étnica (cerca del 20% del total). Esta pertenencia no es en sí misma un problema social. Se codifica como tal

cuando el hecho de pertenecer a un grupo étnico limita las posibilidades de integración social.

Un último problema social guarda también relación con los problemas de salud, aunque referido a los estilos de vida, como son las adicciones al alcohol y a las drogas. Este tipo de adicciones normalmente implican severos procesos de desestructuración personal, lo que limita las posibilidades de pasar a un estado de autonomía económica, favoreciendo estancias prolongadas. El porcentaje de hogares que sufren estos problemas es, en cualquier caso limitado (cerca del 1%), aunque el número de Comunidades Autónomas que ofrecen información sobre ambas variables es reducido (gráfico 4.13).

Del análisis de las entradas se desprenden, en síntesis, dos grandes rasgos. El primero es la vigencia en el tiempo de un patrón tradicional de beneficiarios, cuyas características más generales son un bajo nivel educativo, una alta presencia de hogares unipersonales y monoparentales, que en algunos casos se unen a una variedad de problemáticas sociales. El segundo rasgo es que estos perfiles se han visto parcialmente modificados con el paso del tiempo. Un cambio fundamental ha sido la creciente importancia de la población inmigrante en los programas, con características y necesidades de protección distintas de las cubiertas tradicionalmente por las rentas mínimas. El segundo cambio ha sido la entrada de muchos hogares sin problemáticas sociales, con más hijos y con situaciones del hogar más estables, como consecuencia de la severidad y la prolongación de la crisis económica.

Los programas autonómicos de rentas mínimas se enfrentan, por tanto, al doble reto de tener que atender una demanda para la que los recursos invertidos hasta ahora son claramente insuficientes y a la necesidad de acomodar a estos nuevos perfiles las estrategias de intervención social.

4.3.3. Análisis de las duraciones

La disponibilidad de información sobre las estancias en el programa durante una ventana temporal muy amplia (enero de 2005 a diciembre de 2015) permite dar respuesta a algunos de los interrogantes más importantes para conocer la dinámica de los programas de rentas mínimas. ¿Supone la prolongación de las estancias una reducción de la probabilidad de salida? ¿Son de corta duración la mayoría de los episodios? ¿Predominan las estancias largas entre las personas beneficiarias actuales? ¿Qué características se asocian a los procesos de cronificación? ¿Determina la heterogeneidad de las personas beneficiarias la diferente duración en el programa? Aunque dar respuesta a esta batería de preguntas exigiría la aplicación de diversas técnicas de análisis, junto a la adopción de abundantes decisiones metodológicas, parte de las respuestas pueden obtenerse mediante el análisis descriptivo.

Para un correcto tratamiento de los datos se eliminaron del análisis las observaciones correspondientes a las Comunidades Autónomas con información para un período muy breve (Extremadura y Melilla) o las de aquellos programas cuyas características, como en Andalucía, fuerzan a que los episodios sean muy cortos. También se eliminaron los datos de hogares que aparecían como beneficiarios de la prestación pero que estaban ya en el programa antes del inicio de la recogida de datos. Como se señaló, se tomó como referencia para medir la duración del período de estancia en el programa el primer y el último momento de cobro de la prestación. Para medir esta duración en el caso de

los expedientes activos o suspendidos el tiempo estimado de participación en el programa es desde el inicio del cobro al cierre del período de observación.

El debate sobre la existencia o no de cadenas de dependencia asociadas a la participación prolongada en programas de asistencia social remite al análisis de las duraciones de cada estancia. Pueden existir, sin embargo, diferencias sustanciales en las posibles conclusiones según se considere una perspectiva longitudinal en el análisis o se opte por una valoración de sección cruzada. Los trabajos realizados en otros países ponen de manifiesto que mientras que la mayor parte de las estancias en el programa son de corta duración existe simultáneamente un efecto acumulativo de los hogares con menores posibilidades de autonomía socioeconómica, que da lugar a un porcentaje importante de situaciones de larga duración entre las personas beneficiarias actuales. Las posibles inferencias en términos de intervención pública son notables. En la medida en que la mayor parte del gasto la absorben las personas beneficiarias con duraciones más largas parece razonable el diseño de actuaciones más selectivas en materia de inserción.

Cuadro 4.14. Distribución de las duraciones (todas las entradas).

	TODOS	Activos	Extinguidos	Suspendidos
<1 año	54,2	25,3	78,2	38,0
1-2 años	16,3	22,4	10,5	18,6
2-3 años	9,1	15,4	3,5	14,2
3-4 años	5,7	10,4	1,5	8,9
4-5 años	5,7	9,5	3,1	5,6
5-6 años	3,6	5,7	2,0	5,5
6-7 años	2,2	4,3	0,6	4,1
>7 años	3,4	7,0	0,8	5,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,1
Duración media	22,3	34,8	12,3	31,2

Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

En el cuadro 4.14 se recogen las diferencias en las duraciones medias de las personas beneficiarias que en algún momento pasaron por el programa (todos los expedientes extinguidos) y aquellos que al cierre del período de observación cobraban la prestación (expedientes activos). Los datos referidos a todos los expedientes revelan una acusada concentración de las personas beneficiarias en los intervalos temporales de menor duración. Más de la mitad de los que en los once años considerados entraron en los programas estuvieron menos de un año. La duración media de todos los expedientes analizados (460.000) fue inferior a dos años. Para la mayoría de los hogares la renta mínima fue, por tanto, una ayuda transitoria. No obstante, uno de cada diez hogares estuvo en los programas más de cinco años seguidos. Estas duraciones, en cualquier caso, son inferiores a las estimadas para otros países.

La distribución de expedientes activos presenta un perfil diferente a la de los expedientes extinguidos. Algo menos de la mitad lleva menos de dos años en los programas, lo que contrasta con los que entraron en ellos y luego salieron (el 90% estuvo

menos de dos años). Además, un 15% de las unidades beneficiarias actuales lleva más de cinco años consecutivos recibiendo la prestación, lo que indicaría el enquistamiento dentro de los programas de una serie de hogares muy dependientes de la prestación, con limitadas posibilidades de independencia económica.

En cualquier caso, las cifras parecen claramente alejadas, de nuevo, de las presentes en algunos de los países citados, donde cerca del 40% de las personas beneficiarias permanece en los programas desde hace ocho o más años. Ello invitaría a relativizar las posibles críticas de generación de dependencia a los programas autonómicos de rentas mínimas. No obstante, parece compleja la realización de comparaciones y, sobre todo, la extrapolación de posibles inferencias. Los rasgos institucionales de los programas autonómicos difieren notablemente de los de otros países europeos, destacando las reducidas cuantías y las bajas tasas de sustitución de los salarios. El mantenimiento de prestaciones por debajo de los niveles de adecuación suficientes si bien contribuye a que las estancias sean breves introduce notables límites para alcanzar los objetivos de suficiencia económica propios de este tipo de programas.

Cuadro 4.15. Distribución de las duraciones (entradas desde 2012).

	TODOS	Activos	Extinguidos	Suspendidos
<1 año	57,4	32,9	85,8	46,8
1-2 años	20,1	29,2	9,3	22,9
2-3 años	12,2	20,0	3,1	17,5
3-4 años	10,2	17,9	1,9	12,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Duración media	15,4	21,5	8,3	20,0

Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

A esta valoración de un cuadro de duraciones en general reducidas se le pueden hacer dos críticas. Dada la diversidad de períodos disponibles para las Comunidades Autónomas, con regiones que ofrecen información para todo el período y otras para sólo unos años, incluyéndose entre ellas el País Vasco, con un número muy alto de observaciones, el balance final puede estar condicionado por la mayor brevedad de las estancias en las últimas. El cuadro 4.15 repite la misma información que el cuadro anterior tomando como referencia sólo los hogares que entraron a partir de 2012, período para el que existe información en todas las regiones, salvo las excepciones citadas. Teniendo en cuenta un período máximo de cincuenta meses, ya que algunas comunidades ofrecen información para algunos meses de 2016, destaca el predominio de las estancias breves, con cerca de un 80% de las entradas de menos de 24 meses y una duración media de todos los episodios de un año y un trimestre. En el caso de los expedientes extinguidos la duración media fue de ocho meses. Se trata, por tanto, de episodios cortos a pesar de que las entradas tuvieron lugar en los momentos más duros de la crisis, con la tasa de desempleo alcanzando su nivel máximo histórico. Aun así, siguen entrando hogares que tienen estancias prolongadas, ya que casi uno de cada cinco de los que actualmente cobran la prestación y que entraron a partir de 2012 llevan todo el tiempo posible en esa situación.

Una segunda objeción es que los comentarios anteriores se refieren a los episodios dentro de los programas considerados de forma independiente. Ello hace que se consideren las reincorporaciones como entradas distintas, aunque se trate del mismo hogar. Como argumento justificativo de tal opción destaca, principalmente, que el propio concepto de hogar obliga a considerar como una realidad distinta la unidad inicial si algunas de las características presentes en la primera entrada han cambiado en el tiempo. No se puede obviar, sin embargo, la diferencia entre las salidas definitivas y aquellas de carácter transitorio, con futuras reincorporaciones al programa. Tal como muestra el cuadro 4.16 casi dos tercios del total no volvieron a entrar después de un primer episodio.

Cuadro 4.16. Distribución de las reentradas.

Un episodio	60,4
Dos episodios	16,9
Tres episodios	8,1
Cuatro episodios	4,9
Cinco o más episodios	9,7
TOTAL	100,0

Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

En síntesis, el balance general que se puede hacer de las duraciones es que, en general, resultan breves para tratarse de una ventana temporal tan extensa (once años), aunque existe un número no desdeñable de entradas de larga duración (más de cinco años), una cierta cronificación de los que actualmente están en los programas (más de una cuarta parte lleva más de cuatro años) y una tasa importante de reincorporaciones (el 40% de los que salieron volvieron a entrar).

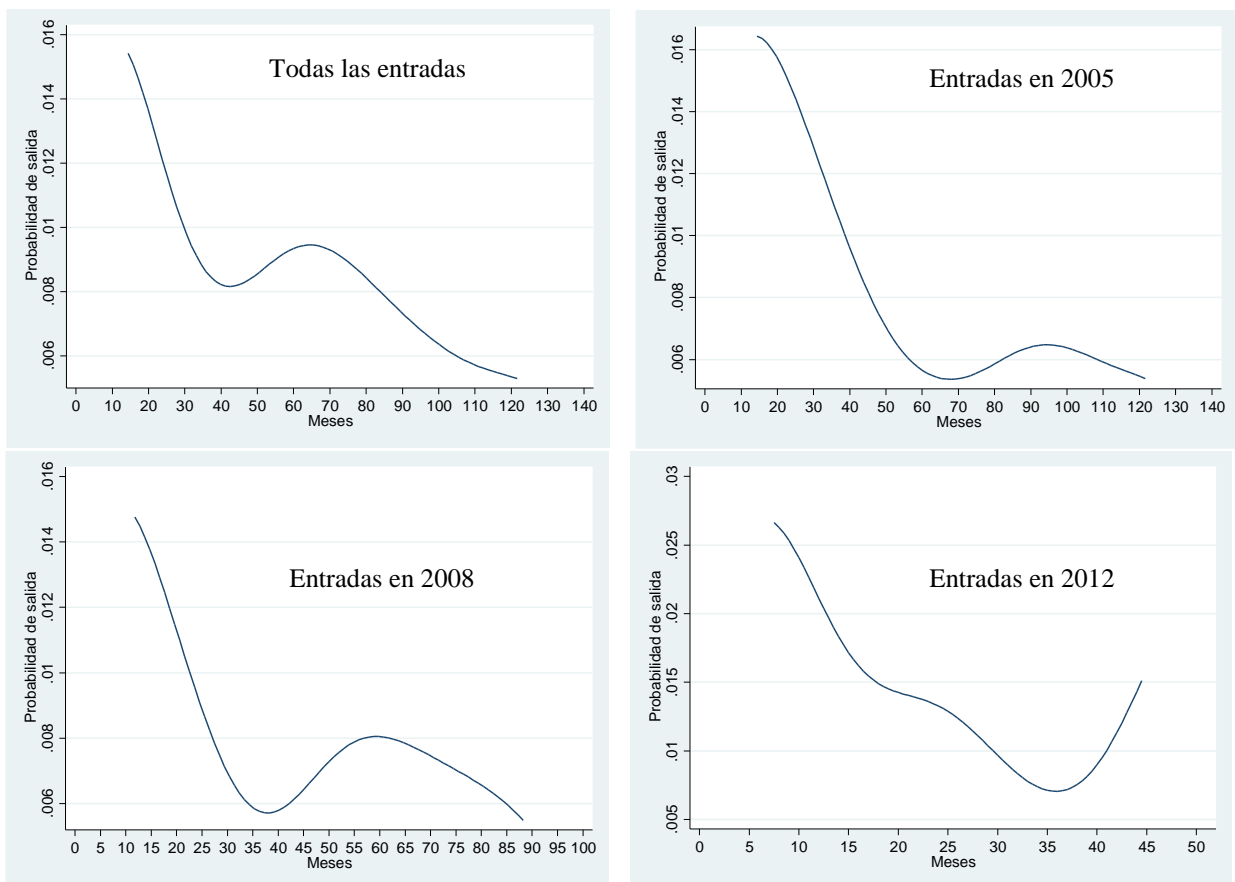
Una segunda cuestión importante en el análisis de las duraciones de las rentas mínimas es si existe un problema de dependencia del tiempo que se lleva en los programas. La preocupación por verificar una posible relación entre las duraciones dentro de estos y la generación de situaciones de dependencia obliga a analizar con detalle la relación que se establece entre la prolongación de la permanencia y los cambios en la probabilidad de salida. El argumento, en algunos países y en algunas regiones, de la existencia de una dependencia negativa de la duración ha inspirado buena parte de la última ola de reformas de los programas de garantía de ingresos. El convencimiento de que la participación en los programas en un momento del tiempo afecta a las preferencias o a las oportunidades individuales se ha interpretado como una garantía de participación futura, con la consiguiente pérdida de autonomía individual. El resultado ha sido el establecimiento, en algunos casos, de condiciones mucho más estrictas para el acceso a los programas, junto a la imposición de límites temporales, para reducir la importancia de estos hipotéticos efectos desincentivadores.

Es difícil obviar que, incluso en los programas con acciones formativas de largo alcance, la participación prolongada puede generar un deterioro de la cualificación que dificulta el acceso a la ocupación. A su vez, la extensión de la duración actúa como señal para los empleadores, menos proclives a contratar a trabajadores que pasaron por fases

prolongadas de dependencia de estas prestaciones. El agotamiento de otras fuentes de renta, como el consumo de ahorro o la pérdida de activos, puede hacer que la dependencia de la última red de seguridad económica sea cada vez mayor. La intensidad de la búsqueda de empleo también se reduce si no se encuentran alternativas.

Una forma de representar esa problemática es representar la probabilidad que tiene cada unidad de salir del programa según el tiempo de permanencia en él. El gráfico 4.14 muestra el perfil de la función de salida de los programas de todas las unidades que entraron desde 2005 y el de las que entraron, respectivamente, en 2005, 2008 y 2012. En general, en todos los perfiles se constata que la probabilidad de salir de los programas disminuye cuanto más tiempo se lleva en ellos. Hay que recordar que en la larga ventana temporal considerada se produjo un shock de empleo muy grande, con dificultades crecientes para la entrada en el mercado de trabajo, con un veloz deterioro del empleo en un breve período. Algunos hogares, además, que habían entrado en los programas al final de la etapa expansiva, dato indicativo de su limitada empleabilidad, se encontraron con enormes dificultades para encontrar en el mercado de trabajo una alternativa a la situación de cobro de la prestación.

Gráfico 4.14. Probabilidad de salida de los programas.



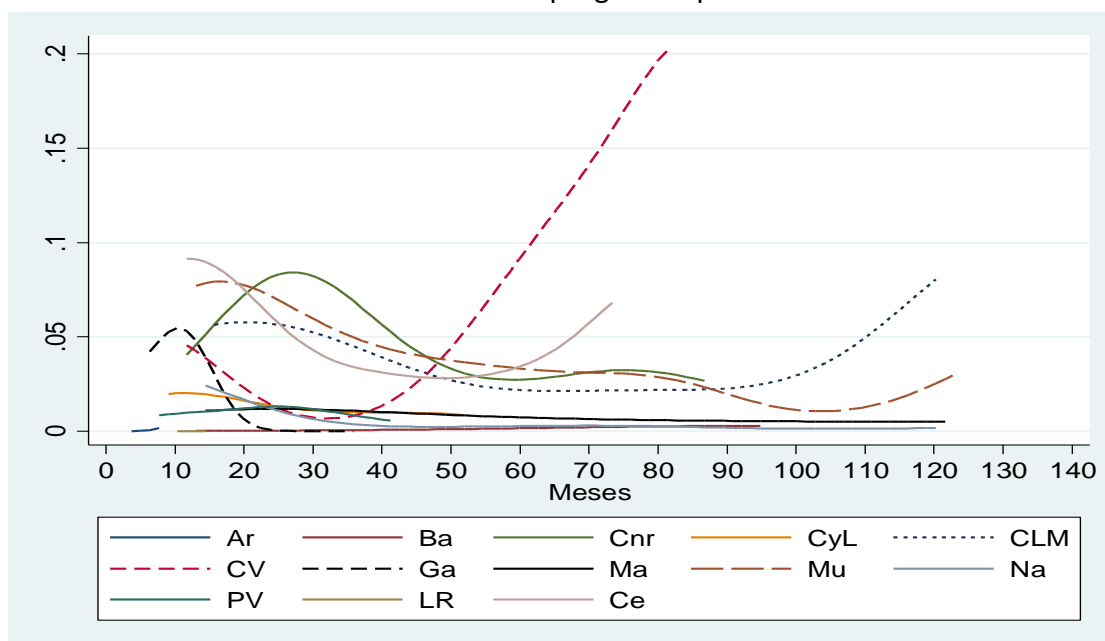
Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Se observan también algunos cambios en el tiempo en las funciones de salida de los programas. Para los que entraron en 2008, justo al inicio de la crisis, se observa un

repunte en las salidas al llegar a los tres años y medio de permanencia, para volver a caer a los cinco años de estancia, momento en el que episodios ya muy largos se convierten en crónicos. En el año 2012 ese repunte se produce a los tres años, con una inversión de la función de salida y un rápido número de reentradas a partir de esa fecha, que coincide con el inicio de la reactivación de la economía.

Los datos parecen coincidir, en cualquier caso, en la persistencia durante todo el período observado de una fuerte dependencia de la duración dentro del programa, con una probabilidad de salida cada vez menor a medida que se prolongan las estancias. Existen, sin embargo, argumentos que invitan a relativizar la relación entre duración y dependencia, ya que hay diferencias en las características de las personas beneficiarias que no aparecen recogidas en los datos, como su distinta motivación o la intensidad con la que participan en las actividades de inserción. Normalmente, esas diferencias no observadas, muy probables dada la diversidad de programas autonómicos, pueden producir esos perfiles de salidas decrecientes en el tiempo. Es importante tener en cuenta esta realidad a la hora de valorar las posibles reformas en los programas, ya que puede que medidas más restrictivas no siempre consigan reducir la duración media. Una aproximación muy general, por ejemplo, que centra la atención en las diferencias entre las Comunidades Autónomas, ya muestra una variación muy importante en los perfiles de las funciones para cada región (gráfico 4.15).

Gráfico 4.15. Probabilidad de salida de los programas por CC.AA.



Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Una última cuestión relacionada con la duración en los programas de rentas mínimas es si hay características que pueden asociarse a duraciones más prolongadas. Para poder determinar la contribución precisa de una categoría socioeconómica específica resulta necesaria la modelización estadística y la estimación de modelos que tengan en cuenta un amplio conjunto de variables. No obstante, el análisis descriptivo de las duraciones medias de cada categoría puede arrojar cierta luz sobre aquellas que pueden favorecer

duraciones más prolongadas. Podría inferirse, de hecho, que si aumenta el peso relativo de las categorías con estancias más largas en los programas la duración media de los episodios debería alargarse.

Cuadro 4.17. Duraciones medias por categorías socioeconómicas.

	TODOS	Entradas	Entradas	Entradas
Hombres	21,6	51,0	33,3	26,3
Mujeres	22,7	54,7	36,2	26,7
<25	26,2	68,1	33,0	29,0
25-35	23,0	57,6	31,7	26,5
35-45	21,6	52,9	34,4	26,4
45-55	20,8	52,2	37,9	25,7
>55	22,8	40,6	40,1	26,7
Educación primaria o inferior	22,1	62,4	32,9	27,5
Educación secundaria	27,5	46,2	43,9	32,8
Bachiller/F.P.medio	21,5	41,0	33,7	26,3
Grado universitario/F.P.superior	22,4	38,8	35,5	28,3
Soltero/a	21,7	56,6	31,6	25,3
Casado/a	21,5	57,3	34,0	26,0
Separado/a	23,4	42,0	41,9	25,0
Divorciado/a	18,8	39,6	31,4	24,5
Pareja de hecho	17,7	10,8	9,5	24,6
Viudo/a	24,6	48,5	37,0	25,3
Otros	31,7	86,0	58,1	37,8
Unipersonal	21,8	42,4	34,2	26,4
Monoparental	21,7	49,7	34,2	25,4
Pareja con hijos	23,8	70,9	39,1	28,6
Aragón	35,2	103,4	72,1	40,0
Baleares	44,9		94,0	43,5
Canarias	16,1		19,6	20,9
Cantabria	23,0		34,8	17,1
Castilla y León	22,1			28,0
Castilla-La Mancha	10,8	15,2	11,9	10,8
C.Valenciana	12,8		10,3	12,6
Galicia	15,3			21,3
Madrid	40,9	60,2	58,0	37,9
Murcia	10,3	17,5	14,2	10,5
Navarra	9,6	17,6	10,3	8,5
País Vasco	23,6			35,5
La Rioja	36,0		92,8	46,8
Ceuta	9,8			9,5
Nativos	21,7	54,9	33,5	24,9
Inmigrantes	24,1	33,0	42,3	29,2
Trabajo por cuenta propia	31,9	71,5	45,1	23,3
Trabajo por cuenta ajena	28,4	36,0	40,9	28,7
Desempleo	22,9	57,8	36,6	27,2
Jubilación	38,0	53,7	48,9	26,5
Otra clase de inactividad	21,0	60,0	32,3	24,5
Sin domicilio	24,4	46,9	39,9	26,4
Infravivienda	29,7	67,2	46,6	23,8
Albergue o institución	21,4	38,6	26,3	26,2
Pensión	22,9	43,3	31,6	30,7
Vivienda en alquiler	19,8	58,8	24,7	21,8
Vivienda en propiedad	27,4	42,0	58,1	31,8
Otros	14,1	35,5	20,4	21,1
Alcoholismo	27,7	98,4	51,4	21,7
Drogadicción	23,3	91,1	29,7	21,6
Problemas de salud física	27,3	100,6	34,2	31,0
Salud mental	15,6	75,4	21,7	11,8
Minoría étnica	19,1	78,1	20,8	22,2

TOTAL	22,3	53,5	35,2	26,5
-------	------	------	------	------

Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

En el análisis de los perfiles socioeconómicos de las entradas se señaló una distribución muy desigual de titulares entre hombres y mujeres, con un peso relativo mayor de las últimas. Esta diferencia no se repite, sin embargo, en la duración de los correspondientes episodios. Tal como muestra el cuadro 4.17, el sexo del titular no parece ser un factor claramente diferenciador del tiempo de cobro de la prestación. Más diferencias se aprecian en las duraciones según la edad del titular, con una moderada forma de U y duraciones más largas para los titulares más jóvenes durante el período analizado. Se observa, sin embargo, una acusada dependencia del momento de entrada, con valores muy diferentes en los momentos más álgidos de la etapa de bonanza económica que al iniciarse la crisis. En ese primer momento, las duraciones eran claramente dependientes de la edad, reduciéndose a medida que se saltaba de estrato. Tal dato ofrece otro indicio de la necesidad de revisar los esquemas para dar respuesta a problemáticas muy específicas. Si bien no es sorprendente que los hogares con titulares mayores de 55 años tengan estancias más cortas debido a la posibilidad del tránsito al sistema de pensiones no contributivas, es preocupante que los más jóvenes parezcan los más ajenos a los frutos del crecimiento económico, con un promedio de más de seis años dentro de los programas para los que entraron en 2005. Un posible paso transitorio por las rentas mínimas pudo convertirse en algo mucho más duradero al volverse cada vez más adversas las oportunidades de encontrar empleo. Los datos correspondientes a las entradas ya iniciada la crisis, sin embargo, parecen poner en cuestión ese retrato, con duraciones crecientes con la edad.

Sorprende también la relativa homogeneidad de las duraciones en los distintos niveles educativos. Cuando se observan los datos de todos los episodios, no parece haber duraciones muy distintas por niveles educativos. El efecto esperado de una mayor duración cuanto menor es el nivel educativo sí se encuentra en las entradas anteriores a la crisis. Tal como sucede con otras variables, la diferenciación es mayor cuanto más remoto es el momento de observación. Se cruza, sin embargo, el diferente momento de observación con condiciones macroeconómicas muy diferentes, siendo difícil interpretar adecuadamente las duraciones. Estas dificultades se manifiestan en varias de las variables disponibles, como el estado civil. Antes de la crisis, por ejemplo, los hogares con titulares casados tenían mayores duraciones que la media. Ese dato coincide con su menor peso relativo en ese mismo período. Entrar en los programas en un momento de alto dinamismo del mercado de trabajo cuando no se poseen características especialmente asociadas a la pobreza parece estar reflejando la existencia de otras dificultades no observables. Esa realidad es todavía más visible en el caso de las parejas con hijos, con duraciones también más prolongadas justo cuando su peso en el total de entradas fue menor. De nuevo, la entrada en los programas en una situación económica expansiva podía ser indicativa de problemas estructurales así como predictiva de mayores duraciones.

Algo similar puede decirse respecto a las diferencias entre nativos e inmigrantes, que entran en menor medida y con menores duraciones en las etapas expansivas, pero con duraciones más largas en las recesivas, o a las que surgen de la relación con la actividad, con mayores duraciones de los asalariados que entran en etapas expansivas y el rasgo

más constante de mayores duraciones en todos los momentos de referencia de los que vienen de situaciones de desempleo.

El factor territorial arroja muchas más diferencias que los anteriores, si bien no todas las Comunidades Autónomas disponen de información para todo el período. Las diferencias, además, pueden depender de una amplia variedad de factores, que incluyen las distintas condiciones de acceso o el distinto funcionamiento de cada programa. Destacan, en cualquier caso, las mayores duraciones en La Rioja, Baleares y Aragón, y las más breves de Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Navarra. También son visibles esas diferencias en los tipos de vivienda, con duraciones más largas de los que viven las peores situaciones o de los que tienen mayores dificultades para hacer frente a los gastos de mantenimiento y financiación de la vivienda en propiedad. Por último, existe también una mayor duración asociada a estilos de vida nocivos y a los problemas crónicos de salud.

4.3.4. Salidas exitosas de los programas y políticas de inserción

Uno de los aspectos menos conocidos del funcionamiento de las rentas mínimas autonómicas es el efecto que tienen las medidas de inserción sociolaboral que acompañan al cobro de la prestación. Como se verá con más detalle en el capítulo siguiente, se trata, a su vez, de una de las cuestiones más controvertidas, que ha sido utilizada tanto como fuente de legitimación de los programas como motivo de algunas de sus principales críticas. En su primera etapa de desarrollo, las rentas mínimas se implementaron desde los esquemas autonómicos de servicios sociales, que carecían de recursos para el desarrollo de la inserción laboral y que estaban mal conectados con otros servicios públicos como sanidad, vivienda o, muy en especial, empleo. Por su parte, los servicios de empleo no estaban bien adaptados a las necesidades de los colectivos que accedían a las rentas mínimas.

La ambigua definición de términos como doble derecho o inclusión social, unida a la insuficiencia de recursos, sigue dejando un amplio margen a la discrecionalidad en su puesta en práctica. El desarrollo de los programas de garantía de mínimos ha sido paralelo a su cuestionamiento como fuente de cronificación y dependencia, eliminando en último extremo incentivos al empleo. A ello se añade el uso a veces tanto de las prestaciones como de otro tipo de actividades orientadas a la inclusión como herramientas para evitar el fraude y hacer la percepción de la prestación incómoda y estigmatizadora, en lugar de un derecho garantizado. En algunos casos, la vinculación a la activación puede implicar una fuerte condicionalidad de la prestación a la realización de actividades que están destinadas, sobre todo, a probar la 'buena disposición' de las personas perceptoras (Arriba y Ayala, 2014).

Con la crisis, las rentas mínimas autonómicas han seguido trayectorias diversas para responder al aumento de las necesidades derivadas del crecimiento del desempleo y el agotamiento de las prestaciones y los subsidios de desempleo (Fernández, 2013). Como se vio con detalle en el primer bloque de este estudio, una estrategia generalizada ha sido el endurecimiento del acceso a las prestaciones aumentando el tiempo de residencia o empadronamiento exigible (Cataluña, País Vasco, Navarra o Madrid), medidas más exigentes respecto a la aceptación de un empleo adecuado o del tipo de actividades a realizar (País Vasco, Navarra), una menor duración de la prestación (Cataluña), mayor condicionalidad del uso de la prestación (Madrid), la redefinición de

las personas beneficiarias del programa (población con problemas añadidos a la carencia de ingresos en Cataluña) o de distintos itinerarios en el mismo (Navarra).

Una rápida valoración de estas reformas parece indicar que han estado destinadas a disminuir o, al menos, controlar el número de solicitantes y beneficiarios para moderar el aumento del gasto. La congelación de las cuantías de las prestaciones entraría en esta misma lógica. El objetivo de inclusión parece haber pasado a un segundo plano, salvo como herramienta para limitar el número de beneficiarios de las prestaciones reforzando el condicionamiento de su cobro a la realización de las actividades adecuadas.

Valorar la efectividad real de las estrategias de activación en los programas de garantía de mínimos es, en cualquier caso, una tarea difícil, principalmente por la ausencia de datos sobre actividades realizadas o sobre los propios beneficiarios. Algunos trabajos muestran que la participación en las actividades vinculadas a la percepción de las rentas mínimas tiene un éxito bajo en cuanto a acceso al mercado de trabajo, pero contribuye a la mejora de capacidades, formación o el acceso a mercados de trabajo protegidos y a evitar su aislamiento (Ayala y Rodríguez, 2006). Riba et al. (2011) analizaron si las políticas de activación tenían un efecto positivo sobre las personas beneficiarias del programa catalán de renta mínima de inserción. Sus resultados mostraron que sólo las personas beneficiarias con un elevado grado de empleabilidad tenían posibilidades de encontrar trabajo, siendo limitado el impacto de la gestión pública de la inserción.

Una de las mayores dificultades es encontrar indicadores que permitan identificar correctamente los resultados de las medidas de inserción dentro de estos programas. Este tipo de medidas pueden producir una amplia variedad de resultados (cambios en las horas de trabajo, los salarios, la renta y la pobreza monetaria o la privación material), suelen presentar efectos en el largo plazo –las acciones formativas para estos colectivos requieren amplios intervalos temporales para poder apreciar sus consecuencias– y, en varias ocasiones, los resultados de algunas de estas políticas tienen un marcado componente cualitativo. A ello se añade que el impacto aislado de estos programas a menudo es pequeño comparado con otros factores exógenos que también podrían afectar a los resultados.

Buena parte de estos indicadores, además, como la rotación en la entrada y salida de los programas o el porcentaje de beneficiarios que consiguen empleo, se suelen presentar de una forma excesivamente agregada. Los valores medios pueden ocultar la acusada heterogeneidad de la población beneficiaria, con un posible sesgo de agregación en las inferencias sobre los logros alcanzados. Su carácter multidimensional, además, hace que, frecuentemente, la elección de los indicadores de resultados se convierta en una cuestión más determinada por los juicios de valor que por los hechos reales. Mientras que algunos de estos límites podrían solventarse con relativa facilidad –se podría extender, por ejemplo, el período de evaluación–, en otros los recursos para una evaluación adecuada están mucho más restringidos. No siempre es fácil, por ejemplo, incorporar ajustes a los resultados que tengan en cuenta la influencia de factores exógenos, como pueden ser las características socioeconómicas de las personas beneficiarias, observadas o no, o las condiciones locales de la economía. Los problemas citados se manifiestan especialmente en aquellos programas de inserción socioeconómica que son la suma de varias intervenciones. Es frecuente la combinación de servicios que tratan de facilitar un primer acercamiento de las personas beneficiarias

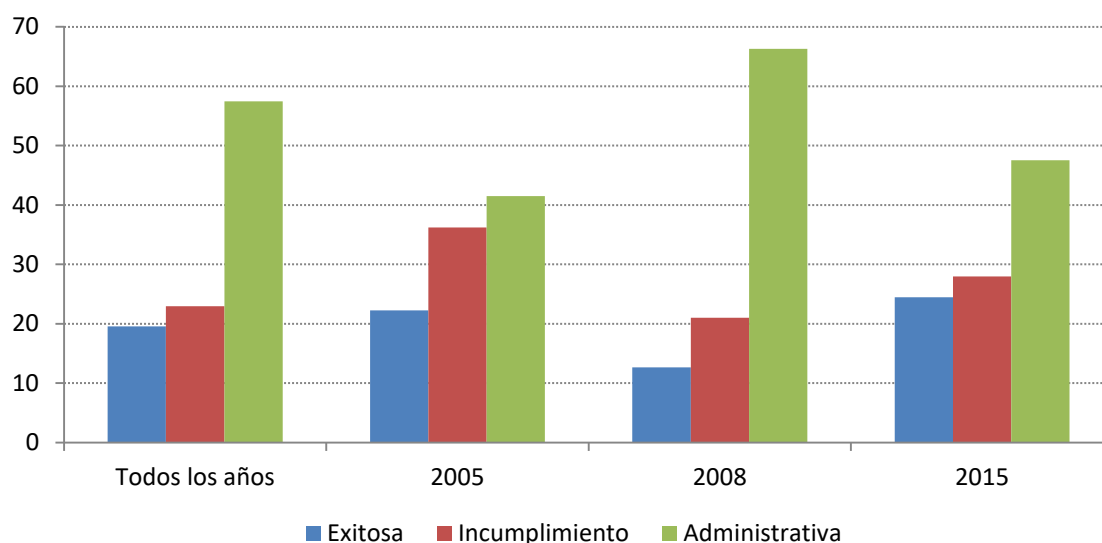
a la realidad laboral con el desarrollo de programas de formación más intensa específicamente diseñados para estas poblaciones o la participación en entornos laborales precompetitivos. Los ejercicios de evaluación se limitan normalmente a ofrecer un resultado global, sin poder explicar cuáles son las interrelaciones entre la diversidad de acciones emprendidas.

Dadas estas dificultades la tarea de intentar trazar un rápido balance de los resultados de las rentas mínimas a partir de los registros administrativos es compleja, especialmente cuando el análisis debe ceñirse a una aproximación descriptiva y a la observación de trayectorias de las personas beneficiarias más que al impacto global de los programas. En la mayoría de los países, las evaluaciones se dirigen, sobre todo, a analizar el impacto sobre los que participan en estas medidas más que a una población objetivo más amplia, incluyendo no sólo a los participantes sino al conjunto de la sociedad. La evaluación de los efectos globales sobre el conjunto de la sociedad remite a la consideración simultánea de las ganancias individuales y los costes sociales. Si son positivos los efectos de las medidas de inserción sobre los participantes, ya sea en términos de mayores salarios o empleos, el efecto sobre la sociedad también podría serlo, dependiendo de los costes sociales en los que se ha incurrido. El análisis conjunto de ganancias y costes remite a la realización de análisis coste-beneficio, que si normalmente adquieren una notable complejidad en los programas generales de bienestar social en el caso de los programas de rentas mínimas las bases son todavía más frágiles.

Tratando de ceñir las posibilidades de evaluación a la información que ofrece el fichero de registros un posible indicador de resultados recogido en la base de datos es el tipo de salida de los programas. Como se señaló, se realizó un importante esfuerzo de armonización de las causas de cese del cobro de la prestación para tratar de definir tres tipos de salidas: exitosa (haber logrado la independencia económica a través del acceso al empleo o pasar a tener recursos superiores al baremo por otras razones), salida por abandono de los compromisos adquiridos (incumplimiento de las obligaciones firmadas, no asumir los compromisos del contrato de integración, destino incorrecto de la prestación, no escolarización de menores, actuación fraudulenta, no comunicación de variaciones, rechazo de las medidas de inserción laboral, etc.) y salida de tipo administrativo (pérdida de nacionalidad, cumplir 65 años de edad, trasladarse fuera de la Comunidad Autónoma, fallecimiento o internamiento del titular, fusión del expediente, etc.).

Con todos los límites, la primera de esas salidas podría interpretarse como un indicador positivo, aun reconociendo que cualquier inferencia debe tener en cuenta que ese resultado puede obedecer tanto al tipo de actuaciones en las que se ha participado como a las propias características de las personas beneficiarias. Hay que señalar también que la delimitación establecida entre el primer y el segundo tipo de salida puede resultar excesivamente rígida. En la práctica, algunos de los argumentos que conducen a que una salida sea considerada como fraudulenta podrían ser indicativos de una mejora en la situación económica de los hogares. Es el caso, por ejemplo, de la no comunicación de variaciones. Dado que los costes de oportunidad de no comunicar los cambios son nulos ante la ausencia de sanciones, algunos hogares obvian la obligación de informar al centro de servicios sociales de la mejora registrada, asegurándose la percepción de la prestación hasta que la nueva situación se descubra.

Gráfico 4.16. Distribución de los expedientes por tipo de salida.



Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

El gráfico 4.16 muestra la distribución de las salidas en distintos momentos del tiempo. El resultado más destacado es el peso mayoritario de las salidas de carácter administrativo, que tuvieron lugar en cerca de un 60% de los hogares que abandonaron los programas. En el lado contrario, destacan las grandes dificultades para que los hogares participantes salgan de los programas por razones vinculadas a la autonomía personal, avivadas todavía más, como revela el salto de más de 20 puntos que se produce entre 2005 y 2008, por el deterioro del mercado de trabajo. Los datos parecen revelar, por tanto, que durante el período de análisis, marcado por el profundo cambio de ciclo económico, los programas no cumplieron, en general, su objetivo de prestación transitoria hasta que las personas beneficiarias alcanzaran formas más autónomas de obtención de ingresos.

Una visión más desagregada teniendo en cuenta las características socioeconómicas puede arrojar cierta luz sobre el tipo de salidas (cuadro 4.18). Tal como sucedía en el análisis de las duraciones, el sexo del titular no parece una variable diferenciadora del tipo de salida, con porcentajes similares, aunque con una mayor –aunque leve– prevalencia de las salidas exitosas en el caso de los varones. Las diferencias son más visibles en el caso de los estratos de edad, con un menor porcentaje de salidas exitosas en los titulares más jóvenes. Tal dato, combinado con las mayores duraciones de este grupo, resulta preocupante. El elevado porcentaje de salidas por incumplimiento indica también mayores dificultades para la monitorización de las posibles acciones en el estrato de edad más joven. En el caso de la educación, existe una relación más clara entre los tipos de salida y el nivel formativo. Cuanto menor es éste menor probabilidad hay de que la salida sea de tipo exitoso. Existen, además, en los colectivos con menor bagaje educativo mayores dificultades para el cumplimiento de las obligaciones y el seguimiento del proceso administrativo.

Cuadro 4.18. Distribución de los expedientes por tipos de salida según las características de las unidades beneficiarias.

	Exitosa	Incumplimiento	Administrativa
Hombres	18,0	21,7	60,3
Mujeres	20,8	24,0	55,2
<25 años	17,4	31,2	51,5
25-35 años	16,4	23,5	60,1
35-45 años	20,8	23,8	55,4
45-55 años	21,6	21,9	56,5
>55 años	20,9	17,0	62,1
Educación primaria o inferior	27,6	35,9	36,5
Educación secundaria	31,2	51,6	17,2
Bachiller/F.P.medio	20,6	30,7	48,8
Grado universitario/F.P.superior	22,9	32,0	45,2
Soltero/a	18,4	24,5	57,2
Casado/a	20,0	22,1	57,9
Separado/a	20,7	21,9	57,4
Divorciado/a	20,6	19,1	60,2
Pareja de hecho	25,8	32,3	41,9
Viudo/a	19,7	21,6	58,7
Otros	18,3	25,7	56,1
Unipersonal	21,4	25,4	53,3
Monoparental	19,4	25,0	55,6
Pareja con hijos	21,8	24,2	54,1
1 persona	17,9	20,5	61,7
2 personas	19,6	24,2	56,2
3 personas	20,0	26,0	54,0
4 personas	21,6	25,3	53,2
5 personas	23,0	23,3	53,7
6 personas	21,9	24,1	53,9
7 personas	23,0	24,9	52,1
Nativo	21,4	24,7	54,0
Inmigrante	16,6	20,4	63,0
Trabajo por cuenta propia	40,3	31,7	28,0
Trabajo por cuenta ajena	20,5	46,1	33,4
Desempleo	23,8	21,8	54,4
Jubilación	20,1	3,8	76,1
Otra clase de inactividad	25,6	32,3	42,1
Sin domicilio	20,4	46,6	33,1
Infravivienda	21,2	35,9	42,9
Albergue o institución	22,7	42,1	35,2
Pensión	12,9	55,2	31,9
Vivienda en alquiler	15,0	18,5	66,5
Vivienda en propiedad	29,2	21,3	49,5
Otros	47,8	29,8	22,4
Alcoholismo	24,2	18,0	57,9
Drogadicción	22,7	22,7	54,6
Problemas de salud física	29,9	8,4	61,7
Salud mental	15,8	2,5	81,7
Minoría étnica	16,5	17,8	65,7
TOTAL	19,5	23,0	57,5

Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

El balance vuela a ser más homogéneo cuando se consideran las diferencias según el estado civil del titular y el tipo de hogar. En relación a la primera de esas variables, la única categoría que se separa significativamente del resto es la de parejas de hecho, si bien se trata de aquella en la que es menor el número de expedientes. También son parecidas las distribuciones de salidas por tipos de hogar, aunque con porcentajes de salidas exitosas algo menores para los hogares monoparentales. Cuando se completan esos datos con los del tamaño de la unidad beneficiaria aparecen con mayor claridad los problemas de los hogares de menor dimensión para salir de los programas por razones vinculadas a una mayor independencia económica, produciéndose una parte muy importante de las salidas por razones de índole administrativa. Lo contrario sucede con las familias de mayor dimensión, para las que, dadas las bajas cuantías de los programas y el elevado peso de las cargas familiares, cabía esperar un uso fundamentalmente transitorio de los programas y mayores salidas hacia formas de obtención de ingresos que dieran una mayor cobertura a esas necesidades.

Dada la creciente entrada de hogares con titulares inmigrantes es importante analizar el tipo de salida más frecuente en este colectivo. La diferencia respecto a los hogares de nacionalidad española es notable, con un porcentaje menor de salidas exitosas de aquéllos. Hay que recordar, como muestran los datos, que en estos hogares es más probable que se den algunas de las causas clasificadas como de tipo administrativo, como puede ser la pérdida de nacionalidad o los cambios en la unidad familiar.

Si se interpreta como una mayor empleabilidad la entrada en los programas desde anteriores situaciones de empleo, por cuenta propia o ajena, el resultado natural, tal como muestran los registros, es el de salidas más exitosas, o en el caso del trabajo asalariado, del abandono de los programas por el incumplimiento de las obligaciones, en algunos casos por tratar de compatibilizar la prestación con formas irregulares de empleo.

La consideración de los problemas sociales, por último, revela que en las formas más precarias de vivienda destacan, sobre todo, las dificultades para el cumplimiento de las obligaciones, muy compleja en las situaciones de falta de vivienda, el efecto de la derivación hacia otros servicios de algunas de las situaciones de aislamiento social o problemas de salud mental, con un porcentaje muy alto de salidas administrativas, y los resultados aparentemente positivos que puede tener participar en los programas para personas con adicciones. Este resultado ya había sido anticipado por algunos trabajos realizados con registros administrativos para alguna Comunidad Autónoma, que mostraban que el hecho de participar en los programas en medidas de rehabilitación y de mejora de las habilidades sociales y laborales contribuía a una mejora de los estilos de vida y a la reducción de esos hábitos (Ayala y Rodríguez, 2013).

Si el tipo de salida puede considerarse como un output o resultado de los programas, las actividades de promoción de la inserción sociolaboral en las que participan las personas beneficiarias podrían ser consideradas como un input, siendo la posible relación entre el tipo de salida y las políticas de inserción, con todos los límites, un indicador muy general de la efectividad de las políticas desarrolladas. Se trata, en todo caso, de una aproximación muy limitada, tanto por los problemas citados para interpretar el tipo de salida, y más específicamente las exitosas, como un indicador de éxito de los programas, como por las dificultades para extraer del análisis descriptivo valoraciones robustas sobre la eficacia de las medidas de inserción. Buena parte de la

evaluación reciente de los programas de inserción socioeconómica ha descansado en técnicas de evaluación no experimental, con un crecimiento importante en otros países de trabajos centrados en el estudio de los efectos de los nuevos programas que han tratado de favorecer el acercamiento al mercado de trabajo de las personas beneficiarias.

La base de este tipo de evaluaciones es el intento de recrear las mismas condiciones que en la evaluación experimental en circunstancias en las que se carece de este tipo de datos. Para ello resulta necesario contar con una muestra de individuos que no participan en las acciones evaluadas (tratados), para extraer de ella observaciones comparables con los participantes. Con ello se trata de evitar el posible sesgo que supondría la comparación directa de los resultados de unos y otros, normalmente afectados por el hecho de que los que participan en cada acción tienen algunas características diferenciales.

En la base de datos de registros de rentas mínimas se han podido incorporar dos variables que recogen la participación en las actividades de inserción que acompañan a la prestación monetaria. La primera de ellas es una variable numérica que informa sobre la actividad de inserción en la que ha participado el titular de la prestación o la unidad beneficiaria. Es una variable con tres categorías, correspondiendo a la participación en actividades generales (fomento de las habilidades sociales), en las orientadas al empleo (fomento de las habilidades laborales) y en los dos tipos de actividades. Dada la dificultad para incorporar los datos de participación en actividades de inserción al mismo fichero de gestión económica de las prestaciones, no todas las Comunidades recogen esos datos en los ficheros de microdatos enviados. Las regiones que sí ofrecen esa información son Castilla y León, Ceuta, Galicia, Madrid, País Vasco y Navarra, algunas de las islas Baleares, Extremadura y Comunidad Valenciana, si bien en estas dos últimas el tipo de salida no está codificado, sumando entre todas casi 200.000 observaciones que recogen información sobre esta variable. Una segunda variable ofrece más detalle sobre la actividad de inserción laboral en la que ha participado el titular de la prestación o la unidad beneficiaria. Es una variable con tres categorías: no se ha participado en actividades de inserción laboral, se ha participado en medidas generales de inserción laboral (acompañamiento en la búsqueda de empleo, formación, etc.) o se ha participado en estrategias intensivas de empleo (empleo subsidiado, empresas de inserción, etc.).

Cuadro 4.19. Salidas según la participación en actividades de inserción.

	Exitosa	Incumplimiento	Administrativa
General	13,9	63,7	22,4
Orientada al empleo	21,6	56,8	21,6
Medidas generales	18,6	63,6	17,9
Estrategias intensivas de empleo	32,7	50,3	17,0
General y orientada al empleo	34,7	37,1	28,2
TOTAL	19,5	23,0	57,5

Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

El cuadro 4.19 cruza la información sobre el tipo de salida con las actividades de inserción en las que se ha participado. A priori, con todos los límites señalados, la frecuencia de las salidas exitosas es mayor cuando se ha participado en una actividad orientada al empleo que cuando las acciones emprendidas trataban de mejorar las habilidades sociales generales. La diferencia es de casi siete puntos y se refleja también en la duración de las estancias en los programas, de casi treinta meses en el segundo caso y medio año menos en el primero. Dentro de las actividades que tratan de promover las habilidades laborales, destaca el porcentaje mucho mayor de salidas exitosas en el caso de las estrategias que tratan de incorporar cuanto antes a los participantes al mercado de trabajo en comparación con las medidas más generales o que tienen, como la formación, un efecto más a largo plazo. La distribución de frecuencias parece revelar también un mejor resultado para las estrategias que combinan distintos tipos de actividades, tanto desde la perspectiva de cómo salen de los programas los hogares afectados (más de uno de cada tres lo hace por haber logrado los objetivos de independencia económica) como por la menor duración del tiempo en el programa (cerca de 21 meses).

Como se señaló, los datos comentados no deben conducir a juicios apresurados sobre la mayor efectividad de un tipo u otro de acciones. El análisis descriptivo no permite establecer relaciones de causalidad, dada la posibilidad de que exista un sesgo de selección, de tal forma que los individuos que participan en las actividades más orientadas a la inserción laboral sean los más empleables. Los datos disponibles parecen confirmar que en las medidas más generales existe una presencia muy superior de los titulares con menor formación (dos tercios del total) y una presencia significativamente menor (un tercio) en las medidas de empleo más intensivas (cuadro 4.20).

Cuadro 4.20. Distribución de los participantes en actividades de inserción según el nivel de estudios.

	No participó	Medidas generales	Estrategias intensivas de empleo
Educación primaria o inferior	66,6	53,6	35,0
Educación secundaria	15,2	23,6	15,0
Bachillerato o más	18,2	22,8	50,0
	100,0	100,0	100,0

Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.

Parece, en cualquier caso, que hay características más asociadas a que las salidas de los programas se produzcan por haber alcanzado un nivel suficiente de autonomía en la generación de ingresos, destacando sobre todo la relación con el mercado de trabajo en el momento de entrada en los programas, y que algunas de las actividades de inserción en las que participan las personas beneficiarias pueden producir ese efecto positivo, aunque están excesivamente concentradas en la población con mayores niveles de empleabilidad.

4.4. Programas de empleo de CCAA para personas perceptoras de rentas mínimas y colectivos con dificultades de incorporación

Tanto la revisión normativa realizada en el primer bloque del estudio como el análisis empírico realizado en los capítulos anteriores han revelado que el objetivo de la incorporación laboral es un elemento determinante en el diseño de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos. Con carácter general, todas aquellas prestaciones orientadas a proteger a los colectivos empleables incorporan acciones de orientación en la búsqueda de empleo. Estas acciones tienen su origen en el tradicional debate sobre si las prestaciones sociales favorecen la incorporación al empleo al evitar situaciones de falta ingresos y prevenir procesos de deterioro personal y social con costes laborales que pueden ser irreversibles o si, por el contrario, son un desincentivo a la búsqueda de empleo y fomentan la cronificación.

Este debate se hace todavía más intenso cuando hablamos de colectivos alejados del mercado de trabajo. Entre estos colectivos encontramos, por un lado, a las personas que por razones de sexo, étnicas, de salud o discapacidad han presentado, tradicionalmente, dificultades para encontrar y mantener un empleo. Por otro lado están los jóvenes que, a pesar de contar con niveles formativos altos, no encuentran oportunidades para iniciarse en la vida laboral o mujeres dedicadas a tareas reproductivas que desean incorporarse al mercado de trabajo. Asimismo son parte de estos colectivos las personas mayores de 45 años, víctimas del declive de determinados tejidos productivos como la industria y la construcción, que tanto por su edad como por su perfil de empleabilidad ya obsoleto encuentran serias dificultades para reincorporarse. Muchas de estas personas en situación de desempleo de larga duración han desarrollado procesos de alejamiento del mercado de trabajo muy intensos y marcados por la pérdida de autoestima, motivación e incluso deterioro de la salud física y mental, entre otras (Martínez Virto, 2015).

Como se señaló anteriormente, las políticas activas, en su concepción más amplia, tienen como finalidad promover la incorporación laboral, generar empleo y prevenir su destrucción. Sin embargo, en la práctica, en modelos como el español, con una escasa apuesta por medidas de activación estructurales, se asocian fundamentalmente con programas destinados a orientar, asesorar e informar en la búsqueda de empleo, a la financiación de cursos de formación o al diseño de incentivos a la contratación laboral. Si bien el último Plan Anual de Política de Empleo (PAPE, 2016) reconoce 6 ejes estratégicos de intervención sumando a los ya mencionados la promoción del autoempleo, la implementación de medidas de modernización del mercado y la promoción de políticas de igualdad de oportunidades, en términos económicos, España dedica la mayor parte de su presupuesto a formación y a incentivos a la contratación y al autoempleo. Solo en torno a una décima parte del presupuesto total de políticas de activación se dirige a medidas específicas como el empleo protegido para colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo como personas jóvenes, con discapacidad, desempleadas de larga duración, mujeres con poca experiencia laboral, minorías étnicas, etc. Entre estos programas destacan los incentivos a la contratación para personas con discapacidad, los centros especiales de empleo, u otras fórmulas de empleo protegido.

En el plano local y autonómico sí se han desarrollado algunas iniciativas de empleo protegido, aunque en general de escasa dimensión, como veremos a lo largo del capítulo. La ausencia de regulación y financiación estatal ha dado lugar a un mapa muy diverso de actuaciones, tanto de iniciativa pública como privada, orientados a favorecer la incorporación socio laboral de las personas más alejadas del empleo. En general estas actuaciones tienen una modesta cobertura.

La inmensa mayoría de las personas receptoras que perciben una RMI han agotado previamente las distintas prestaciones por desempleo contributivas y/o asistenciales, igualmente, es habitual que hayan sido también beneficiarias de programas especiales de empleo como PAE o PREPARA, así como, de otras prestaciones como la RAI. En un capítulo anterior (capítulo 4.2) se comprobaba que son, precisamente, las personas receptoras de Renta Agraria y de la RAI las que muestran porcentajes de ocupación más bajos. En el primer caso, se debe a que el perfil de empleabilidad de personas receptoras está muy orientado al empleo agrario y se ubica en una zona con bajo desarrollo de otros sectores alternativos. En el caso de la RAI, porque es una prestación llamada a proteger a personas con especiales dificultades de empleabilidad, por lo que es común que una buena parte de las personas beneficiarias de RMI desarrollen itinerarios de incorporación que requieren más esfuerzos y una vinculación más larga con las prestaciones.

La revisión normativa ha evidenciado que si bien comienzan a verse algunos avances en materia de reconocimiento del doble derecho a la protección económica y a la inclusión, éste sigue siendo un aspecto muy controvertido a nivel político y social, por lo buena parte de los modelos responden aún a la lógica de la contrapartida, o lo que es más paradójico, en algunas normativas parecen convivir ambas concepciones. La diferenciación entre ambos modelos se centra, fundamentalmente, en los distintos regímenes sancionadores e intensidad de las obligaciones, así como, en el reconocimiento de las acciones de inserción (formativas, de orientación, acompañamiento social e incluso la opción de acceso a empleos protegidos) a desarrollar.

A lo largo de este capítulo se van a evaluar algunos de los programas y/o acciones detectadas en esta materia. Como bien se adelantaba, aunque buena parte de estos programas denominados de inserción son de largo recorrido, este ámbito de intervención pública sigue constituyendo un “cajón de sastre” que engloba muy diversas prácticas de difícil sistematización (Pérez Eransus, 2016). Hemos tratado de arrojar algo de luz en este ámbito aunque las dificultades relativas a la ausencia de información comparable son manifiestas. La información facilitada por las Comunidades Autónomas ha sido limitada. Del total de CCAA analizadas solo Murcia, Baleares, Ceuta, Castilla León y Navarra han enviado información sobre los programas o convocatorias de subvenciones orientadas a la inclusión social que desarrollan. También Madrid ha informado de un acuerdo de colaboración interdepartamental orientado a diseñar acciones adaptadas a casar oferta y demanda de empleo, pero no constituye un programa de intervención como tal. Otras comunidades como Extremadura y Aragón nos informaron de que no contaban con estos programas. Esta dificultad se explica, en buena parte, por la propia complejidad inherente a las políticas de inclusión, debido, por un lado, a la diversidad de niveles administrativos (local, autonómico y estatal) y a los distintos actores implicados en su gestión (entidades no lucrativas, servicios de empleo,

sindicatos, asociaciones empresariales, etc.). Asimismo se debe a la falta de claridad e información de los recursos existentes en esta materia. Por tanto, a la complejidad de analizar las políticas de inclusión se les suma la escasa presencia en las CCAA de recursos de empleo muy específicos destinados a personas que perciben una RMI o que presentan dificultades intensas para el acceso al empleo. Además de ello, cabe señalarse, que habitualmente son programas con limitada financiación y que sus acciones conllevan cierta controversia y desconocimiento, bien porque las normativas no acaban de desarrollar sus funciones o porque son programas vinculados a Servicios Sociales y tienen una presencia muy limitada en el territorio.

En cualquier caso, a pesar de la dificultad para identificar estos programas, este capítulo analiza algunos de los dispositivos de acompañamiento social y/o incorporación al empleo que se ofrecen para los colectivos más alejados del mercado de trabajo en las CCAA analizadas. Para ello, en los casos donde no hemos recibido información específica, se han mantenido contactos con informantes clave y se ha llevado a cabo una búsqueda de recursos a través de las carteras de Servicios Sociales de cada CCAA o a través de una búsqueda web. Del mismo modo se ha tenido una entrevista de profundidad con una responsable de un programa de empleo de Navarra y se han desarrollado dos grupos de expertos, uno con profesionales de entidades de tercer sector dedicadas a la incorporación y otro con profesionales de servicios sociales, con el fin de identificar las potencialidades, limitaciones y adecuación de estos programas a las personas beneficiarias y al contexto de intervención. A partir de ello, y a pesar de la limitación de la foto, se han identificado programas de distinta naturaleza. Por un lado, los que se materializan en un contrato laboral con mayor o menor grado cualificante. Por otro, los que incorporan apoyo social. Los de empleo son más antiguos y los sociales son más modernos y se enmarcan en una segunda generación de leyes de Servicios Sociales.

Cabe señalarse que, en el mapa de dispositivos para colectivos con dificultades de acceso al empleo, también existen otros recursos como los Centros de Inserción Laboral, Centros Especiales de Empleo, Convocatorias para programas de acompañamiento en el empleo o Escuelas Taller. Estos programas, que forman parte de la complejidad y heterogeneidad de las redes de Servicios Sociales autonómicas, y por tanto exceden a las posibilidades de este trabajo, no han sido incluidos en este análisis. Sin embargo, cabe subrayar que en ocasiones pueden constituir recursos clave en los procesos de incorporación de algunas personas con discapacidad, enfermedad mental, jóvenes, etc.

4.4.1. Programas de empleo protegido para personas perceptoras de rentas mínimas

En el análisis normativo habíamos identificado que Navarra es la única Comunidad Autónoma que reconoce en su norma de renta mínima al Empleo Social Protegido como un programa destinado a las personas perceptoras de esta prestación. También en normas anteriores quedaba recogido como recurso específico para sus personas beneficiarias. Ninguna de las otras normativas de Rentas Mínimas Autonómicas cuenta con un reconocimiento explícito de programas de empleo protegido para estas personas.

No obstante, si bien no existe un reconocimiento normativo como empleo social protegido ni la misma implicación de las Entidades Locales, en otras CCAA se han

detectado también algunas subvenciones anuales, que aunque no constituyen un programa consolidado como el Empleo Social Protegido ni cuentan con la elevada implicación de las entidades locales, tienen como potencialidad ofrecer cierta formación especializada y un contrato de trabajo protegido. Es el caso de las ayudas al empleo y formación para jóvenes en riesgo de Castilla León, las ayudas del programa de trabajo y formación de Cataluña o las ayudas para programas de inserción de Murcia. A continuación se explican en profundidad cada uno de estos programas o ayudas a la contratación.

Navarra: Empleo Social Protegido

Navarra cuenta con un programa de incorporación en el empleo para personas perceptoras de renta mínima. Este programa se denomina Empleo Social Protegido (ESP) y está reconocido por la Cartera de Servicios Sociales como una prestación no garantizada. Es un recurso muy antiguo, de hecho precede a la Renta Básica de 1990, aunque fue en esa normativa donde se vinculó a las personas perceptoras de la prestación. Finalmente, el empleo protegido quedó regulado a través del Decreto Foral 130/1999, pero siempre ha estado reconocido como una prestación complementaria, sujeta a disponibilidad presupuestaria. En el proyecto de Ley que regula de Renta Garantizada de Navarra, que será aprobado próximamente, se da un paso más al reconocer que el Gobierno de Navarra proporcionará, para aquellas personas que al menos lleven dos años percibiendo la prestación y sin empleo, un empleo protegido y/o alguna oportunidad laboral vinculada a este mismo programa.

El Empleo Social Protegido es un programa que ofrece la subvención económica a entidades locales o de iniciativa social de Navarra que promuevan proyectos destinados a la contratación de personas, en edad laboral, que sean miembros de Unidades Perceptoras de Renta de Inclusión Social en el año de participación en el programa, o que lo hayan sido en el año anterior. Igualmente se permite el acceso a personas que estén en una situación de exclusión social y precisen de acompañamiento social para llevar a cabo su itinerario de inclusión. Por tanto, el programa consiste en un apoyo a la contratación de personas con dificultades de acceso al empleo con el objeto de trabajar la adquisición de hábitos y habilidades que mejoren sus posibilidades de incorporación laboral a través del desarrollo de un empleo real.

La principal potencialidad del programa es que ofrece a las personas beneficiarias un contrato de trabajo de 6 meses a jornada completa, ampliable otros 6 más, así como, la realización simultánea de diversas tareas relacionadas con la cualificación profesional y la formación de las habilidades sociales y laborales. Las acciones formativas se centran en la adecuación del nivel formativo a las necesidades del puesto y en la adquisición de conocimientos y habilidades sociolaborales que promuevan la estabilidad personal, la inserción laboral y la participación social de las personas usuarias.

La selección de las personas beneficiarias se realiza por los profesionales del Programa de Incorporación de atención primaria o, en su defecto, del Programa de Acogida y Orientación del Servicio Social⁴⁵ de Base. Para ello, la persona beneficiaria debe cumplir los requisitos de acceso, pero sobre todo, el recurso debe adecuarse a sus necesidades

⁴⁵ Cabe señalarse que en Navarra, desde la LF 15/2006 de Servicios Sociales, el modelo de Servicios Sociales se sustenta en 4 programas de atención primaria: Acogida y Orientación social, Incorporación Social, Infancia y Familia, y Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia.

y al momento en el que se encuentra su itinerario de incorporación sociolaboral. Por tanto, aunque se establecen como beneficiarias potenciales a las personas que perciben una renta mínima, también otros colectivos en procesos de incorporación laboral pueden acceder.

Durante los meses que dura el programa sus beneficiarios son dados de alta en la Seguridad Social y perciben un salario. Si esta cuantía fuera inferior a la correspondiente para esa Unidad Familiar, el salario se vería complementado por la renta mínima hasta llegar a tope establecido.

Este programa lleva activo desde 1990, pero anualmente se abre el plazo de solicitud y se presenta la partida presupuestaria destinada para ese año. Si bien la base del programa permanece inalterable, en ocasiones, estas convocatorias presentan algunas modificaciones. Por ejemplo, en el año 2015, se instaba a los ayuntamientos a apostar por ofertar empleos demandados en la zona, así como, a la atención especial al colectivo de mujeres desempleadas con baja empleabilidad y poca experiencia laboral.

A pesar de que es Empleo Social Protegido ha sido uno de los programas mejor valorados por los profesionales del ámbito social, es un recurso que en el año 2015 solo pudo ser disfrutado por el 4,2% de las personas perceptoras titulares de RIS. Es decir, según datos del propio Gobierno de Navarra, en 2015 accedieron al programa 551 personas, 296 varones y 255 mujeres, de las 12.875 personas que fueron perceptoras titulares de RIS. Este programa había sufrido una importante y progresiva reducción presupuestaria entre los años 2013 y 2014. Como alternativa se diseñó un nuevo recurso llamado Empleo Directo Activo (EDA) destinado para la contratación de personas perceptoras de RMI o que hubiesen agotado los 36 meses de dicha prestación.

Con el Empleo Directo Activo (EDA), a diferencia del ESP, podrían recibir esta subvención a la contratación tanto entidades locales o de iniciativa social como empresas y/o personas autónomas que radicaran en Navarra. La subvención estaba destinada a la financiación de los costes salariales derivados de la contratación. Los empleos debían formalizarse por seis meses para las contrataciones de entidades locales y de iniciativa social sin ánimo de lucro, y al menos de 3 meses para las entidades mercantiles y personas autónomas/as. En este último caso, se contemplaban prórrogas mensuales del contrato hasta un máximo de 6 meses. En el caso de entidades mercantiles y autónomos se subvencionaba el 100% del Salario Mínimo Interprofesional por cada mes de contratación hasta un máximo de seis (648,60 €/mes en 2015). Por tanto, si bien el EDA era una ayuda para incentivar la contratación de estas personas, el programa no incluía ni el potencial integrador del acompañamiento social ni los módulos formativos que sí incluye el ESP. Esto llevó a que en el año 2015 la financiación se mantuvo en los 2,69 millones de euros y se eliminó para el año 2016. Por el contrario, la eliminación de esta partida ha reforzado la financiación destinada al programa del Empleo Social Protegido que, para este año 2016, se ha situado en los 6 millones de euros y pretende contratar a unas 1200 personas desempleadas, la gran mayoría perceptoras de Renta de Inclusión Social (RMI de Navarra en la actualidad). Si se mantiene estable o similar el número de personas perceptoras de RIS en el año 2016, la contratación de 1200 personas titulares

de RIS supondría una cobertura del 9,3%⁴⁶, es decir, se duplicaría con respecto al año 2015, contribuyendo a la tendente extensión del programa.

Al igual que el Empleo Social Protegido en Navarra, la Comunidad Autónoma Vasca contaba hasta el año 2012 con un programa de incorporación en el empleo para personas perceptoras de renta mínima denominado Auzolan. El empleo, necesariamente de utilidad social, podía ser promovido por entidades públicas o privadas, Diputaciones Forales, Ayuntamientos, agencias de desarrollo local, entidades colaboradoras de servicios sociales y otras entidades, sin ánimo de lucro. El acceso al programa se realizaba previa valoración desde los Servicios Sociales de Base y tenía a las personas que percibían una renta mínima como beneficiarias potenciales, además de que otros colectivos en procesos de incorporación laboral también podían acceder.

El programa contemplaba formación inicial, un contrato de trabajo, módulos de formación simultánea al desarrollo del empleo, así como, el acompañamiento de un profesional. La duración del contrato podía ser de 6 meses de duración a tiempo parcial y a ello se le sumaban entre 20-30 horas semanales para destinadas a la formación laboral, adquisición de habilidades sociolaborales y acompañamiento social. La interrupción del programa se vinculó a las evaluaciones realizadas, que ponían de manifiesto algunos errores en su diseño y ejecución. No obstante, era un recurso muy bien valorado a nivel técnico, al igual que el programa navarro, ambos considerados pioneros y emblemáticos en este tipo de acciones.

Castilla León: Empleo y formación para jóvenes en riesgo

Castilla y León cuenta con una convocatoria de subvenciones, dirigidas a entidades sin ánimo de lucro y a empresas de inserción, a través de la cual se financia la contratación, acompañada de formación, de jóvenes en riesgo de exclusión social inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. En este sentido, en la normativa se establece que pueden acceder a este programa las personas perceptoras de la Renta Garantizada de Ciudadanía. Para ello, además deben estar inscritas en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, tener más de 16 años y menos de 30, estar empadronadas en cualquier localidad de la Comunidad Autónoma. La propia norma también señala que se tendrá en cuenta, como criterio de prioridad, aquellas jóvenes que estén más próximas a cumplir la edad máxima.

La finalidad de las actividades financiadas, tal y como figura en la orden que la regula, es la ampliación de las oportunidades y de la empleabilidad de jóvenes residentes en Castilla y León, mejorando sus habilidades y competencias mediante la realización de obras y servicios de interés general y social.

Queda establecido que el acceso a las actividades subvencionables se realiza por selección de la entidad o empresa beneficiaria, pudiendo ser previamente derivadas desde la Gerencia de Servicios Sociales. En la práctica, algunas de las entidades que concurren tienen seleccionadas a personas con anterioridad a la solicitud, en otras, se acuerda la colaboración de la Dirección General de Familia para la selección de candidatas adecuadas.

⁴⁶ Cobertura calculada a partir de los datos de personas perceptoras titulares de RIS de 2015 (12.875 personas). Fuente: Gobierno de Navarra.

El programa de empleo y formación subvencionado debe garantizar la contratación temporal de al menos 6 meses (que podrá concertarse a tiempo parcial, siempre y cuando esté garantizada la formación) y estará acompañada de formación en las competencias personales y profesionales necesarias para el desempeño del puesto de trabajo y la mejora de su nivel de empleabilidad.

También queda regulado que el contenido de la formación se dividirá en competencias básicas y profesionales. Las primeras estarán dirigidas hacia la motivación y activación en la búsqueda de empleo, adquisición de habilidades y hábitos socio-laborales, preparación de entrevistas de trabajo y pruebas psicotécnicas, prevención de riesgos laborales, etc. La formación la realizan directamente las entidades financiadas —se tratan en su mayoría de ONG con experiencia en la formación específica para personas en situación de exclusión social— a través de su propio personal técnico, aunque existe la posibilidad de subcontratar la formación, y determinados módulos y materias comunes se realizan de manera conjunta por las entidades. Por su parte, la formación en competencias profesionales deberá preparar tanto para desempeño del puesto de trabajo como para la mejora de las competencias laborales. La formación también puede estar orientada hacia la obtención de certificados de profesionalidad, en ese caso, el programa de estudios deberá incluir la totalidad de los módulos que integra dicho certificado.

Como los programas son especialmente dirigidos a población perceptora de Renta de Garantía de Ciudadanía, si la retribución que se percibe por la realización de actividades laborales, junto con otros ingresos de la unidad familiar, supera la cuantía que correspondería en concepto de RGC, esta se suspendería, recuperándose cuando acabe el contrato y decaigan los ingresos. En el caso opuesto, cuando el salario quede por debajo de la cantidad que corresponde por concepto de RGC, los ingresos laborales y la renta se complementan, hasta completar la cuantía que corresponde al perceptor o a la unidad familiar siguiendo los criterios que se aplican en la normativa de la RGC.

Según la resolución de diciembre de 2015 la dotación presupuestaria para esta convocatoria ha sido de 1.200.000 €. Este presupuesto permite el acceso a 200 personas beneficiarias, según ha informado la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Tomando los últimos datos disponibles, durante el mes de febrero de 2016, 29.831 personas percibían la renta (incluidos titulares y otros miembros de sus unidades familiares también beneficiarios), de las cuales 5.900 tenían una edad comprendida entre 16-30 años. Con ello, estamos hablando de una cobertura del programa, justo en ese mes de febrero, del 0,7 % sobre el total, y del 3,4 % sobre la población más joven. Sin embargo, los datos deberían ser más altos, puesto que estamos incluyendo en el cálculo a quienes todavía están en formación.

Esta subvención es de reciente aprobación, y en estos momentos todavía se está desarrollando el concurso de adjudicación. Desde la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se informa de que se han presentado proyectos que superan las 200 plazas estipuladas en principio, y la intención es extender la subvención a todas ellas.

Cataluña: Programa de Trabajo y Formación

En Cataluña se ha identificado una convocatoria de subvenciones dentro del Programa de Trabajo y Formación del departamento de Empresa y Formación. Este programa, impulsado Servicio Público de Empleo de Cataluña, está dirigido a las personas en

situación de desempleo beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción, y tiene como finalidad, fomentar la contratación de las personas con graves dificultades de inserción laboral que están desarrollando un Plan Individual de Inserción y/o la reinserción social.

Las ayudas se ofrecen a entidades sin ánimo de lucro y/o entidades locales que contraten a personas beneficiarias de la RMI, preferentemente a mujeres con cargas familiares, jóvenes entre 18 y 30 años, personas de más de 40 años y personas que estén en fase de agotar el plazo máximo de percepción de la prestación de la RMI.

El procedimiento de acceso a la subvención es el siguiente. En primer lugar, la entidad social o local debe presentar la oferta de trabajo en las oficinas de los servicios de empleo público catalanes. Posteriormente, las técnicas de esas oficinas realizarán una primera selección con las personas de perfil más empleable y derivarán a la entidad beneficiaria a las personas candidatas a cubrir el puesto.

La contratación es por 6 meses y, de manera transversal al desarrollo del empleo, se ofrece una formación ocupacional obligatoria de 20 a 30 horas que incluye la adquisición de habilidades sociolaborales no profesionalizantes como competencias digitales, competencias lingüísticas, competencia de autonomía e iniciativa, competencias matemáticas, interacción con el mundo físico, salud laboral y prevención de riesgos, etc. Esta formación se recibe dentro del horario laboral.

Para la formalización del contrato de trabajo el Servicio Público de Empleo de Cataluña financiará, el importe salarial máximo de 850,00 euros mensuales más el importe correspondiente a dos pagas extras y los gastos de cotización empresarial a la Seguridad Social, durante 6 meses por jornada completa. La partida presupuestaria destinada para financiar la convocatoria 2015-2015 fue de 20.642.500 euros.

Solo se podrá formalizar un contrato de trabajo por unidad familiar y para optar a ella se debe estar inscritas en la Oficina de Trabajo correspondiente como demandantes de empleo. Además, cabe señalar que la participación en este programa es incompatible a participar en cualquier otra política activa de empleo subvencionada por el Servicio Público de Empleo de Cataluña durante su permanencia.

Murcia: Ayudas para programas de inserción

Las Ayudas para programas de inserción es una prestación no garantizada, que depende Instituto Murciano de Acción Social. Estas ayudas se ofrecen en forma de subvención a Entidades del Tercer Sector para el desarrollo de programas de acompañamiento y contratación para preceptores/as del Ingreso Mínimo de Inserción o personas en situación o riesgo de exclusión social. Antes del año 2012, también podían solicitar estas subvenciones corporaciones locales y empresas. Sin embargo, la escasa consignación presupuestaria de los últimos años hace que desde 2012 solo se abra convocatoria dirigida a Entidades del Tercer Sector.

Los programas que desarrollaran estas entidades contarán con el desarrollo dos líneas de intervención. La primera, el área formativa, que incluye formación relacionada con el puesto de trabajo y la dirigida a la adquisición de competencias personales y laborales. Por otro lado, el área sociolaboral donde se ofrece un contrato con una duración de entre 6 y 12 meses para realizar labores de baja cualificación (auxiliares, limpieza, etc.), acciones de intermediación y acompañamiento durante todo el proceso.

La contratación se realizará desde la entidad que recibe la subvención y en la resolución de concesión se señalarán las personas beneficiarias y las condiciones de su contrato (categoría, jornada y duración). No obstante, la selección se realiza de acuerdo a criterios de necesidad vinculados al itinerario de incorporación acordado con el profesional de Servicios Sociales en el marco de la percepción del I.M.I.

El recurso es totalmente compatible con la percepción de otras ayudas, rentas y/o ingresos que tenga el hogar. No obstante, en el caso de que el programa incorpore un contrato, la prestación de renta mínima será suspendida o extinguida si el salario supera la cuantía establecida.

A pesar de que la norma establece la necesaria coordinación y colaboración entre los profesionales de referencia de los casos (trabajadoras de los Servicios Sociales públicos) y las técnicas de las entidades sociales, no se han identificado protocolos de coordinación establecidos ni una frecuencia mínima asignada que garantice una coordinación efectiva. El acceso al programa se realiza a través de la propuesta por parte de los Servicios Sociales de atención primaria y un proceso selectivo en el que participa la entidad que efectúa la contratación. Sin embargo, normativamente, no quedan recogidas más actuaciones coordinadas.

Según los datos facilitados por la CCAA, desde 2005 a 2015 se destinaron un total de 6.817.065 euros de presupuesto para este programa que permitió el acceso a 756 beneficiarios. Entre sus beneficiarias se registró un mayor número de mujeres (571 frente a 185 varones) y la edad media de los participantes es de 37 años. No obstante, cabe destacar que su presupuesto se ha visto reducido. Si bien en el año 2005 se destinaron 1.220.822 euros para la financiación del programa, en el año 2015 el presupuesto quedó establecido en los 160.000 euros.

4.4.2. Programas de acompañamiento social para el desarrollo de itinerarios de inclusión

Las carteras de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas reconocen algunos programas y servicios que, si bien no ofrecen un empleo, incorporan acciones de acompañamiento, formación y/o intermediación laboral que pueden ser claves para la incorporación laboral de las personas perceptoras de rentas mínimas. Estos programas no son exclusivamente destinados a este colectivo, pero la gran mayoría de sus usuarias son, o han sido, beneficiarias de estas prestaciones. Entre estos recursos podemos encontrar equipos de incorporación sociolaboral y/o subvenciones destinadas a financiar algunos programas de entidades sociales destinados a cubrir la ausencia de recursos de acompañamiento en el empleo. Entre los casos detectados están los convenios de colaboración para los programas de inserción laboral de las Islas Baleares, el Programa Renuévate de Ceuta, Equipo de inclusión sociolaboral de Galicia, el programa de integración sociolaboral de Murcia y los Equipos de Incorporación Sociolaboral en Navarra.

Islas Baleares: Convenios de colaboración para los programas de inserción laboral

Las Islas Baleares cuentan varias subvenciones que financian convenios de colaboración entre los servicios de empleo y las Entidades Locales de Mallorca, Menorca y Formentera para desarrollar procesos de inserción en el empleo. Este programa está reconocido por la cartera de Servicios Sociales pero no como prestación garantizada, por lo que

anualmente el volumen de personas perceptoras que puede acoger depende de la partida presupuestaria asignada.

El acceso al programa se realiza desde los Servicios Sociales, aunque sean servicios gestionados por Entidades Sociales. Hasta el año 2011 podían acceder al programa personas en riesgo de exclusión. No obstante, desde entonces, es un programa destinado solo a personas beneficiarias de renta mínima.

El acompañamiento técnico en el desarrollo de los itinerarios de incorporación cuenta con sesiones, individuales o grupales, de capacitación y orientación laboral, actividades formativas (cursos de alfabetización en catalán y castellano, formación prelaboral y laboral), habitualmente, relacionadas con hostelería y comercio, sectores con mucha demanda en la zona, así como, prácticas no remuneradas en empresas.

A pesar de ser un programa autonómico, parte de la gestión y financiación dependen de los consejos insulares, lo cual da lugar a que el desarrollo del programa no lleve ritmos paralelos en las distintas islas. Un ejemplo de ello es que Ibiza implementó estos programas, por primera vez, el pasado año.

La formación y el acompañamiento que ofrece el recurso no va vinculado es no remunerada, por lo que es compatible con la percepción de la RMI. Según los datos facilitados por el Gobierno Balear, en el año 2015 se destinó un total de 473.333,33€ de presupuesto para este programa (333.333,33€ en Mallorca, 100.000,00€ en Menorca y 40.000,00€ en Formentera). Igualmente, nos han transmitido que entre los años 2011 y 2015 participaron en los programas 4.143 beneficiarias, entre los que destacan mujeres y personas de entre 25 y 55 años.

Ceuta: Programa Renuévate

Ceuta cuenta con el “Programa Renuévate”, un recurso formativo de inserción social y laboral de los Servicios Sociales Comunitarios destinado a personas perceptoras del Ingreso Mínimo de Integración Social (IMIS), denominación de la RMI en esta ciudad. Este programa no se encuentra reconocido por la Cartera de Servicios Sociales, por lo que tampoco es una prestación garantizada.

El programa depende de la Consejería de Asuntos Sociales y tiene como profesional de referencia a una psicóloga, aunque cuenta con otros profesionales como educadoras familiares, profesoras, trabajadoras sociales, técnicas de integración social o monitoras. Esta heterogeneidad se corresponde con la diversidad de talleres y módulos específicos que componen el programa.

El acceso al programa “Renuévate” se realiza exclusivamente a través de los Centros de Servicios Sociales, y las personas que acceden al mismo son personas o familias en situación de necesidad, precariedad económica, riesgo social, exclusión social o en cualquier otra situación de vulnerabilidad, que hayan sido seleccionadas por los profesionales de los Servicios Sociales. Por tanto, pueden ser personas beneficiarias tanto las perceptoras del IMIS como aquellas personas para las que, siendo usuarias de otros programas de los Centros de Servicios Sociales, se considere que el recurso es adecuado para el desarrollo de sus itinerarios de incorporación social.

Las acciones formativas que se desarrollan se organizan en dos bloques diferenciados. Por un lado se ofrece una formación prelaboral dirigida a la promoción de habilidades encaminadas a la mejora de la relación con el entorno y a la potenciación de la inserción

positiva en el mundo laboral. Para tal fin, las actividades que se desarrollan incluyen tanto la adquisición de competencias lingüísticas básicas (dominio del idioma tanto de forma escrita como hablada) como el desarrollo personal orientado al empleo (fomento de las habilidades personales y sociales para la inserción laboral). El segundo bloque tiene una orientación mucho más profesional y su contenido se centra tanto en la formación laboral como en el conocimiento de herramientas y técnicas de búsqueda de empleo, entre otros aspectos.

De manera paralela a estas acciones formativas de carácter laboral se incorporan actividades orientadas a mejorar las relaciones familiares, al impulso de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y a la promoción de la salud. Las actividades destinadas a mejorar las relaciones familiares integran contenidos relacionados con los estilos de vida y la relación entre los miembros (identificación de situaciones problemáticas, resolución de conflictos, importancia del entorno educativo familiar o la relación entre los padres, madres y la escuela). El módulo destinado a promocionar la igualdad de oportunidades dota de la información y conocimiento necesario para realizar una primera aproximación a las situaciones de desigualdad construidas y perpetuadas por cuestiones de género. Por último, el módulo destinado a la promoción de la salud gestiona diversos temas vinculados con esta área, tales como el estrés, la autoestima, los trastornos alimenticios, los trastornos del sueño, el ejercicio físico, las drogas o la higiene y la salud, entre otros.

Por último, un elemento característico del programa es también la constante comunicación de las ofertas laborales ofrecidas entre los servicios de empleo y las personas referentes del programa. Con ello se pretende que las acciones de búsqueda de empleo se mantengan activas. En este sentido, si bien la comunicación fluida entre ambos dispositivos es un elemento potencial del programa, cabe matizar el riesgo de que la continua derivación de usuarias a estas ofertas de trabajo no sea un incentivo al empleo, sino más bien un elemento de control que enfrente a estas personas a la falta de oportunidades de acceso al empleo, suponiendo un freno a los procesos de empoderamiento que se trabajan en el recurso.

Galicia: Equipo de inclusión sociolaboral

Tal y como se ha observado en el análisis de la RMI gallega, ésta reconoce tres tramos distintos que marcan tanto las características de su percepción como las contraprestaciones a realizar: el tramo personal y familiar, tramo de inserción y tramo de transición al empleo. La percepción de los dos últimos está fuertemente vinculada a la participación de acciones de formación y búsqueda de empleo, a través de la suscripción de un convenio de inclusión sociolaboral.

En el marco de la Estrategia de Inclusión Social de Galicia 2014-2020 y del Plan estratégico 2015-2015 se han creado Equipos de Inclusión Sociolaboral, en coordinación con el Servicio Público de Empleo de Galicia, para realizar el seguimiento y el asesoramiento de las personas participantes en el desarrollo de los convenios de inclusión sociolaboral.

Estos equipos, según la norma que los desarrolla, tendrán una presencia territorial equilibrada, garantizando, al menos, un Equipo de Inclusión Sociolaboral en cada ciudad de más de 50.000 habitantes. Concretamente se establecen 7 equipos en las grandes ciudades y 12 para las áreas comarcales.

Sus funciones serán el acompañamiento en el desarrollo de las actividades señaladas en los convenios de inclusión sociolaboral. Si bien serán equipos financiados por la Xunta de Galicia, se prevé que sean gestionados por entidades sociales.

Las personas beneficiarias del acompañamiento de estos equipos serán personas perceptoras de los tramos de inserción y empleo que necesiten apoyo para el desarrollo de itinerarios personalizados de inserción, así como, aquellas personas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional. Por tanto, las actividades financiadas tendrán por objeto tanto la adquisición de habilidades y destrezas como la preparación para la evaluación de las competencias clave exigibles para el acceso normalizado a la formación y cualificación profesional.

Igualmente, la Xunta de Galicia, a través de la consejería competente, se compromete a fomentar la realización de prácticas laborales, remuneradas o no remuneradas, en empresas. Para ello, también se prevén incentivos a la contratación de estas personas, así como, para la participación en programas mixtos de empleo, también conocidos como escuelas taller, que ofrecen un empleo de 6 meses a personas desempleadas jóvenes.

Desgraciadamente no ha podido ser posible comprobar en qué medida están siendo desarrollados estos equipos. Sin embargo, aunque no se conozca la existencia de protocolos de coordinación, frecuencia y contenido de los aspectos trabajados en estas colaboraciones, se considera como un valor positivo el reconocimiento, en un Plan de Inclusión, de la necesidad de apostar por la colaboración entre el Servicio Público de Empleo de Galicia y los profesionales de referencia de los convenios de inclusión sociolaboral. Esto mismo también ha sido identificado en la Comunidad de Madrid. En el Capítulo III del Título III del Decreto 126/2014 que regula la Renta Mínima de Inserción madrileña se señala la necesaria colaboración de los Centros de Servicios Sociales y las Oficinas de Empleo para la elaboración de los itinerarios individualizados de inserción laboral de titulares RMI con perfil de empleabilidad medio-alto. Si bien el protocolo de colaboración está todavía pendiente de elaborar, se ha detectado la existencia de una comisión de coordinación formada por representantes de distintos departamentos (servicios sociales, empleo, vivienda, educación y sanidad), entidades locales, sindicatos y organizaciones empresariales. Según los contactos mantenidos con Madrid, las comisiones se reúnen cada 6 meses para aprobar el balance anual de gestión y las actuaciones a realizar ese año. A pesar de que esta comisión supone un valor positivo debido a que incorpora a la gran mayoría de los actores implicados es esta materia, las acciones que plantea están solo destinadas a los perfiles de empleabilidad medio-alto. Por tanto, de nuevo, es una medida excluyente de los perfiles más alejados del mercado de trabajo, y ello contribuye a mantener a estos colectivos en las situaciones de desempleo y exclusión.

Murcia: programa de integración sociolaboral

Junto a las ya presentadas Ayudas para Programas de Inserción de la Región de Murcia, esta comunidad tiene una convocatoria de subvención para el desarrollo del Programa de Integración Sociolaboral. Estas subvenciones están dirigidas a instituciones sin fin de lucro y tienen como finalidad el desarrollo de programas destinados a la integración sociolaboral y mejora de la empleabilidad de personas en situación o riesgo de exclusión social o con especiales dificultades. Igualmente son partidas no garantizadas, por lo que

anualmente el volumen de personas perceptoras que puede acoger depende de la partida presupuestaria asignada.

El programa depende del Instituto Murciano de Acción Social aunque su diseño y seguimiento cuenta con la coordinación entre el área de servicios sociales, los servicios de empleo y entidades del tercer sector, fundamentalmente. Esta colaboración se materializa en la constitución de una comisión de evaluación y seguimiento que se reúne con una frecuencia mínima anual.

Estos programas tienen como finalidad acompañar a las personas en riesgos de exclusión social en el desarrollo de los itinerarios personalizados de inclusión. Sin embargo, dentro de las posibles personas beneficiarias, la norma señala que se priorizará en colectivos como los jóvenes, personas de etnia gitana, personas reclusas y exreclusas, personas afectadas por toxicomanías, alcoholismo y víctimas de otras adicciones en proceso de rehabilitación, víctimas de violencia doméstica o de género, personas perceptoras de la Renta Básica de Inserción, de la Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción, y de Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social, personas sin hogar, personas que ejercen o han ejercido la prostitución y personas en situación de vulnerabilidad social, etc.

En un momento inicial, la norma también contemplaba la posibilidad de que los programas ofrecieran ayudas a las empresas que contraten, durante un mínimo de 6 meses, a las personas beneficiarias. La cuantía máxima de las ayudas podía alcanzar 6 mensualidades del Salario Mínimo Interprofesional vigente en el momento de la concesión y se subrayaba que debían ser contratos a jornada completa. No obstante, en la práctica, los contactos mantenidos con los responsables de los programas de la comunidad revelan que esta posibilidad no ha sido desarrollada.

El acceso a estos programas se realiza a través de la propuesta por parte de los Servicios Sociales, o por derivación de organismos públicos con competencia en la materia, como por ejemplo, una institución penitenciaria. No obstante, también se reconoce la posibilidad de que las personas interesadas acudan directamente a la Entidad del Tercer Sector que desarrolla el programa.

Según los datos facilitados por Murcia, se estima que desde el 2014 al 2020 se destinen un total de 11.857.500€ de presupuesto para este programa, lo cual permitirá el acceso aproximadamente a 2000 personas por año. La financiación depende del Fondo Social Europeo y esta previsión prevé su mantenimiento en los próximos años. No obstante, si estas partidas fallaran o se vieran limitadas, la financiación del programa se vería reducida y con ella, la estimación de personas a atender por año.

Navarra: Equipos de Incorporación Sociolaboral (Eisol)

Los equipos de Incorporación Socio laboral de Navarra son una prestación garantizada en la Cartera de Servicios Sociales. Hasta el momento, el único recurso de incorporación detectado que se encuentra garantizado. Estos equipos especializados están diseñados para apoyar al programa de Incorporación Social de atención primaria en la atención intensa, integral y acompañada de las usuarias que se encuentran desarrollando itinerarios de inclusión social.

El servicio ofrece un acompañamiento social técnico para la mejora de la empleabilidad de las personas con dificultad de incorporación sociolaboral. Para ello los profesionales

apoyan, según necesidades individualizadas establecidas en el plan de atención, a través de la valoración de la persona usuaria y su entorno, diseño de itinerarios individualizados de incorporación sociolaboral, acompañamiento social, ayuda a la búsqueda de empleo, ayuda a la incorporación y mantenimiento en el mercado laboral normalizado, prospección de empleo y formación. Sin embargo, además de estas acciones más vinculadas al desarrollo de itinerarios de incorporación al empleo, los equipos también incorporan entre sus funciones el acompañamiento social a personas cuyo horizonte de empleo está más lejos y previamente hay que superar algunos aspectos que marcan sus posibilidades de empleabilidad como la baja autoestima, nivel formativo, ausencia de red y recursos de conciliación, etc. Por tanto, si bien es un servicio fuertemente orientado a la incorporación en el empleo, en la práctica se trabajan itinerarios de inclusión social que acogen también acciones que van orientadas a un proceso de inclusión integral.

El acceso al servicio se realiza desde la profesional del programa de incorporación social del Servicio Social de Base. Del mismo modo, las acciones a desarrollar se diseñan acorde al itinerario de inclusión acordado entre la persona beneficiaria y su profesional de referencia. Una vez se ha producido la derivación, se acuerda fecha para la presentación del caso al equipo. Este encuentro se produce entre la persona beneficiaria, la profesional de referencia de los Servicios Sociales y la técnica de equipo que desarrollará el acompañamiento social al usuario. En él se explica el funcionamiento del equipo, la frecuencia de los encuentros y algunas actividades a desarrollar.

La cartera reconoce un mínimo de atención de 4 horas al semestre, no obstante, en las entrevistas mantenidas con las responsables de estos programas se ha señalado que la frecuencia de los encuentros es, de media, cada tres semanas, la revisión de los casos junto a la Trabajadora Social referente y a la persona beneficiaria, como mínimo, a los 6 meses, y el cierre se produce de manera consensuada, aproximadamente, al año de su inicio (plazo que marca el recurso). Sin embargo, existen casos donde la intervención, previa valoración de la técnica del Servicio Social y la profesional del EISOL, se extiende hasta los 18 meses si el proceso lo requiere.

Actualmente la demanda de servicio ha crecido muchísimo, por lo que se ha producido cierta sobrecarga del recurso. Esto se materializa en una lista de 3 meses de espera en el acceso, mientras que la cartera establece que sea 1 mes máximo. En ocasiones, para aligerar esta lista, se valoró la posibilidad de cerrar los itinerarios a los 9 meses, sin embargo, los técnicos no han implantado esta medida debido a que no es adecuado cerrar procesos antes de su finalización.

Una de las acciones que se han detectado como interesantes, en estos equipos, han sido el diseño de formación adaptada, que incluya prácticas no remuneradas en empresa de la zona. Estos cursos combinan la formación para el puesto de trabajo, la gestión de las prácticas, así como, la adquisición de habilidades sociolaborales, y se impulsan tras una primera fase de prospección e intermediación laboral con empresas que puedan contratar después. Si bien es cierto que son acciones que requieren mucho tiempo y recursos, se consideran herramientas clave para la inclusión de aquellos colectivos que por su bajo perfil de formación y/o por su situación personal no pueden acceder a los recursos formativos que se ofrecen desde los servicios públicos de empleo. La potencialidad de este recursos es que se diseña “ad hoc” para una realidad socioeconómica determinada, debido a que la formación que se ofrece se adecua a las

necesidades de las empresas de la zona, a las necesidades del puesto donde se realizan prácticas y al perfil de las personas que van a acceder a esta formación. Por desgracia, este tipo de actuaciones requiere, además de tiempo, la buena disposición del tejido productivo de la zona. Por ello, a pesar de ser un buen recurso, su desarrollo es más un caso limitado que una constante en estos equipos.

4.5. Ideas fundamentales

1.- La mayor parte de las personas receptoras de prestaciones por desempleo (en particular, quienes perciben los subsidios) durante el periodo 2007-2012 pasaron una parte relativamente reducida del tiempo bajo la cobertura de dichas prestaciones. Los resultados obtenidos no apoyarían la tesis de que hay una parte relevante de los trabajadores desempleados que muestran preferencias por permanecer en el paro, que no llevan a cabo actividades de búsqueda para salir de esa situación o que el mero hecho de percibir prestaciones reduce sus incentivos para volver a la actividad laboral, cronificándose en la percepción.

2.- El análisis de la dinámica de los subsidios por desempleo a partir del seguimiento de las personas receptoras que comienzan la percepción en enero de 2007 (y se les sigue hasta diciembre de 2011) y de las personas receptoras que comienzan en enero de 2010 (y se les sigue hasta diciembre de 2014) arroja tres resultados relevantes. En primer lugar, ha aumentado la importancia de los subsidios por agotamiento de la prestación contributiva, lo que pone de manifiesto la tendencia hacia la asistencialización en el periodo de crisis provocada por el desbordamiento del nivel contributivo. Segundo, la duración media en ambos periodos es mayor cuanto más prolongado es el periodo de derecho reconocido, aunque dicha duración consumida supone una proporción menor del derecho reconocido. Y tercero, las personas receptoras que tienen derecho a subsidios cortos tienden al agotamiento de los mismos y apenas dejan días restantes sin consumir. Sin embargo, en la medida en que una parte de quienes agotan posteriormente vuelven a percibir estas prestaciones, se puede pensar que han transitado hacia la ocupación en algún momento posterior y más o menos cercano al agotamiento. Por tanto, el grado de inserción laboral medido por la proporción de personas receptoras cuya causa de baja es la salida hacia un empleo debe considerarse un umbral inferior del verdadero porcentaje de inserción laboral, que es relativamente elevado para subsidios con periodos de derecho reconocido más prolongados. Los subsidios de Renta Agraria, RAI y subsidio de mayores de 52 años presentan porcentajes de salidas muy bajos.

3.- La revisión de la literatura empírica sobre percepción de prestaciones por desempleo, búsqueda de empleo y salida hacia la ocupación referida al caso español sugiere, en primer lugar, que esta percepción no parece afectar de forma significativa ni a la búsqueda activa de empleo ni a la intensidad de búsqueda, condicionado a que las personas declaren que realizan actividades de búsqueda. Sin embargo, a la hora de aceptar un empleo con determinadas condiciones, las personas receptoras de prestaciones parecen mostrar una menor disponibilidad. En segundo lugar, las personas receptoras permanecen en promedio en la situación de paro más tiempo que las no receptoras. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el potencial efecto negativo sobre la salida hacia el empleo se concentra, sobre todo, en los colectivos con derechos largos o características particulares (personas receptoras de la prestación máxima, del subsidio especial de mayores de 52 años, etc.), y que este efecto es importante a muy

corto plazo pero tiende a desaparecer a medio plazo (a partir de un año), al estar ligada la mayor propensión de salida a la fuerte rotación existente en el mercado de trabajo.

4.- España dedica relativamente pocos recursos a las políticas activas, encuadrándose entre los países europeos que tienen un gasto intermedio en relación al PIB. Si dicho gasto se pone en relación con la incidencia del desempleo y se calcula la intensidad de dichas políticas, la posición española empeora. El caso español presenta, además, tres elementos diferenciales con respecto al resto de países europeos en cuanto a la estructura del gasto en estas políticas: el mayor peso de las ayudas para la contratación y la creación de empleo, el bajo gasto dedicado a los servicios públicos de empleo (que comprenden la gestión de las colocaciones y la intermediación laboral) y el gasto relativamente modesto destinado a formación profesional.

5.- La explotación de la base de datos sobre unidades perceptoras de rentas mínimas revela un importante efecto de la crisis sobre la distribución de las entradas en los programas por categorías de población. Ha aumentado la frecuencia de las edades con mayor participación laboral, afectadas por las condiciones económicas adversas, de personas titulares casadas, de los hogares con menores y, pese al mayor peso de hogares unipersonales y monoparentales, de las parejas con hijos, y, en general, de la población potencialmente activa. Destacan también la creciente presencia de situaciones de vivienda en propiedad y alquiler, conectada a la entrada en los programas de hogares tradicionalmente alejados de los servicios sociales, con vivienda estable y una estrecha vinculación al mercado de trabajo hasta entonces.

6.- Los dos principales rasgos del análisis de las entradas son la vigencia en el tiempo de un patrón tradicional de personas beneficiarias, cuyas características más generales son un bajo nivel educativo, una alta presencia de hogares unipersonales y monoparentales, que en algunos casos se unen a una variedad de problemáticas sociales, y, como segunda característica, la mayor presencia de población inmigrante y la entrada creciente de hogares sin problemáticas sociales.

7.- La mayoría de las estancias en los programas son de corta duración (más de la mitad de los que entran están menos de un año), aunque uno de cada diez hogares pasa en los programas más de cinco años. Aunque cualquier comparación con otros países está condicionada por unas cuantías considerablemente menores en el caso español, las duraciones estimadas son inferiores a las de otros países. Para gran parte de los hogares la renta mínima es una ayuda transitoria, aunque existe un número no desdeñable de entradas de larga duración (más de cinco años), una cierta cronificación de los que actualmente están en los programas (más de una cuarta parte lleva más de cuatro años) y una tasa importante de reincorporaciones (el 40% de quienes salieron volvieron a entrar). La escasa oferta de recursos de empleo adaptados que apoyen procesos de inclusión podría explicar la permanencia en los programas de RMI. Igualmente, no podemos olvidar que si bien el empleo es un recurso que promueve procesos de inclusión, no en todos los casos se puede plantear una inclusión a través del empleo ni todos los empleos garantizan una emancipación real de los sistemas de garantía de ingresos. Por tanto, en un contexto laboral como el actual, la inestabilidad y caducidad de los empleos lleva a un gran número de hogares a tener que solicitar la reincorporación al programa.

8.- En algunas CC.AA. se ha constatado que la probabilidad de salir de los programas disminuye cuanto más tiempo se lleva en ellos. En ello influye que en el período considerado (más de once años en algunas regiones) se produjo un shock de empleo muy grande, con dificultades crecientes para encontrar en el mercado de trabajo una alternativa a la situación de cobro de la prestación.

9.- Las duraciones varían considerablemente según la edad, siendo más largas en los titulares más jóvenes. También hay diferencias según la nacionalidad, ya que los inmigrantes entran en menor medida y con menores duraciones en las etapas expansivas, pero las duraciones son más largas en las recesivas, o según la relación con la actividad, con mayores duraciones de los asalariados que entran en etapas expansivas y también en los titulares que vienen de situaciones de desempleo. El factor territorial es en el que se aprecian mayores diferencias, ligadas a las diferentes condiciones de elegibilidad o al propio funcionamiento de cada programa.

10.- El análisis realizado de las salidas de los programas de rentas mínimas muestra el peso mayoritario de las de carácter administrativo (cerca de un 60% del total), con un peso mucho más reducido de las que se deben a haber logrado la independencia económica a través del acceso al empleo u otras razones. Las salidas exitosas son especialmente poco frecuentes entre los titulares más jóvenes y los hogares de menor dimensión.

11.- El análisis de cerca de 200.000 observaciones con información sobre el tipo de actividades de inserción sociolaboral en las que se ha participado revela que la participación en medidas orientadas al empleo parece tener un efecto positivo sobre el tipo de salida. Dentro de estas actividades destaca el porcentaje mayor de salidas exitosas de las estrategias que tratan de incorporar cuanto antes a los participantes al mercado de trabajo en comparación con medidas más generales.

12.- La extensión de muchas situaciones de desempleo y los modestos efectos de prestaciones como la RAI en la incorporación laboral revelan la necesidad de apostar por diseñar recursos acompañamiento sociolaboral para las personas más alejadas del mercado de trabajo. No obstante, la escasa información disponible para elaborar este apartado evidencia el desconocimiento y la inseguridad de los programas de acompañamiento sociolaboral y empleo protegido vinculados a las RMI.

13.- Los programas destinados para los colectivos con más dificultades de acceso al empleo se desarrollan, fundamentalmente, desde el sistema de Servicios Sociales, mientras que los servicios públicos de empleo y sus políticas de activación están habitualmente centrados en colectivos más empleables. Esto genera cierta fragmentación de las políticas de activación y promueve una mayor desigualdad territorial en relación a los dispositivos de inclusión destinados a las personas en desempleo de larga duración.

14.- A pesar de las potencialidades de los recursos de acompañamiento y empleo protegido, la gran mayoría de las CCAA no reconoce estos programas como una prestación garantizada. Ello da lugar a que la mayoría de los recursos se financian y regulan por convocatorias anuales, pudiendo generar modificaciones normativas que limitan el acceso y la estabilidad del recurso.

15.- Se observa una diversidad territorial en relación a la adecuación de los contenidos formativos y las acciones a desarrollar en los programas de acompañamiento. En la gran mayoría de las CCAA se ofrecen, como formación, módulos genéricos con contenidos laborales básicos y como acciones de acompañamiento, el apoyo y orientación en las primeras fases de la búsqueda del empleo (revisión del CV, acceso a bolsas de empleo, etc.). Solo algunas CCAA ofrecen módulos de formación específicos y/o prácticas laborales en empresas.

16.- A partir de las experiencias analizadas, se identifica cierto solapamiento de programas que apoyan en las primeras fases de los itinerarios de incorporación (información y orientación laboral), mientras que muchos de los colectivos más alejados del mercado de trabajo continúan encontrando obstáculos para la incorporación real, debido que a las acciones de acompañamiento individual se le deben sumar otras como la prospección de empresas, negociación con personas empleadoras, así como, del diseño de los cursos adaptados a las necesidades formativas del territorio. En este sentido, se identifican huecos en estas fases posteriores del itinerario laboral.

17.- La clave del recurso es que el diseño del programa debe adecuarse a las necesidades de sus destinatarios/as y su territorio. En este sentido es fundamental en los hogares sin ingresos que las acciones estén acompañadas de becas, de rentas mínimas o de un contrato de trabajo. Así mismo, los cursos de formación ofertados deben estar adaptados a los perfiles de empleabilidad de estos colectivos.

18.- Las formaciones que incluyen prácticas laborales acompañadas en empresas del entorno son un recurso muy valorado para iniciar una incorporación al mercado de trabajo. El potencial de los recursos de inserción que incluyen empleo protegido y/o prácticas laborales es que ofrecen tanto formación y acompañamiento en la adquisición de habilidades sociolaborales necesarias para acceder y mantener un empleo, como un contrato de trabajo que permite iniciar un proceso de inclusión social real a través del empleo. Los beneficios de acceder a un contrato de trabajo, en el marco del desarrollo de un itinerario de inclusión, no solo se evidencian en las cotizaciones vinculadas o el salario a percibir, sino que tienen multitud de efectos positivos en la autoestima de las personas beneficiarias, en la mejora de su salud física y mental, así como, en su perfil de empleabilidad.

Bibliografía

- ALBA, A.; ARRANZ, J.M. y MUÑOZ-BULLÓN, F. (2007), "Exits from unemployment: recall or new job", *Labour Economics*, 14, 788-810.
- ÁLVAREZ, P.; NÚÑEZ, F. y USABIAGA, C. (2011), "An empirical analysis of the matching process in Andalusian Public Employment Agencies", *Hacienda Pública Española*, 198(3), 67-102.
- AHN, N. y GARCÍA-PÉREZ, J.I. (2002), "Unemployment duration and workers' wage aspirations in Spain", *Spanish Economic Review*, 4(2), 103-118.
- ANDALUCÍA. Gobierno de Andalucía (2014). Decreto 181/2014, de 23 de diciembre, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario, a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas para el año 2015. Recuperado de: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/5/4>
- ANDALUCÍA. Gobierno de Andalucía (2007). Ley Orgánica 2/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/03/20/pdfs/A11871-11909.pdf>
- ANDALUCÍA. Gobierno de Andalucía (1990). Decreto 400/1990 por el que se crea el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. Recuperado de: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Programas_Solidaridad_archivos_Decreto_solidaridad.pdf
- ANDALUCÍA. Gobierno de Andalucía (1999). Decreto 2/1999 por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad. Recuperado de: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Programas_Solidaridad_archivos_Decreto_solidaridad.pdf
- ARAGÓN. Gobierno de Aragón (1993). Ley 1/1993 de Medidas básicas de Inserción y Normalización Social. Recuperado de: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=182083715808>
- ARAGÓN. Gobierno de Aragón (1994). Decreto 57/1994 en desarrollo de la Ley 1/1993. Recuperado de: http://iass.aragon.es/adjuntos/exclusion/Decreto57_1994RegulacionIngresoAragnesInsercion.pdf
- ARAGÓN. Gobierno de Aragón (2009). Decreto 125/2009 por el que se modifica parcialmente el Decreto 57/1994. Recuperado de: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/BOAE/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=389755654646>
- ARAGÓN. Gobierno de Aragón (1997). Decreto 117/1997 por el que se crea la Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción. Recuperado de: http://iass.aragon.es/adjuntos/exclusion/Decreto117_97_Reclamaciones_lai.pdf

- ARAGÓN. Gobierno de Aragón (2015). Borrador del Anteproyecto de Ley de Renta Social Básica de Aragón. Recuperado de: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/borrador_anteproyecto_le_y_renta_social_basica.pdf
- ARELLANO, A. (2010), "Do training programmes get the unemployed back to work? A look at the Spanish experience", *Revista de Economía Aplicada*, 18(2), 39-65.
- ARRANZ, J.M. y MURO, J. (2004), "An extra time duration model with application to unemployment duration under benefits in Spain", *Hacienda Pública Española*, 168(4), 133-156.
- ARRANZ, J.M. y GARCÍA-SERRANO, C. (2004), "The influence of previous labour market experiences on subsequent job tenure", *Hacienda Pública Española*, 168(1), 47-68.
- ARRIBA, A. y AYALA, L. (2013), "El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio", *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 259-276.
- ASTURIAS. Gobierno de Asturias (2005). Ley 4/2005 de Salario Social Básico. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/2005/12/28/pdfs/A42601-42607.pdf>
- ASTURIAS. Gobierno de Asturias (2011). Decreto 29/2011 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005 de Salario Social Básico. Recuperado de: <https://www.asturias.es/bopa/2011/04/27/2011-08551.pdf>
- ASTURIAS. Gobierno de Asturias (2015). Ley del Principado de Asturias 11/2014 de Presupuestos Generales para 2015. Recuperado de: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/542869-l-11-2014-de-29-dic-ca-asturias-presupuestos-generales-para-2015.html
- AYALA, L. y RODRIGUEZ, M. (2006), "The latin model of welfare: Do 'insertion contracts' reduce long-term dependence?", *Labour Economics*, 13, 799-822.
- AYALA, L. y RODRIGUEZ, M. (2007a), "Barriers to employment and welfare duration", *Journal of Policy Modeling*, 29, 237-257.
- AYALA, L. y RODRIGUEZ, M. (2007b), "Exits from Social Assistance in Spain", *International Journal of Social Welfare*, 16, 168-182.
- AYALA, L. y RODRIGUEZ, M. (2013), "Health-related effects of welfare-to-work policies", *Social Science & Medicine*, 93, 103-112.
- AYALA, L. (2015), "El sistema de garantía de ingresos en España: efectos sobre la desigualdad y la pobreza". En Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (dirs.). *2º Informe sobre la desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- AYALA, L. (2016), "El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma", *Papeles de Economía Española* 147, 145-166.
- BALEARES. Gobierno de Baleares (2007). Ley Orgánica 1/2007 de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/01/pdfs/A08703-08728.pdf>
- BALEARES. Gobierno de Baleares (2001). Decreto 117/2001 por el cual se regula la Renta Mínima de Inserción. Recuperado de: http://osib.uib.cat/digitalAssets/238/238076_Decreto-de-RMI.pdf

- BALEARES. Gobierno de Baleares (2016). Ley 5/2016 de la renta social garantizada. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/05/02/pdfs/BOE-A-2016-4178.pdf>
- BLACK, D.A.; SMITH, J.A.; BERGER, M.C. y NOEL, B.J. (2003), "Is the threat of training more effective than training itself? Evidence from random assignments in the UI system", *American Economic Review*, 93(4), 1313-1327.
- BLÁZQUEZ, M.; HERRARTE, A. y SÁEZ, F. (2012), "Políticas de empleo y sus efectos: el caso de la formación dirigida a desempleados", *Cuadernos de Economía - Spanish Journal of Economics and Finance*, 35(99), 139-157.
- BOVER, O., ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. (2002), "Unemployment duration, benefit duration, and the business cycle", *Economic Journal*, 112, 223–265.
- CANARIAS. (2007). Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de febrero de 2015, 50, pp. 8286-8296.
- CANARIAS. Gobierno de Canarias (2007). Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción. Recuperado de: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ic-l1-2007.html
- CANARIAS. Gobierno de Canarias (2015). Ley 2/2015, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción. Recuperado de: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2296
- CANTABRIA. Gobierno de Cantabria (2007). Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/04/19/pdfs/A17216-17242.pdf>
- CANTABRIA. Gobierno de Cantabria (2010). Ley de Cantabria 6/2009, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales y de contenido financiero. Recuperado de: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ct-l6-2009.html
- CANTABRIA. Gobierno de Cantabria (2011). Ley de Cantabria 8/2010, de 23 de diciembre, de garantía de derechos y atención a la infancia. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/01/22/pdfs/BOE-A-2011-1141.pdf>
- CANTABRIA. Gobierno de Cantabria (2012). Ley de Cantabria 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas administrativas económicas y financieras para la ejecución del Plan de sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-7709
- CANTABRIA. Gobierno de Cantabria (2014). Ley de Cantabria 10/2013, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/01/18/pdfs/BOE-A-2014-510.pdf>
- CANTABRIA. Gobierno de Cantabria (2016). Ley de Cantabria 6/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-478
- CANTÓ, O. Y AYALA, L. (2014), *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: Análisis de impacto*. Madrid: Unicef.
- CANTÓ, O. y TOHARIA, L. (2003), "Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad", *Hacienda Pública Española*, Monografía 2003, 125-156.
- CASADO, D. y BLASCO, J. (2009), *Programa de la Renta Mínima de Inserción. Informe final de evaluación*, Barcelona: Ivalúa.

- CASTILLA Y LEÓN. Consejería de familia e igualdad de oportunidades de la Comunidad de Castilla y León (2016). Decreto-Ley 1/2016, de 14 de abril, por el que se adoptan medidas extraordinarias para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis. Recuperado de: https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/binarios/805/376/DECRETO%20LEY%201_2016.pdf
- CASTILLA Y LEÓN. Comunidad de Castilla y León (2015). Resolución de 16 de diciembre de 2015, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones cofinanciadas por el Fondo de Social Europeo y la iniciativa de empleo juvenil, destinadas a financiar la contratación acompañada de formación de jóvenes en riesgo de exclusión social, incluidos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, en la Comunidad de Castilla y León. Recuperado de: https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181054765/_/1284519093057/Propuesta
- CASTILLA Y LEÓN. Comunidad de Castilla y León (2015). Orden FAM/918/2015, de 22 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras que han de regir las convocatorias de subvenciones a efectuar por la Consejería de Familia e Igualdad Oportunidades dentro del programa de mejora de oportunidades y fomento de la empleabilidad de jóvenes residentes en Castilla y León. Recuperado de: https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/binarios/341/915/FAM_918_2015_BBRR.pdf
- CASTILLA Y LEÓN. Comunidad de Castilla y León (2015). Ley 1/2015, de 4 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León. Recuperado de: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/548307-l-1-2015-de-4-mar-ca-castilla-y-leon-modificacion-del-d-leg-1-2014-de-27.html
- CASTILLA Y LEÓN. Consejería de familia e igualdad de oportunidades de la Comunidad de Castilla y León (2014). Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. Recuperado de: <https://www.boe.es/caa/bocl/2014/042/h14058-14079.pdf>
- CASTILLA Y LEÓN. Consejería de familia e igualdad de oportunidades de la Comunidad de Castilla y León (2010). Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. Recuperado de: http://www.castillayleon.ccoo.es/comunes/recursos/6/doc30015_Reglamento_Renta_Garantizada_de_Ciudadania.pdf
- CASTILLA-LA MANCHA. Cortes de Castilla-La Mancha (1995). Ley 5/95 de 23 marzo, de solidaridad de Castilla-La Mancha. Recuperado

- de: <http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/detalleDocumento.do?idDisposicion=123062047964120990>
- CASTILLA-LA MANCHA. Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha (2002). Decreto 179/2002, de desarrollo del Ingreso Mínimo de Solidaridad, Ayudas de Emergencia Social y Prestaciones Económicas en favor de colectivos desfavorecidos y de colaboración y cooperación en materia de Servicios Sociales. Recuperado de: <http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/detalleDocumento.do?idDisposicion=123062868983630485>
- CASTILLA-LA MANCHA. Consejería de Salud y Bienestar Social de Castilla-La Mancha (2009). Orden de 29/12/2009, , por la que se establecen las bases que regulan las ayudas que, en desarrollo del Decreto 179/2002, de 17/12/2002, se refieren al Ingreso Mínimo de Solidaridad, y se efectúa su convocatoria para el ejercicio 2010. Recuperado de: <http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/detalleDocumento.do?idDisposicion=1262006725366660887>
- CASTILLA-LA MANCHA. Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha (2012). Ley 5/2012, de 12 de julio, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2012. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13949
- CASTILLA-LA MANCHA. Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha (2015). Orden de 23/12/2015, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se modifica la Orden de 29/12/2009, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se establecen las bases que regulan las ayudas que, en desarrollo del Decreto 179/2002, de 17 de diciembre, se refieren al ingreso mínimo de solidaridad. Recuperado de: http://docm.iccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2015/12/28/pdf/2015_15478.pdf&tipo=rutaDocm
- CASTILLA-LA MANCHA. Dirección General de Acción Social y Cooperación de Castilla-La Mancha (2015). Resolución de 30/12/2015, de la Dirección General de Acción Social y Cooperación, por la que se convocan las ayudas de ingreso mínimo de solidaridad para el año 2016. Recuperado de: <http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/detalleDocumento.do?idDisposicion=1450867079764040950>
- CATALUÑA. Departamento de Empresa y Conocimiento (2015). ORDEN EMO/200/2015, de 2 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización del programa de medidas activas de inserción para personas destinatarias de la renta mínima de inserción, y se hace pública la convocatoria para el año 2015. Recuperado de: http://www.empleo.gob.es/es/sec_leyes/trabajo/norma_empleo/entes/anos/2015/072015/CCAA/Catalunya04.pdf
- CATALUÑA. Departamento de Empresa y Conocimiento (2015). ORDEN EMO/238/2015, de 29 de julio, de modificación de la Orden EMO/236/2015, de 22 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las empresas

y entidades colaboradoras de inserción para el incentivo a la contratación de personas destinatarias de la renta mínima de inserción y de otros colectivos en riesgo o situación de exclusión social, y para proyectos de autoempleo, y se hace pública la convocatoria para el año 2015. Recuperado de: <http://www.siiis.net/documentos/legislativa/503714.pdf>

CATALUÑA. Departamento de Empresa y Conocimiento (2015). ORDEN EMO/244/2015, de 29 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa Trabajo y Formación dirigido a personas en situación de desempleo beneficiarias de la renta mínima de inserción destinadas a administraciones locales, y se abre la convocatoria para el año 2015. Recuperado de: <http://www.siiis.net/documentos/legislativa/503735.pdf>

CATALUÑA. Departamento de Empresa y Conocimiento (2015). ORDEN EMO/243/2015, de 29 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa Trabajo y Formación dirigido a personas en situación de desempleo beneficiarias de la renta mínima de inserción, y se abre la convocatoria destinada a las entidades sin ánimo de lucro para el año 2015. Recuperado de: <http://www.siiis.net/documentos/legislativa/503734.pdf>

CATALUÑA. Departamento de la Presidencia (1997). Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción. Recuperado de: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/2435/802906.pdf>

CATALUÑA. Departamento de la Presidencia (2011). Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras. Recuperado de: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5931/1193234.pdf>

CATALUÑA. Departamento de la Presidencia (2012). Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. Recuperado de: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6094/1231910.pdf>

CATALUÑA. Departamento de la Presidencia (2011). Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción. Recuperado de: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5953/1196789.pdf>

CATALUÑA. Departamento de la Presidencia (2012). Decreto 60/2012, de 29 de mayo, de reestructuración parcial del Departamento de Empresa y Empleo y del Departamento de Bienestar Social y Familia. Recuperado de: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6139/1244846.pdf>

CATALUÑA. Departamento de Empresa y Empleo (2011). Resolución EMO/496/2011, de 21 de enero, por la que se fija el importe de la prestación económica básica de la renta mínima de inserción para el año 2011, así como el de los complementos por miembro adicional de la unidad familiar y el de las ayudas complementarias. Recuperado de: <http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/5827/1169863.pdf>

CATALUÑA. Departamento de la Presidencia (2006). Ley 13/2006 de 27 de julio de prestaciones sociales de carácter económico. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-15051

- CATALUÑA. Departamento de la Presidencia (2007). Decreto 123/2007 de 29 de mayo, por el que se determina el desarrollo de estas prestaciones sociales de derecho subjetivo y de carácter económico. Recuperado de: <http://sid.usal.es/leyes/discapacidad/11204/3-2-2/decreto-123-2007-de-29-de-mayo-por-el-que-se-determina-el-regimen-aplicable-a-la-solicitud-y-concesion-de-las-prestaciones-sociales-de-caracter-econom.asp>
- CEBRIÁN, I.; GARCÍA-SERRANO, C.; MURO, J.; TOHARIA, L. y VILLAGÓMEZ, E. (1996), *Protección social y acceso al empleo*, Colección Estudios, 34, Consejo Económico y Social, Madrid.
- CEBRIÁN, I.; MORENO, G. y TOHARIA, L. (2011), “La estabilidad laboral y los programas de fomento de la contratación indefinida”, *Hacienda Pública Española*, 198(3), 103-127.
- CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA. Gobierno de Ceuta (2008). Aprobación definitiva del Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS) de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Recuperado de: <http://www.ceuta.es/ceuta/component/jdownloads/finish/370-noviembre/2287-bocce-4793-21-11-2008?Itemid=534>
- CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA. Gobierno de Ceuta (2010). Aprobación de la modificación, y texto íntegro, del Reglamento de Ingreso Mínimo de Inserción Social. Recuperado de: <http://www.ceuta.es/ceuta/component/jdownloads/finish/346-noviembre/2006-bocce-4996-02-11-2010?Itemid=534>
- CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA. Gobierno de Ceuta (2015). Aprobación definitiva del artículo 1.5. del Reglamento de la Prestación de Ingreso Mínimo de Inserción Social (IMIS). Recuperado de: <http://www.ceuta.es/ceuta/component/jdownloads/finish/1510-febrero/8266-bocce-5446-24-02-2015?Itemid=534>
- CLEMENTE, J.; GARCÍA, P.; GONZÁLEZ, M.A. y SANSO, M. (2014), “Una evaluación de la efectividad de la formación ocupacional para desempleados antes y después de la crisis económica: el caso de Aragón”, *Hacienda Pública Española*, 208(1), 77-106.
- COMUNIDAD VALENCIANA. Gobierno de la Comunidad Valenciana (2006). Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 julio, del Estatuto de Autonomía. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-6472>
- COMUNIDAD VALENCIANA. Gobierno de la Comunidad Valenciana (2007). Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2007/04/20/pdfs/A17421-17429.pdf>
- COMUNIDAD VALENCIANA. Gobierno de la Comunidad Valenciana (2008). Decreto 93/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la Ley 9/2007. Recuperado de http://www.docv.gva.es/datos/2008/07/08/pdf/2008_8474.pdf
- COMUNIDAD VALENCIANA. Gobierno de la Comunidad Valenciana (2008). Orden de 31 de julio de 2008, por la que se regulan las bases de la Ley 9/2007. Recuperado de http://www.docv.gva.es/datos/2008/08/07/pdf/2008_9754.pdf
- COMUNIDAD VALENCIANA. Gobierno de la Comunidad Valenciana (2012). Orden 7/2012, de 20 de febrero, por la que se modifica la Orden de 31 de julio de 2008. Recuperado de http://www.docv.gva.es/datos/2012/02/23/pdf/2012_1851.pdf

- COMUNIDAD VALENCIANA. Gobierno de la Comunidad Valenciana (2015). LEY 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. (DOCV nº 7869, de 31/12/15). Recuperado de http://www.docv.gva.es/datos/2015/12/31/pdf/2015_10410.pdf
- CUETO, B. (2006), "Las ayudas a la contratación en España", *Revista de Economía Laboral*, 3(1), 87-119.
- CUETO, B. y MATO, F.J. (2009), "A non-experimental evaluation of training programmes: regional evidence for Spain", *Annals of Regional Science*, 43, 415-433.
- CUETO, B.; TOHARIA, L.; GARCÍA-SERRANO, C. y ALUJAS, J.A. (2010), "Los efectos de la formación ocupacional: ¿importa la duración de las acciones?", *Hacienda Pública Española*, 195(4), 9-36.
- DOLTON, P. y O'NEILL, D. (1996), "Unemployment duration and the restart effect: Some experimental evidence", *Economic Journal*, 106, 387-400.
- ESPAÑA. Gobierno de España (1981). Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, por el que se regula la concesión de ayudas del Fondo Nacional de Asistencia Social a ancianos y a enfermos o inválidos incapacitados para el trabajo. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1981-25794
- ESPAÑA. Gobierno de España (1889). Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>
- ESPAÑA. Gobierno de España (1991). Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/1991/03/21/pdfs/A08958-08963.pdf>
- ESPAÑA. Gobierno de España (1992). Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-17364
- ESPAÑA. 1992. Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de Medidas Presupuestarias Urgentes. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de noviembre de 1992, 283, pp. 39984-39987. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-26147
- ESPAÑA. Gobierno de España (1994). Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1994-14960
- ESPAÑA. Gobierno de España (2006). Real Decreto 523/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-8149
- ESPAÑA. Gobierno de España (2009). Orden PRE/3113/2009, de 13 de noviembre, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley

26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, sobre rentas o ingresos computables y su imputación. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-18478>

ESPAÑA. Gobierno de España (2011). Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-2701

ESPAÑA. Gobierno de España (2012). Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9364

ESPAÑA. Gobierno de España (2013). Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-755

ESPAÑA. Gobierno de España (2013). Real Decreto-ley 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. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2874

ESPAÑA. Gobierno de España (2013). Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12632

ESPAÑA. Gobierno de España (2013). Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13616

ESPAÑA. Gobierno de España (2014). Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-13249

ESPAÑA. Gobierno de España (2015). Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Recuperado de: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-11724

EXTREMADURA. Gobierno de Extremadura (2011). Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Recuperado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-1638

EXTREMADURA. Gobierno de Extremadura (2012). Orden, de 11 de diciembre de 2012, por la que se convocan ayudas para la integración en situaciones de emergencia social (AISES) para 2012-2013. Recuperado de <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2012/2440o/12050226.pdf>

EXTREMADURA. Gobierno de Extremadura (2013). Ley 3/2013, de 21 de mayo, de Renta Básica de Inserción. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2013/06/07/pdfs/BOE-A-2013-6049.pdf>

- EXTREMADURA. Gobierno de Extremadura (2013). Decreto 142/2013, de 21 de mayo, de Renta Básica de Inserción. Recuperado de <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2013/1470o/13040163.pdf>
- EXTREMADURA. Gobierno de Extremadura (2014). Ley 4/2014, de 13 de junio, de modificación de la Ley 3/2013. Recuperado de <http://doe.gobex.es/ultimosdoe/mostrardoe.php?fecha=20140616>
- EXTREMADURA. Gobierno de Extremadura (2014). Ley 9/2014, de 1 de octubre, de Renta Básica Extremeña de inserción. Recuperado de <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2014/1900o/14010010.pdf>
- EXTREMADURA. Gobierno de Extremadura (2016). Orden de 5 de enero de 2016, por la que se aprueba la convocatoria correspondiente al primer trimestre de 2016. Recuperado de <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2016/30o/15050266.pdf>
- FERNÁNDEZ, G. (2013), "El aumento de la fragilidad de las Rentas Mínimas de Inserción durante la crisis", *Documentación Social*, 166, 169-192.
- FIGARI, F., SALVATORI A. Y SUTHERLAND, H. (2010), "Economic downturn and stress testing European welfare system". *Research in Labour Economics* 32, 257-286.
- GALICIA. Gobierno de Galicia (2013). Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia. Recuperado de http://www.xunta.es/dog/Publicados/2013/20131231/AnuncioC3B0-261213-0001_es.html
- GALICIA. Gobierno de Galicia (2014). Decreto 163/2014, de 26 de diciembre, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario, a favor de pensionistas de jubilación e invalidez, en su modalidad no contributiva, a favor de personas perceptoras de pensiones del Fondo de Asistencia Social y de personas beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos. Recuperado de: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/542754-d-163-2014-de-26-dic-ca-galicia-ayudas-sociales-a-favor-de-pensionistas.html
- GARCÍA MAINAR, I. y TOHARIA, L. (2000), "Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo", *Revista de Economía Aplicada*, 23, 5-33.
- GARCÍA-PÉREZ, J.I. y REBOLLO, Y. (2009), "The use of permanent contracts across Spanish regions: Do regional wage subsidies work?", *Investigaciones Económicas* 33(1), 97-130.
- GARCÍA-SERRANO, C.; ARRANZ, J.M.; CANTÓ, O. y MALO, M.A. (2012), *El sistema de protección por desempleo y la duración efectiva de los episodios de paro*, Premio FIPROS 2011/02, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- GARRIDO, L. y TOHARIA, L. (2003), "What does it take to be (counted as) unemployed? The case of Spain", *Labour Economics*, 11(4), 507-523.
- HERRARTE, A. y SÁEZ, F. (2008), "An evaluation of ALMP: the case of Spain", MPRA Paper 55387, University Library of Munich, Alemania.
- IMMERVOLL, H. (2010), "Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges". OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 100, OECD, París.
- IMMERVOLL, H., JENKINS, S. y KÖNIGS, S. (2015), "Are Recipients of Social Assistance

- 'Benefit Dependent': Concepts, Measurement and Results for Selected Countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 162, OECD, París.
- JENKINS, S.P. y GARCÍA-SERRANO, C. (2004), "The relationship between unemployment benefits and re-employment probabilities: evidence from Spain", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66(2), 239-260.
- LAPARRA, M.; AYALA, L. (2009). El sistema de garantía de ingresos mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social. Madrid: FOESSA
- LA RIOJA. Gobierno de La Rioja (2001). Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social. Recuperado de: <http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=809406&modelo=NA&norma=106>
- MADRID. Comunidad de Madrid (2014). Decreto 126/2014, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid. Recuperado de: <http://www.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&nmnorma=8725&cdestado=P>
- MALO, M.A. y CUETO, B. (2016), "El impacto de las políticas activas del mercado de trabajo en España", *Documentación Social* (próximamente).
- MARCHAL, S., MARX, I., Y VAN MECHELEN, N. (2011), "Do Europe's Minimum Income Schemes Provide Adequate Shelter against the Economic Crisis and How, If at All, Have Governments Responded?". IZA DP No. 6264.
- MARTÍNEZ VIRTO, L. (2015). "Itinerarios de exclusión: crisis concatenadas, acumuladas y sin apoyos". En Laparra, M. (coord.), *La desigualdad y la exclusión que se nos queda*, Barcelona: Ediciones Bellaterra. ISBN: 978-84-7290-708-9
- MARTÍNEZ VIRTO, L. (2014). *Sobreviviendo a la crisis: estrategias de los hogares en dificultad*. Barcelona: Ediciones Bellaterra. ISBN-13: 978-84-7290-662-4
- MATO, F.J. y CUETO, B. (2008), "Efectos de las políticas de formación a desempleados", *Revista de Economía Aplicada*, 46, 61-84.
- MELILLA. Ciudad de Melilla (2002). Reglamento regulador de medidas para la inclusión social del 27 de agosto de 2002. Recuperado de: http://www.melilla.es/melillaportal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_359_1.pdf
- MELILLA. Ciudad de Melilla (2009). Modificación del reglamento regulador de medidas para la inclusión social del 29 de mayo de 2009. Recuperado de: <http://www.melilla.es/melillaPortal/Bomeboletin.jsp?dboid=72568>
- MELILLA. Ciudad de Melilla (2012). 2º Modificación del reglamento regulador de medidas para la inclusión social del 28 de septiembre de 2012. Recuperado de: <http://www.melilla.es/melillaPortal/Bomeboletin.jsp?dboid=175369>
- MERCADER UGIÑA, J. (coord.). (2011). Análisis de la compatibilidad de prestaciones del sistema de la Seguridad Social y el trabajo: balance y Propuestas de reformas. Madrid: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Recuperado de: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174221.pdf>
- MURCIA. Gobierno de Murcia (2011). Orden de 10 de febrero de 2011, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, Por la que se establecen las normas reguladoras

- de las ayudas para programas de inserción. Recuperado de: <http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=421877>
- MURCIA. Gobierno de Murcia (2014). Orden de 21 de octubre de 2014, de la Consejera de Sanidad y Política Social por la que se modifica la Orden de 10 de febrero de 2011, de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, por la que se establecen las normas reguladoras de las ayudas para programas de inserción. Recuperado de: <http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=717336>
- MURCIA. Gobierno de Murcia (2015) Resolución de 5 de mayo de 2015 del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social, por la que se convocan ayudas para Programas de Inserción para el año 2015. Recuperado de: <http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=730668>
- MURCIA. Gobierno de Murcia (2014). Orden de 30 de octubre de 2014 de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones dirigidas a instituciones sin fin de lucro para el desarrollo de programas destinados a la integración sociolaboral y mejora de la empleabilidad de personas en situación o riesgo de exclusión social o con especiales dificultades. Recuperado de: <http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=717555>
- MURCIA. Gobierno de Murcia (2015). Resolución de 20 de abril de 2015 del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social por la que se convocan subvenciones dirigidas a instituciones sin fin de lucro para el Desarrollo de Programas destinados a la integración socio-laboral y mejora de la empleabilidad de personas en situación o riesgo de exclusión social o con especiales dificultades, para el año 2015. Recuperado de: <http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=729910>
- MURCIA. Gobierno de Murcia (2007). Ley 3/2007 de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción. Recuperado de <http://www.borm.es/borm/documento?obj=anu&id=315372>
- NAVARRA. Gobierno de Navarra (2012). Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social. Recuperado de: <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=25537>
- NAVARRA. Gobierno de Navarra (2013). LEY FORAL 36/2013, de 26 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social. Recuperado de: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2013/233/Anuncio-3/
- NAVARRA. Gobierno de Navarra (2016). Ley Foral 15/2016 del 3 de noviembre de 2016 de derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. Recuperado de: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2016/223/Anuncio-0/
- NAVARRA. Gobierno de Navarra (2015). ORDEN FORAL 50E/2015, de 3 de marzo, del Consejero de Políticas Sociales, por la que se aprueban las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones a entidades locales destinada a Proyectos de Empleo Social Protegido y la convocatoria para el año 2015. Recuperado

- de: https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2015/66/Anuncio-3/
- NAVARRA. Gobierno de Navarra (1999) DECRETO FORAL 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social. Recuperado de: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/1999/71/Anuncio-0/
- NAVARRA. Gobierno de Navarra (2015). ORDEN FORAL 204/2015, de 16 de marzo, del Consejero de Políticas Sociales por la que se establecen las bases reguladoras de la convocatoria de Empleo Directo Activo para el año 2015. Recuperado de: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2015/82/Anuncio-9/
- PAÍS VASCO. Gobierno Vasco (2002). DECRETO 199/2002, de 30 de julio, por el que se articula el Programa AUZOLAN, para la Inserción Laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión. Recuperado de: <http://sid.usal.es/leyes/discapacidad/8044/3-2-2/decreto-199-2002-de-30-de-julio-por-el-que-se-articula-el-programa-auzolan-para-la-insercion-laboral-de-las-personas-en-situacion-o-riesgo-de-exclusio.aspx>
- PAÍS VASCO. Gobierno Vasco (2008). Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Recuperado de: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2008/12/0807235a.pdf>
- PAÍS VASCO. Gobierno Vasco (2010). Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos. Recuperado de: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2010/06/1003020a.pdf>
- PAÍS VASCO. Gobierno Vasco (2011). Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/2011/12/16/pdfs/BOE-A-2011-19608.pdf>
- PAPE (2016). Plan Anual de Política de Empleo . Publicado en BOE el 31 de agosto de 2016. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/08/31/pdfs/BOE-A-2016-8107.pdf>
- PÉREZ ERANSUS, B. (2016). “Una propuesta de análisis de las políticas de inclusión”. *Revista Española del Tercer Sector*, nº 32.
- PÉREZ-ERANSUS, B. (2005). *Políticas de Activación y Rentas Mínimas*. Madrid: Fundación Foessa.
- RAMOS, R.; SURIÑACH, J. y ARTÍS, M. (2009), “La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña”, Document de Treball nº 2009/19, Institut de Recerca en Economia Aplicada (IREA), Barcelona.
- RIBA, C.; BALLART, X. y BLASCO, J. (2011), “Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants”, *Reis*, 133, 43-58.
- TOHARIA, L. (dir.) (1998), *El mercado de trabajo en España*, McGraw Hill, Madrid.
- TOHARIA, L. (dir.) (2005), *El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico*, Colección Economía y Sociología del Trabajo, nº 8, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

- TOHARIA, L.; PÉREZ INFANTE, J.I. y PRUDENCIO, C.A. (2006), *La ocupabilidad de los parados registrados y la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo*, Informe para el Servicio Público de Empleo Estatal.
- VANDENBROUCKE, F., CANTILLON, B., VAN MECHELEN, N., GOEDEMÉ, T. VAN LANCKER, A. (2012), "The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum". CSB Working Paper No. 5/2012. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- VILÁ, A. (2010), "Los cambios legislativos en materia de servicios sociales (2000-2009)", 17-48, en D. Casado, *Leyes de Servicios Sociales del siglo XXI*, Madrid: Fundación FOESSA.
- ZALAKAIN, J. (2014), "El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del país vasco", *Lan Harremanak*, 31, 36-62.
- ZALAKAIN, J. (2006), "Trabajo, trabajadores pobres e inserción social", *Documentación Social*, nº 143.

APÉNDICES

Apéndice A. Descripción normativa de las rentas mínimas autonómicas

En este Apéndice se presenta una revisión detallada de las características y las normativas que regulan las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas.

Andalucía: Ingreso Mínimo de Solidaridad

En Andalucía la Renta mínima autonómica recibe el nombre de Ingreso Mínimo de Solidaridad, está garantizada y es gestionada por las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Asuntos Sociales. Las Comisiones de Valoración instituidas en cada provincia también participan en el proceso.

Pueden ser unidades beneficiarias de esta prestación tanto hogares unipersonales (siempre y cuando la persona sea mayor de 25 años y viva sola) como unidades familiares de convivencia constituidas por matrimonio u otra relación análoga o por lazos de parentesco hasta el segundo grado.

Para acceder a ella es necesario acreditar unos recursos mensuales inferiores al 62% del SMI (cuantía de IMS 406,22€ para una persona sola en 2016) y al menos un año de empadronamiento (excepto por causas de trabajo o fuerza mayor). Los hogares de varios miembros deben acreditar al menos un año construidos de forma estable y que entre ellos haya lazos de parentesco hasta el 2º grado de consanguinidad. En el caso de las personas solas, se les considerará hogar unipersonal cuando tengan más de 25 años y vivan solas o 18 años pero hayan sido tuteladas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La cuantía regulada equivale al 62% del Salario Mínimo Interprofesional (406,22 € en 2016), la cual se verá incrementada en un 8% por cada miembro de la unidad familiar, hasta un máximo al 100% de dicho Salario Mínimo Interprofesional. Es decir, por ejemplo, un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 563,46€. La duración máxima de la renta es de 6 meses, y para solicitar renovación, habrá que acreditar la carencia de otros 6 meses, es decir, acreditar un periodo de espera de esos meses.

Para solicitar el acceso se computan todas las pensiones, subsidios, rentas e ingresos que perciba, o tenga derecho a percibir, cualquier miembro de la unidad familiar en el momento de la presentación de la solicitud. Asimismo, se consideran recursos computables todos los bienes muebles e inmuebles poseídos por los miembros de la unidad familiar. Las únicas excepciones en el cómputo son la vivienda habitual, la prestación por hijo a cargo y las ayudas para el transporte necesarias para realizar las acciones de incorporación planificadas.

La percepción de esta prestación está vinculada a una serie de acciones y compromisos vinculados a los distintos miembros de la unidad familiar. Por un lado, es requisito ineludible suscribir un compromiso de inserción donde se planifiquen las acciones orientadas a mejorar los recursos, destrezas y habilidades necesarias para promover tanto la activación laboral como la inclusión social. La norma señala que estas acciones podrán realizarse tanto individualmente como en el seno de proyectos empresariales de inserción o de economía social, pero no cita recursos concretos de inserción vinculados, prioritariamente, a personas perceptoras de esta prestación.

Cuadro A.1. Características principales del Ingreso Mínimo de Solidaridad de Andalucía.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Si Garantizada Residencia legal Empadronamiento 12 meses Edad: a partir de 25 años o 18 si han sido menores tutelados por la CCAA Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta segundo grado de parentesco y primero de afinidad	Tiempo de resolución: 2 meses (en la práctica 4 meses) Tiempo de comunicación de cambios: 15 días	Suscribir compromiso de inserción Escolarización y promoción de la salud Destinatarios: todas las activas	Se restan totalidad ingresos por trabajo	Cuantía para una persona: 62% SMI (406,22€) Cuantía cuatro miembros: 100% SMI (563,46€) Duración: 6 meses, renovación tras 6 meses de espera

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula el Ingreso Mínimo de Solidaridad de Andalucía.

Por otro lado, también es requisito garantizar que se pondrán todos los medios para promover el buen estado de salud y la escolarización de todos los miembros del hogar. Por el contrario, la mala utilización de los recursos o el incumplimiento de estos acuerdos puede ser causa de pérdida de la prestación.

En definitiva, nos encontramos ante una prestación de 6 meses de duración, cuya cuantía parte del 62% de SMI, que condicionada al cumplimiento de compromisos de incorporación, escolarización y salud para los distintos miembros del hogar. Por otro lado, los requisitos básicos de acceso generan ciertas situaciones de desprotección normativas por razones de edad o nacionalidad debido a que de partida aquellas personas que son menores de 25 años (y no han sido tutorizados por la junta de Andalucía) o sustentadoras/es de hogares mayores de 65 años o sin nacionalidad comunitaria se encuentran fuera de este nivel de protección de ingresos mínimos. Cabe, sin embargo, destacar que, si bien la norma excluye a todas las personas que no tengan ciudadanía comunitaria, en la práctica las personas de origen extranjero sí pueden optar a esta prestación, siempre y cuando tengan permiso de residencia legal (aunque temporal) y cumplan los requisitos de empadronamiento.

Aragón: Ingreso Aragonés de Inserción

En Aragón la Renta mínima autonómica se denomina Ingreso Aragonés de Inserción, está garantizada y es gestionada por el Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo. Pueden ser unidades beneficiarias de esta prestación tanto hogares unipersonales como unidades familiares de convivencia vinculadas por matrimonio u otra forma de relación estable análoga a la conyugal, por adopción, acogimiento o por parentesco de consanguinidad hasta el cuarto grado o de afinidad hasta segundo.

Para acceder se debe acreditar un año de empadronamiento y residencia efectiva en Aragón, tener ingresos (familiares) inferiores al importe de la prestación (441€ para hogares unipersonales) y tener más de 18 y menos de 65 años (En caso tengan cargas, también se reconoce a menores de 18 años). Con respecto a la norma anterior, estos requisitos contribuyen a que de partida, la norma sea más accesible, ya que la edad se amplía los 18 años (o menos con responsabilidades) y el empadronamiento y la residencia efectiva sustituyen a la nacionalidad exigida en Andalucía). Como ingresos computan todas las rentas por trabajo, bienes inmuebles, etc. que perciba la unidad familiar. Por el contrario no computan ayudas finalistas en materia de acción social como las ayudas de urgencia, becas de comedor y de estudio, becas para la atención en centros de Servicios Sociales Especializados y ayudas de emergencia puntual.

Cuadro A.2. Características principales del Ingreso Aragonés de Inserción/ Nueva Renta Básica de Aragón.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Si Garantizada Empadronamiento 12 meses Edad: de 18 a 65 años o menores de 18 con cargas familiares (Nueva norma posibilidad de incumplir requisitos de inserción bajo informe técnico) Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta cuarto grado de parentesco y segundo de afinidad (Nueva norma amplia personas sin lazos)	Tiempo de resolución: 15 días (nueva norma 2 meses) Tiempo de comunicación de cambios: 15 días	Suscribir Plan Individualizado de Inserción Escolarización Destinatarios: todas las beneficiarias	Compatibilizar durante 3 meses ambos ingresos. Nueva "renta Complementaria de Ingresos del Trabajo" complemento hasta el 80% SMI (622,44€).	Cuantía para una persona: 441€ Cuantía cuatro miembros: módulo+60% (705,6€) Nueva Renta de Inclusión y Protección Social (35-70% SMI) Complemento: 20% pago vivienda y 10% personas con enfermedad Duración: 12 meses, renovación 12 meses más (Nueva norma 24 meses+24 meses y 12 meses espera en ambos tipos)

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula el Ingreso Aragonés de Inserción y anteproyecto de Renta Básica de Aragón.

La prestación en 2015 era de 441€ al mes para el hogar unipersonal, esta cuantía tiene un incremento del 30% para el primer miembro, del 20% para el segundo y del 10% para los restantes. Es decir, por ejemplo, un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 705,6€. La duración es de 12 meses, aunque puede ser renovada 12 meses más tras una evaluación técnica (siempre que los requisitos de acceso se mantengan).

Por otro lado, el carácter inclusivo de la norma se concreta en la obligación de suscribir un Plan Individualizado de Inserción que concrete acciones, destinadas a los distintos miembros de la unidad familiar, y orientadas a apoyar el desarrollo personal, la convivencia y las relaciones familiares, potenciar la educación y formación que permitan la adquisición y desarrollo de hábitos y actitudes, así como la incorporación de recursos personales, sociales y laborales para facilitar los mecanismos que posibiliten el acceso al mercado de trabajo de las personas beneficiarias. Entre estas acciones, destacan, por ejemplo, la escolarización de los menores, la participación en acciones que mejoren el perfil de empleabilidad, etc.

El cumplimiento del plan acordado puede dar lugar a la suspensión temporal de la prestación. No obstante, se reconoce también la posibilidad de apoyar, con un informe técnico, las causas que aleguen el incumplimiento de alguna de estas acciones. Asimismo, el falseamiento de la declaración de ingresos o de incumplimiento de las obligaciones que den lugar a faltas graves puede dar lugar a la devolución de las mensualidades percibidas indebidamente.

La primera norma de Renta mínima aragonesa se remonta a 1994, sin embargo, ésta fue modificada (2009), ampliando algunas cuestiones fundamentales como son, por ejemplo, algunos requisitos de acceso, la reducción del tiempo de resolución de 3 meses a 15 días o incluso la posibilidad de compatibilizar, durante un máximo de 3 meses, un trabajo regulado con la percepción de la renta.

Está previsto que esta norma sea aprobada en los próximos meses a partir del proyecto de Ley de Renta Básica de Aragón que fue refrendado por el Gobierno de Aragón en febrero de 2016 y que está a la espera ser aprobada. Esta nueva norma traería cambios significativos entre los que destacan, la diferenciación de dos tipos de prestación: la Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo y la Renta de Inclusión y Protección Social. La primera de ellas buscaría compensar los bajos ingresos de muchas personas de bajos salarios. Sería para personas activas, por lo que no estaría condicionada a un acuerdo de inclusión. Este complemento serviría para alcanzar hasta el 80% del SMI para una persona (622,44€). La segunda está orientada a acompañar procesos de inclusión, por lo que se vincula al acuerdo de inclusión y tiene una cuantía que va desde el 35% del IPREM para quien no firma el acuerdo y al 70% SMI para quien si lo hace y se compromete a desarrollarlo.

Por otro lado, también la modificación de la norma incorpora cambios sustanciales en la terminología, debido a que pone un énfasis mayor en los procesos e itinerarios de inclusión, incluye como supuestos de acceso a personas que conviven sin lazos de parentesco, ampliándose a nuevas realidades como las uniones de hecho o pisos compartidos, incorpora

la posibilidad de acceder a la prestación sin cumplir todos los requisitos pero con un informe social favorable, aumenta la duración de la renta, renovación a los dos años con posibilidad de ampliar dos más si existe necesidad, dota de un mayor contenido al acuerdo de incorporación y reconoce al silencio administrativo en la comunicación de concesión no como desistimiento sino como reconocimiento de acceso. No obstante, a pesar de estos avances, también la nueva norma incorporaría algunas restricciones relativas a las limitaciones en el cómputo del patrimonio, incrementa a dos meses (actualmente 15 días) el posible plazo de resolución, introduce un periodo de carencia de 12 meses entre distintos momentos de solicitud de la renta y amplía la obligatoriedad de aceptar todo puesto de trabajo ofertado, así como las medidas de control de la norma. En cualquier caso, de momento, la información a la que hemos tenido acceso parece revelar cierto avance en términos de acceso y protección, aunque fuertemente limitado por los importes de la prestación.

Asturias: Salario Social Básico

En Asturias la Renta mínima autonómica se denomina Salario Social Básico, está garantizada y es gestionada por los centros municipales de servicios sociales (que inician el proceso) y la Consejería competente en materia de servicios sociales (que efectúa la resolución).

Pueden ser unidades beneficiarias del Salario Social hogares unipersonales o unidades familiares constituidas por: unión matrimonial o afectiva análoga; parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado o afinidad hasta el primer grado; adopción, tutela o acogimiento familiar. Asimismo, pueden ser beneficiarias también aquellas personas que, no estando unidas entre sí por alguno de los vínculos previstos, vivan juntas en una misma vivienda o alojamiento debido a situaciones de extrema necesidad.

Su acceso está probado a partir de la ausencia de rentas, la edad, la nacionalidad o empadronamiento, así como el compromiso por escrito de desarrollo de un programa personalizado de incorporación social. Para las rentas se establece en umbral de 442,96€ para hogares unipersonales. En relación a la edad, las personas beneficiarias tendrán que tener 25 años, a no ser que acrediten ser mayores de edad que formen un núcleo independiente, con responsabilidades familiares, en situación de orfandad absoluta, discapacidad grado igual o superior al 45%, víctimas de violencia de género o que hayan estado institucionalizados. Al igual que en Andalucía, Asturias solicita acreditar la nacionalidad o residencia regular, o en el caso de emigrantes retornados y víctimas de VG, el empadronamiento ininterrumpido de dos años y ser una Unidad económica de convivencia independiente desde al menos 6 meses.

Al igual que en los casos anteriores, las rentas de trabajo, pensiones, bienes inmuebles, vehículos a motor y capital mobiliario son computables. Por el contrario, no se computan la vivienda habitual (si el valor catastral de la misma no excede de veinte veces el importe anual del salario social básico), los vehículos a motor imprescindibles para continuar la actividad profesional o los ingresos procedentes de ayudas sociales de carácter finalista no periódicas. Cabe subrayar que, al igual que Aragón, se establecen los ingresos de trabajo

con una duración de menos de 30 días en 6 meses o de más de 30 días y menos de 6 meses si la cuantía en ingresos al Salario Social Básico.

La cuantía es de 442,96€ para hogares unipersonales. En Asturias, normativamente, se acuerda denominar a los hogares como “Unidad económica de convivencia independiente (UECI)”. Se consideran UECIs la persona solicitante y quienes vivan con ella en una misma vivienda o alojamiento, ya sea por matrimonio o pareja de hecho, por parentesco por consanguinidad hasta segundo grado o afinidad hasta primer grado, así como acogimiento familiar, adopción o tutela. Igualmente también se señala que tendrán consideración de UECI dos o más personas, sin estar unidas entre sí por alguno de los vínculos previstos anteriormente, vivan juntos en una misma vivienda o alojamiento debido a situaciones constatables de extrema necesidad. En estos casos, la cuantía se incrementará para dos miembros será de 540,41 €, de 611,28 € para tres miembros, de 682,14 € para cuatro miembros, de 713,16 € para cinco miembros y de 730,88 € para unidades de seis o más miembros.

Cuadro A.3. Características principales del Salario Social Básico de Asturias.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
<p>Si Garantizada Residencia legal excepto V.G y emigrantes retornados)</p> <p>Empadronamiento 24 meses</p> <p>Edad: de 25 a 65 años (menores independizados con responsabilidades, orfandad, discapacidad, V.G.)</p> <p>Gestiona Servicios Sociales</p>	<p>Convivientes hasta segundo grado de parentesco y primero de afinidad y convivientes una misma vivienda debido a extrema necesidad</p> <p>Convivencia mínima de 6 meses</p>	<p>Tiempo de resolución: 2 meses</p> <p>Tiempo de comunicación de cambios: 1 mes</p>	<p>Suscribir Programa personalizado de Incorporación Social (limitaciones personas con discapacidad, enfermedad, etc.)</p> <p>Escolarización y seguimiento de salud</p> <p>Destinatarios: todas las beneficiarias</p>	<p>Se restan totalidad ingresos por trabajo</p>	<p>Cuantía para una persona: 442,96€.</p> <p>Cuantía cuatro miembros: 682,14 €</p> <p>Duración: Hasta fin necesidad</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula el Salario Social Básico.

Por último, se establece también la posibilidad de reconocer más de una UECI dentro de un mismo domicilio siempre que haya menores a cargo. Por tanto, a partir de las características de la UECI, sin nunca superar el máximo (165% del módulo), la cuantía va aumentándose en función de las situaciones de dependencia o discapacidad de una unidad de convivencia, número de miembros, etc.

A diferencia del resto de normas anteriores, el Salario Social Básico de Asturias no establece tiempo máximo de percepción, sino que se extenderá siempre que se asegure la necesidad y el cumplimiento de los requisitos. El carácter activador de la prestación asturiana se materializa en la obligación de suscribir un programa personalizado de incorporación social. Éste incluye acciones orientadas a la inserción laboral, a la mejora de las capacidades de empleabilidad de la persona titular de la prestación. Para el mantenimiento de la prestación estas acciones deben ir desarrollándose. Sin embargo, también como elemento distintivo de las rentas que hasta ahora hemos analizado, se establecen ciertas excepcionalidades para aquellas personas que por su edad, estado físico o mental, o circunstancias socio-familiares tengan ciertas dificultades para el seguimiento y desarrollo de acciones de inserción. Igualmente, también aquellas personas que por su perfil de empleabilidad no presenten dificultades de acceso al mercado de trabajo o aquellas que se encuentren en edad laboral pero perciben una prestación de cuyo objeto de protección se deduzca la imposibilidad de realizar un trabajo, pueden quedar fuera de esta obligación.

El incumplimiento de alguno de estos requisitos, bien de acceso, inserción o bienestar de los menores (escolarización, seguimiento de estado de salud, etc.) puede suspender de manera temporal o no la prestación, o incluso en algunos casos a devolver las mensualidades indebidamente percibidas.

En definitiva, nos encontramos ante una de las normas más avanzadas en términos de acceso y duración de la prestación. Las excepcionalidades señaladas en relación a las obligaciones o compatibilidad con ingresos de trabajo temporales indican un fuerte reconocimiento del derecho a la protección económica más allá de un énfasis exclusivamente activador. Aun así, también la norma excluye, de partida, a colectivos como los menores de 25 años, personas extranjeras en situación de irregularidad administrativa o personas que llevan menos de dos años empadronados en Asturias.

Islas Baleares: Renta Mínima de Inserción

En las Islas Baleares la renta mínima autonómica se denomina Renta Mínima de Inserción, está garantizada, es gestionada y financiada por los consejos insulares pero revisada por la Consejería de Bienestar Social de la comunidad.

Las personas beneficiarias de ésta prestación pueden ser tanto hogares unipersonales como núcleos familiares de convivencia unidos por matrimonio, por cualquier otra relación estable análoga, o por consanguinidad hasta el primer grado en línea descendiente o adopción. La convivencia que surja por razones de amistad u otras análogas tiene el trato de hogar unipersonal, y no se pierde la condición de hogar independiente cuando el marco físico de residencia permanente deja de serlo por causas de fuerza mayor o desahucio.

Para solicitar esta prestación se debe acreditar unos ingresos inferiores al baremo de la prestación de la Renta Mínima de Inserción, tener 25 años o tener cargas familiares, acreditar 6 meses de empadronamiento y residencia efectiva o continuada, así como la constitución del hogar al menos con 6 meses de antigüedad. Igualmente, se señala como requisito básico que ningún miembro de la unidad familiar haya renunciado a una oferta de trabajo normalizada ni haya causado baja voluntaria de su trabajo en tres meses anteriores.

La cuantía establecida es de 429.20€ mensuales para hogar unipersonal en 2016, la cual se incrementa en un 30% para el primer miembro adicional del núcleo familiar, en un 20 % para el segundo y en un 10 % por cada uno de los miembros restantes, hasta un máximo del 125% del SMI. Por ejemplo, un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 686,4€. La duración es de 12 meses, aunque podrá ampliarse si existe necesidad acreditada y los requisitos de acceso se mantienen. En ese caso la prestación se revisará cada 6 meses y se mantendrá mientras dure la situación que motivó su concesión.

En el cómputo de rentas, al igual que en los casos anteriores, no se tienen en cuenta ingresos tales como las prestaciones finalistas (ayudas puntuales de emergencia, becas de guardería y comedor, becas de formación para adultos, hijos a cargo, ayudas por alquiler), las pensiones de alimentos reconocidas judicialmente a los hijos, así como las ayudas ofrecidas por familiares.

Cuadro A.4. Características principales de la Renta Mínima de Inserción de Islas Baleares y nueva Renta Social Garantizada.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
<p>Si Garantizada RMI: Empadronamiento 6 meses Edad: de 25 o menores con cargas Mínimo 3 meses sin rechazar oferta de trabajo o baja voluntaria de ningún miembro de la unidad familiar Nueva RSG: 36 meses de residencia, 24 continuada Gestiona Servicios Sociales</p>	<p>Convivientes hasta primer grado de consanguinidad. Reconocen la vinculación si la convivencia se ha roto por fuerza mayor o desahucio Convivencia mínima de 6 meses</p>	<p>Tiempo de resolución: RMI 6 meses y RSG 3 meses Tiempo de comunicación de cambios: RMI inmediata y RSG 15 días</p>	<p>RMI: Suscribir Plan de Inserción y Reinserción Social y Laboral Escolarización y seguimiento de salud RSG: Sin compromiso activación</p>	<p>RMI: Durante 6 meses computo del 50% de los ingresos por trabajo.</p>	<p>Cuantía para una persona: 429,20€. Cuantía cuatro miembros: 686,4 € Duración: RMI 12 meses/RSG fin necesidad renovación cada 6 meses</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta Mínima de Inserción y nueva Renta Social Garantizada.

También en el caso balear, el desarrollo de un Plan de Inserción y Reinserción Social y Laboral es un compromiso ineludible. Dicho plan debe incluir acciones orientadas a la inserción social y/o laboral de las personas destinatarias de la prestación económica, sin embargo, también el mantenimiento de la prestación debe garantizar bienestar de todos los miembros del hogar (escolarización, control sanitario, etc.) y la ausencia de datos de acceso falseados. En este último la sanción puede alcanzar un periodo de carencia de 12 meses hasta poder solicitar de nuevo la prestación económica.

Sin embargo, hay una cuestión que sitúa a Baleares, a día de hoy, en un escenario novedoso. La Ley 15/2016, de 13 de abril, de la renta social garantizada introdujo, en el marco de la Renta Mínima de Inserción, una nueva prestación llamada “Renta Social Garantizada (RSG)”. Esta renta, contrariamente a lo esperado, no ha sustituido a la anterior Renta Mínima de Inserción sino que son dos prestaciones que coexisten.

Las diferencias principales entre ambas residen no en cuestiones económicas, ya que la cuantía es la misma, sino en las obligaciones de activación, acceso, compatibilidad de rentas o duración. En cuanto a la activación, la RSG no está condicionada al desarrollo de un Plan de Inserción y Reinserción Social y Laboral, mientras que en el caso anterior es un compromiso ineludible. En relación al acceso, la RSG solo diseña para atender a los hogares con cargas familiares que acrediten 36 meses de residencia, de los cuales por lo menos 24 de residencia continuada y 3 inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Cabe recordar que la RMI exigía únicamente 6 meses de residencia continuada y efectiva. En cuanto a la compatibilidad de rentas, la RSI señala cierta compatibilidad con los ingresos de trabajo, ya que durante los 6 primeros meses de incorporación al mercado de trabajo de cualquier miembro el salario que perciba computará el 50%; transcurrido este plazo, computará integralmente. Por otro lado, en la RSG sí se computan las pensiones de alimentos percibidas, mientras que no lo hacen en la RMI. Por último, la duración de la RSG no tiene fecha de 12 meses, como ocurre en la RMI, sino que se extiende siempre que se mantenga la situación de necesidad, sin tener que realizar un informe social. Por tanto, a pesar de que el cambio es muy reciente, lo cual no permite valorar realmente su impacto, de los cambios avanzados podemos señalar que se potencia la capacidad de protección a los hogares con menores más allá de las cuestiones relacionadas con la reincorporación laboral. Sin embargo, el incremento de los requisitos de acceso en términos de empadronamiento hace pensar que será una modificación con un impacto real, en términos de beneficiarios, bastante moderado.

Canarias: Prestación Canaria de Inserción

En Canarias la Renta mínima se denomina “Prestación Canaria de Inserción” (en adelante PCI) y se trata de una prestación no garantizada, gestionada por los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Canaria y financiada por la administración autonómica. En una prestación destinada a personas en situación de necesidad, riesgo o exclusión social⁴⁷, que no cuenten con ingresos superiores al umbral de la renta y que hayan agotado el resto de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos. Cabe señalarse que hasta el año 2015 estaba destinada a personas en situación de exclusión social, sin embargo, dada la coyuntura económica, se consideró de interés permitir el acceso a las personas en situación

⁴⁷ A efectos de acceso se considera que las personas en situación de exclusión social serán aquellas que se encuentren en un estado grave de carencia personal y familiar, por cuanto no puedan cubrir sus necesidades básicas de alimentación y vivienda, dado que no perciben ningún recurso económico y hayan agotado, igualmente, el resto de prestaciones del sistema público por razón de desempleo. Igualmente las personas en situación de riesgo de exclusión social serán aquellas que se encuentren en edad laboral y reúnen condiciones legales para su contratación, pero presentan dificultades para acceder al empleo normalizado y, potencialmente, pueden a corto o medio plazo, pasar a figurar en los indicadores de exclusión, pero que podrían superar mediante un acompañamiento social para integrarse en un empleo normalizado.

de riesgo de exclusión. Este cambio supone, fundamentalmente, que se incorporan como beneficiarias potenciales las personas que, según la propia norma, si bien no se encuentran en *“un estado grave de carencia personal y familiar”*, están desarrollando *“itinerarios formativos conducentes a la inclusión social”* como consecuencia de una situación de desempleo de larga duración.

Pueden acceder a ella tanto hogares unipersonales como unidades de convivencia constituidas en torno a una misma vivienda y que estén unidas con el/la solicitante por matrimonio o cualquier otra forma de relación estable, por parentesco civil de consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado o por adopción, tutela o acogimiento familiar. No obstante, la norma también reconoce la consideración de dos unidades de convivencia independientes cuando, aun existiendo lazos de parentesco y residiendo en la misma vivienda, tengan a su cargo menores, tutelados, acogidos o personas con discapacidad (mínima del 33%) o dependencia reconocida (grado II y III).

Las personas solicitantes han de tener entre 25 y 65 años, salvo que tengan a cargo menores o personas con discapacidad o dependencia, ya que en esos casos se amplía a los menores de 25 años o mayores de 65 sin derecho a pensión. Igualmente deben acreditar con al menos un año de antelación el empadronamiento en territorio canario, a excepción de emigrantes canarios retornados, personas refugiadas acreditadas o ser víctima de violencia de género. Asimismo, se exige como requisito estar inscrita como demandante de empleo en el Servicio Canario de Empleo, a excepción de aquellas personas que no pueden trabajar o están estudiando. Este requisito, novedad con respecto a lo visto hasta el momento, evidencia en acento activador y de contrapartida de la norma.

La prueba de rentas para acceder a esta prestación computa los ingresos de los últimos 3 meses, hasta el año 2007 este cómputo tenían en cuenta los ingresos de año anterior. Si en algún momento de ese periodo algún miembro supera los ingresos mínimos correspondientes, el hogar no podría acceder a la prestación. Por otro lado, la prestación es compatible con ayudas finalistas (de emergencia social, subvenciones periódicas de vivienda, becas de formación o prestación por hijo a cargo, pensiones, siempre y cuando no se supere la cuantía que a esa unidad de convivencia le correspondería). Por otro lado su percepción será incompatible con la tenencia de posesiones al margen de la vivienda habitual que hagan suponer que se posean medios económicos.

Cuadro A.5. Características principales de la Prestación Canaria de Inserción.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
No Garantizada Residencia legal Empadronamiento: 1 año a excepción emigrantes retornados, refugiadas y V.G. Edad: de 25 a 65 (salvo menores con cargas/discapacidad o mayores son pensión) Estar inscrita como demandante de empleo las personas activas excepto estudiantes No cumplir todos requisitos en casos de extrema necesidad Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta segundo grado de parentesco y primero de afinidad	Tiempo de resolución: 2 meses	Suscribir Itinerario Individual de Inserción Escolarización y seguimiento de salud Destinatarias: todas las personas convivientes	Se restan totalidad ingresos por trabajo	Cuantía para una persona: 76% del IPREM (472,15€). Cuantía cuatro miembros: 594,39€ Duración: 1 año, máximo 2 años renovación cada 6 meses

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Prestación Canaria de Inserción.

De nuevo la percepción de la norma está vinculada al desarrollo de actividades de inserción tanto en el espacio laboral, como en el educativo o sanitario. Previo al diseño de estas actividades se realiza un diagnóstico adaptado a las necesidades personales y familiares de las personas beneficiarias y a partir de este se diseña el plan más adecuado. Sin embargo, esta falta de contenido homogéneo de los itinerarios individuales de inclusión da lugar a una gran diversidad de intervenciones. Los acuerdos realizados en el marco de la prestación son referentes a todas las personas de la unidad de convivencia, sin embargo, están vinculados especialmente a la persona titular de la prestación. En caso de incumplimiento de este u otros compromisos tanto los referidos a la activación como a la utilización de los recursos da lugar a sanciones diversas, que van desde el cese temporal de la prestación al reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. Este reintegro hasta el 2007 tenía un interés de demora del 25%, actualmente este ya no se aplica. Las sanciones prescriben a los cuatro años.

El importe de la ayuda económica es igual al 76% del IPREM (472,15€) para hogares unipersonales. La cuantía se va incrementando por cada miembro adicional (10% para unidades de convivencia de dos miembros, 18% para tres, 23% para cuatro, 27% para cinco y 30% para seis o más). Por ejemplo, un hogar con dos personas adultas y dos menores

alcanzaría una cuantía de 594,39€. La prestación se otorga por un año, aunque puede ser renovada cada 6 meses con un periodo máximo de 24 meses.

En el último año, de nuevo, esta ley ha sufrido modificaciones (Ley 2/2015). Sin embargo, los cambios han estado fundamentalmente vinculados a simplificar los procedimientos y garantizar una resolución antes de los dos meses. Transcurrido dicho plazo, si no hay resolución, la solicitud quedará aceptada.

En el caso de Canarias observamos una norma con poca capacidad de protección normativa, debido a requisitos como estar inscrito en los servicios de empleo y acreditar haber agotado el resto de prestaciones. Si bien es cierto que la norma deja espacio a la valoración profesional, permitiendo que cuando se acrediten situaciones de externa necesidad no sea necesario cumplir todos los requisitos. Sin embargo, la ley no dota de contenido suficiente a las situaciones de exclusión social y necesidad, corriendo el riesgo de que esta decisión tenga un alto nivel de discrecionalidad.

Cantabria: Renta Social Básica

La prestación en Cantabria se denomina “Renta Social Básica” y es una prestación garantizada que es financiada y gestionada por el Gobierno Autonómico a través del Instituto Cántabro de Servicios Sociales. La prestación está destinada a apoyar a aquellas personas u hogares (denominados en la norma como unidades económicas de convivencia independiente) que acrediten la carencia de rentas y cumplan los requisitos de acceso. Las unidades receptoras han de acreditar al menos una convivencia mínima de 12 meses, residan en la misma vivienda y estén unidas entre sí por matrimonio, u otra forma de relación análoga, por consanguinidad hasta el segundo grado o por afinidad hasta el primero, o por tutela.

Las personas receptoras deberán acreditar 12 meses de residencia efectiva y continuada en el territorio cántabro durante 12 meses (a excepción de personas emigrantes cántabras retornadas o de víctimas de violencia de género), tener entre 23 y 65 años (excepto en caso de orfandad absoluta para menores de 23 o si tienen a cargo menores de edad o personas dependientes) y estar inscritas como demandantes de empleo en caso de tener capacidad para trabajar.

Del mismo modo, se debe acreditar ingresos inferiores a la cuantía de RSB que le correspondería a ese hogar. Para ello se computan todos los ingresos del hogar procedentes de trabajo, patrimonio (a excepción de la vivienda habitual), pensiones, ingresos no periódicos o cualquier otro recurso económico disponible. Por el contrario están exentas las ayudas finalistas (educación, empleo, sanidad, vivienda, transporte, cobertura de situaciones de urgente necesidad) y las pensiones de alimentos. La prestación, una vez solicitada, puede demorarse en ser tramitada hasta 6 meses, una larga espera que en el caso de no ser resuelta, se considera desestimada.

La cuantía de la prestación para una sola persona es del 80% del IPREM (426€). En el caso de que la unidad de convivencia la integren dos personas se incrementará en un 25% y cuando esté integrada por tres o más, se incrementará un 10% por cada persona adicional, siempre que no se supere el máximo del 125% del IPREM. A modo de ejemplo, un hogar

con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 558,87€. La prestación se extenderá siempre que se mantengan las situaciones de necesidad, aunque la administración realizará controles para comprobar que siguen cumpliéndose los requisitos.

Durante el tiempo de percepción las personas beneficiarias adquieren una serie de obligaciones vinculadas tanto a la inserción como al bienestar familiar. Por un lado deben suscribir con la Administración un Convenio de Incorporación Laboral que recoja un itinerario de inserción personal, social o laboral. La norma no dota de amplio contenido a este acuerdo, pero señala, al menos, la responsabilidad institucional en crear los servicios y programas necesarios para ejercer dicho derecho. Por otro lado, la ayuda establece la obligatoriedad de destinar su cuantía a cubrir las necesidades básicas⁴⁸, a garantizar la educación de los menores, a no ejercer la mendicidad y a permanecer en Cantabria durante el 90% del tiempo de percepción.

Cuadro A.6. Características principales de la Renta Social Básica de Cantabria.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
No Garantizada Residencia legal Empadronamiento: 1 año a excepción emigrantes retornados y V.G. Edad: de 23 a 65 (salvo menores con cargas/discapacidad u orfandad, mayores con cargas) Estar inscritas como demandante de empleo No cumplir todos requisitos en casos de extrema necesidad Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta segundo grado de parentesco y primero de afinidad Convivencia mínima de 12 meses	Tiempo de resolución: 6 meses Tiempo de comunicación de cambios: 15 días	Suscribir Convenio de Incorporación Laboral Escolarización y seguimiento de salud No ejercer mendicidad Residir en Cantabria el 90% del tiempo de prestación Destinatarias: todas las personas convivientes	Se restan totalidad ingresos por trabajo	Cuantía para una persona: 80% del IPREM (426€) Cuantía cuatro miembros: 558,87€. Duración: mientras existe la necesidad

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta Social Básica.

En el supuesto de incumplimiento de alguno de los compromisos se sancionará a la persona perceptora. Las sanciones pueden ir desde la suspensión de la ayuda, hasta la devolución

⁴⁸ Considerándolas como aquellas estipuladas en el artículo 42 del Código Civil: alimentos todo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica.

de las cantidades percibidas indebidamente. Cabe señalarse que la infracción prescribe entre los 2 y 4 años, en función de la falta cometida.

Finalmente, cabe destacar que la Renta Social Básica de la Comunidad Autónoma de Cantabria ha estado sujeta a diversas variaciones normativas a lo largo de los años que han ampliado el derecho a algunos supuestos, pero que también han mermado su capacidad de protección. Por un lado, la Ley 7/2014 reconoció el derecho a percibir la renta desde el día siguiente a la resolución, no al primer día del mes siguiente, como ocurre en un gran número de CCAA, y por otro, la última Ley 6/2015 suprimió la restricción temporal de 24 meses modificada en 2012 y amplió el derecho mientras existan causas de necesidad (criterio anterior a 2012). Sin embargo, también estas normas restringieron algunas cuestiones. La Ley 6/2009 suprimió la actualización anual de la cuantía de la Renta Social Básica y la fijó en torno al IPREM. Por otro lado, la Ley 10/2013 volvió a integrar la necesidad de residir de forma efectiva y continuada en el territorio cántabro, un aspecto que estuvo contemplado en la Ley original pero había sido omitido en la reforma de 2012.

En definitiva, nos encontramos ante una norma que ha sufrido muchas modificaciones en los últimos años que pueden ser reflejo de un aumento de personas perceptoras potenciales, dentro de un modelo de inclusión social con algunas debilidades en torno al reconocimiento del derecho, especialmente vinculado, a las fuertes medidas de fiscalización señaladas como el destino de las ayudas o el compromiso a residir el 90% del tiempo de percepción en Cantabria.

Castilla y León: Renta Garantizada de Ciudadanía

En Castilla y León la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), tal y como queda reflejado en su denominación, está garantizada para todas aquellas personas que reúnan los requisitos exigidos. La prestación está gestionada por la Gerencia de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma.

Se consideran destinatarias de la renta familiar tanto a su titular como, en su caso, a los restantes miembros de la unidad familiar o de convivencia. Esta puede estar compuesta por dos o más personas unidas por relación conyugal, parentela (hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad), adopción, tutela o acogimiento familiar. También podrá ser destinataria una única persona, siempre y cuando acredite independencia al menos con un año de antelación a la solicitud de su familia de origen o bien se trate de una víctima de violencia de género que regresa temporalmente.

Entre los requisitos exigidos para acceder a la renta se establece que el titular disponga de domicilio, empadronamiento y residencia legal en algún municipio de la Comunidad, al menos, con un año de antelación a la solicitud de la prestación (no es exigible a emigrantes retornados, víctimas de violencia de género, quienes se encuentren en situación de necesidad extrema sobrevenida tras el empadronamiento y extranjeros refugiados o con solicitud de asilo en trámite). Se demanda, en segundo lugar, tener una edad comprendida entre los 25 años y los que permitan el acceso a prestaciones contributivas o no contributivas. Se establecen excepciones para casos de menores de 25 años que hubieran vivido de forma independiente tres años (con dos de alta en la Seguridad Social), tengan

familiares a su cargo, hayan estado bajo guarda de la administración y se encuentren en proceso de independización, siendo mayores de edad se encuentren atendidas en centros específicos para jóvenes sin recursos, sean víctimas de violencia de género, etc.

Por otro lado, para poder ser destinatarios de la RGC habrá que no tener derecho a otra prestación. Igualmente, quienes se encuentren en edad de trabajar deberán estar inscritos como demandantes de empleo (excepto quienes estén cursando formación o sean cuidadores familiares), así como los menores en edad (en edad de educación obligatoria) deben estar escolarizados.

La cuantía básica mensual de la prestación es de 426,04 €/mes (80 % del IPREM). Por cada miembro de la unidad familiar o de convivencia distinto del titular se reconocerá un complemento de la prestación hasta un máximo del 130 % del indicador (692,96 €/mes): con el primer miembro adicional el monto asciende a 532,50 €/mes, con el segundo a 596,40 €, con el tercero 639,00 €, con el cuarto 681,60 € y con el quinto: 692,26 €. La percepción se mantiene siempre que persista la situación de exclusión social y el cumplimiento de los requisitos, condiciones y obligaciones establecidos. Cuando se satisfagan periódicamente cantidades en concepto de arrendamiento de la vivienda habitual, adquisición de vivienda protegida o prestación de alimentos, entonces, la cuantía de la prestación se incrementará por las cantidades satisfechas hasta el máximo establecido. El periodo de resolución de la RGC es de tres meses, en caso de concesión, se tiene derecho al adeudo de las mensualidades desde el día siguiente al cumplimiento del primer mes de entrada a registro de la solicitud.

Uno de los requisitos de acceso indispensables es la acreditación de encontrarse en situación de carencia de ingresos. La suma de los ingresos mensuales debe ser inferior a la cuantía aplicable de la RGC. Se exceptúa del cómputo patrimonial la vivienda habitual y aquellos bienes que sean un medio para desarrollar una actividad laboral. De igual modo, no se tendrán en cuenta para el acceso a la RGC, las ayudas no periódicas de tipo finalista tales como las asignaciones económicas por hijo a cargo de la Seguridad Social, prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), prestaciones económicas de pago único por nacimiento o adopción, ayudas de emergencia social, ingresos que procedan de cursos de formación o de contratos de formación para jóvenes, etc. Para el cómputo de los ingresos se toma como referencia el mes de solicitud de la prestación.

Cuadro A.7. Características principales de la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
<p>Si Garantizada</p> <p>Residencia legal</p> <p>Empadronamiento: 1 año a excepción emigrantes retornados, V.G. y necesidad sobrevenida</p> <p>Edad: de 25 a 65 (salvo menores con cargas/discapacidad u tutelados pos la administración, V.G.)</p> <p>Estar inscritas como demandante de empleo</p> <p>Gestiona Servicios Sociales</p>	<p>Convivientes hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad</p> <p>Convivencia mínima/independencia hogar de 12 meses (Excepto víctima de V.G.)</p>	<p>Tiempo de resolución: 3 meses</p> <p>Tiempo de comunicación de cambios: 20 días</p>	<p>Suscribir Proyecto Individualizado de Inserción</p> <p>A partir de dos tipos de situación: exclusión coyuntural y exclusión estructural</p> <p>Escolarización y seguimiento de salud</p> <p>No ejercer mendicidad</p> <p>Destinatarias: todas las personas beneficiarias</p>	<p>Se restan totalidad ingresos por trabajo</p>	<p>Cuantía para una persona: 80% del IPREM (426€)</p> <p>Cuantía cuatro miembros: 639,00€.</p> <p>Duración: mientras existe la necesidad</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.

Por otro lado, la RGC es complementaria de otros ingresos y prestaciones a las que pudiera tener derecho cualquiera de los miembros de la unidad familiar o de convivencia. Esto incluye rentas del trabajo, prestaciones del sistema de garantía de ingresos (prestaciones por desempleo, subsidio de desempleo, RAI, PAE, PREPARA u otras análogas), prestaciones derivadas de la suspensión del contrato por maternidad/paternidad o riesgo durante el embarazo, prestaciones derivadas de incapacidades temporales y prestaciones por hijo a cargo. No obstante, el total de estos ingresos siempre debe ser inferior a la al importe que correspondiera percibir. En el caso de que estos superaran esa cantidad, la RGC quedará suspendida temporalmente y se reanudarán cuando cese (a excepción del cese por motivos de trabajo, tras lo cual el demandante deberá comunicarlo).

Tanto la concesión como el mantenimiento de la prestación están vinculados al compromiso y desarrollo de un Proyecto Individualizado de Inserción para la consecución de la integración social de las personas destinatarias. En la normativa se distingue, por un lado, a aquellas situaciones de exclusión coyuntural, para las cuales se establecerán las actividades necesarias para superar la situación temporal así como el compromiso genérico vinculado a la formación y a la búsqueda activa de empleo. En cambio, en las situaciones tipificadas de exclusión estructural se establecerán actuaciones y medidas específicas para superar o compensar los factores sociales que estén en la génesis de la exclusión y para promover la integración.

Además de las obligaciones antedichas, pueden destacarse como compromisos generales no practicar la mendicidad o la obligatoria escolarización de los menores. En los supuestos de incumplimiento de las obligaciones establecidas, cuando exista mala fe del titular, no podrá solicitarse una nueva prestación de la RGC hasta que trascurren seis meses, y se podrán reclamar las cantidades indebidamente percibidas desde el primer día del mes siguiente a aquel en que se hubiera producido dicho incumplimiento.

El análisis en detalle de esta norma nos ha permitido comprobar que la norma, de partida, excluye a aquellas personas inmigrantes sin residencia continuada durante un año, que no estén en trámites de solicitud de asilo o en situación de extrema necesidad, los menores de 25 años independizados durante menos de tres años o sin cargas familiares, las personas que conviven por razones de amistad o conveniencia (más allá del parentesco) y, finalmente, como supuesto específicamente establecido en la normativa, aquellas personas que se encuentran realizando trabajos en beneficio a la comunidad y/o haciendo frente a indemnizaciones por delitos contra la vida o la libertad sexual.

Finalmente conviene destacar que la RGC ha sido modificada en los últimos años ampliando los supuestos de personas beneficiarias potenciales. Desde 2015 se permite completar la renta a las personas receptoras del subsidio parcial de desempleo. Y si bien, bajo determinados supuestos en un mismo domicilio pueden concurrir hasta dos unidades familiares, y por tanto dos prestaciones, desde 2013 se permite reconocer más de dos prestaciones de RGC por domicilio en aquellos supuestos en los que suceda violencia de género, desahucio o fuerza mayor. La última modificación en abril de 2016 amplía la compatibilidad de la prestación de quienes perciben el subsidio parcial de desempleo exclusivamente a prácticamente toda la red de protección ante tal coyuntura, al tiempo que amplían los supuestos de ingresos y bienes patrimoniales eximidos para el cómputo de la renta.

Castilla La Mancha: Ingreso Mínimo de Solidaridad

En Castilla-La Mancha la Renta mínima se denomina Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS), se trata de una prestación no garantizada, en tanto la concesión se realiza por orden de recepción de las solicitudes presentadas y hasta el límite de crédito consignado en los presupuestos de la Junta de Comunidades. La gestión del IMS corresponde a la Consejería de Bienestar Social.

Pueden beneficiarse de esta prestación aquellas unidades familiares que carezcan de medios económicos suficientes con los que atender sus necesidades básicas. Estas pueden estar constituidas por una única persona, o por dos o más, cuando exista en este caso vinculación conyugal, por adopción o de parentesco (hasta el cuarto grado de consanguinidad y hasta el segundo por afinidad). De igual modo, pueden ser beneficiarias personas con cargas familiares que, habiendo formado una unidad familiar durante un año, se reincorporen a la familia de origen por una situación de necesidad, de subsistencia, cobijo o cuidado de menores. En este caso específico de retorno podría darse la coexistencia de dos prestaciones en un mismo domicilio, sin embargo, para otros supuestos no se hace mención explícita en la normativa.

Entre los requisitos para optar al IMS se concreta la obligatoriedad de estar empadronada y de residir de manera efectiva y continuada en algún municipio de Castilla-La Mancha, al menos con dos años de antelación a la solicitud (excepto emigrantes retornados). No se precisa que se requiera de residencia legal, con lo que a la población inmigrante le bastarían el empadronamiento y la aportación de pruebas de residencia física continuada. De igual modo, tener una edad comprendida entre los 25 y los 64 años y constituir una unidad familiar independiente como mínimo con un año de antelación. Estos dos últimos requerimientos se omiten para quienes tengan menores a su cargo y/o a personas con discapacidad. Finalmente, se establecen como condiciones previas carecer de medios económicos equivalentes al IMS que correspondería a la unidad familiar y la inscripción como demandante de empleo de los miembros de la unidad familiar mayores de 16 años en disposición para ello (la inscripción es eludible en el caso de mujeres de víctimas de violencia doméstica⁴⁹).

La cuantía inicial es de 372,76 €/mes para la primera persona solicitante (60 % del IPREM, en 2015) más 41,0 €/mes por cada miembro de la unidad familiar adicional (6,6 % del IPREM). Es decir, por ejemplo, un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 495, 76€. La duración inicial de la ayuda es de 6 meses, y una vez agotado este tiempo de percepción, se establece la posibilidad de renovar por periodos similares con tres meses de interrupción entre cada uno de ellos. En cualquier caso, las sucesivas concesiones y renovaciones no podrán superar 24 mensualidades (pagos). Podrían cobrarse más mensualidades solo cuando se aprecie la imposibilidad de cumplir los objetivos de integración por causas no imputables al interesado. No procede la interrupción antedicha en los supuestos de que algún miembro de la unidad familiar esté incorporado a un programa de formación orientado a la inserción no retribuida, sea víctima de violencia doméstica o, teniendo más de 55 años, hubiera agotado la prestación/subsidio por desempleo o tenga alguna discapacidad/enfermedad sin derecho a pensión.

Como se ha señalado, uno de los requisitos de acceso indispensables es la acreditación de ausencia de medios económicos. Se computan como tales todas aquellas rentas, pensiones e ingresos que perciban las personas que componen la unidad familiar durante los tres meses anteriores a la petición. También se consideran medios económicos aquellos bienes muebles e inmuebles susceptibles de producir rendimientos económicos. La vivienda habitual queda exceptuada a efectos de determinación del patrimonio, y se deducen del cómputo de rendimientos la cuantía correspondiente al 35 % de IPREM cuando la vivienda habitual se disfrute en régimen de alquiler, exista crédito hipotecario sobre la misma o algún miembro de la unidad familiar, no independizado, tenga cargas familiares.

Si la unidad familiar percibe ingresos procedentes de rentas del trabajo o prestaciones/subsidio por desempleo por debajo de la cuantía debida como IMS, podrían completarse dichos ingresos hasta alcanzar asignación correspondiente para esa unidad familiar (siempre que el complemento sea como mínimo el 10 % del IPREM). Por el contrario, en el caso de que se perciban con carácter temporal ingresos superiores a la

⁴⁹El término «violencia doméstica» es el empleado en la normativa, aunque ha caído en desuso por limitar la violencia que se ejerce contra las mujeres por motivos de género exclusivamente al espacio «doméstico».

cantidad a la que se tuviera derecho en concepto de IMS, se suspendería el abono del IMS hasta que éstos desaparezcas. Sin embargo, la suspensión no puede ser en cualquier caso superior a seis meses; tal supuesto daría lugar a la extinción, por lo que si se alargaría, habría que iniciar de nuevo toda la solicitud administrativa.

Cuadro A.8. Características principales de en Ingreso Mínimo de Solidaridad de Castilla La Mancha.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
No Garantizada Empadronamiento: 24 meses a excepción emigrantes retornados. Edad: de 25 a 64 (salvo menores con cargas/discapacidad) Estar inscritas como demandante de empleo (Salvo V.G.) Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad Convivencia mínima 12 meses o si vuelven por necesidad extrema o cuidado (en ese caso se podrá tener dos rentas por domicilio)	Tiempo de resolución: 1 mes en la norma (actualmente 2 meses) Tiempo de comunicación de cambios: 15 días	Suscribir Plan Individual de Inserción Escolarización y seguimiento de salud Destinatarias: todas las personas beneficiarias	Se restan totalidad ingresos por trabajo	Cuantía para una persona: 60% del IPREM (372,76 €) Cuantía cuatro miembros: 639,00€. Duración: 6 meses, renovación cada 3 meses hasta 24 meses

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula el Ingreso Mínimo de Solidaridad de Castilla La Mancha.

El IMS también es complementario de otros ingresos procedentes de ayudas no periódicas finalistas como por ejemplo las ayudas que perciban las mujeres que hayan sido víctimas de malos tratos tras estancia en una casa de acogida, la prestación familiar por hijo a cargo menor de dieciocho años, prestaciones por nacimiento de hijos/as o a favor de familias numerosas, ayudas de emergencia social, prestaciones económicas en favor de menores de la CCAA, personas con discapacidad y mayores (a excepción de las pensiones de invalidez o vejez), etc. Todas estas ayudas quedan exentas de cómputo de rentas.

Tanto la concesión como el mantenimiento del IMS están vinculados a programas de apoyo personal y atención individualizada. La norma reconoce que el personal de Servicios Sociales se compromete al desarrollo de un Plan Individual de Inserción que contemple las estrategias de intervención y el itinerario de inserción que permitan la normalización del entorno socio-familiar. La inserción sociolaboral tendrá carácter preferente sobre cualquier otra medida. Además de ello, las personas beneficiarias adquieren, entre otros, el compromiso de no rechazar ofertas de empleo, de realizar actividades de búsqueda de empleo, previstas, en su caso, por los servicios sociales, así como la participación en cursos

de educación, formación, reciclaje o cualificación profesional, planteados directamente a la persona interesada, por las administraciones públicas o por entidades privadas.

En caso de incumplimiento de las contraprestaciones contempladas en el Acuerdo de Inserción el IMS puede extinguirse, y no puede volver a solicitarse la prestación hasta transcurridos 3 meses. En el caso de cobros indebidos por ingresos no declarados, correspondería la devolución de la subvención según la normativa autonómica al efecto.

El análisis detallado de la norma castellano manchega permite resaltar que la misma excluye de partida a determinados perfiles en función de la edad, el origen o la ausencia de cargas. En este sentido, sectores de población como el inmigrante sin residencia efectiva y continuada durante veinticuatro meses, y jóvenes menores de 25 años emancipados sin cargas familiares estarían al margen de este nivel de protección de ingresos mínimos.

Finalmente, aunque Ley 16/2010 de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha establece como derecho garantizado una Renta Básica —que vendría a sustituir a la ley 5/1995 del IMS— a fecha de hoy la cartera de servicios en la que se contempla todavía no ha sido aprobada. En esta materia los servicios sociales pertenecen aún a una legislación de «primera generación⁵⁰», puesto que su desarrollo en los últimos 20 años se ha realizado a través de órdenes y normativas que no han modificado sustancialmente su orientación y alcance inicial.

Cataluña: Renta Mínima de Inserción

En Cataluña la Renta Mínima de Inserción no es una prestación garantizada, puesto que se define como una acción solidaria hacia la ciudadanía con graves dificultades económicas y sociales. De su gestión y seguimiento se encarga una comisión interdepartamental adscrita al Departamento de Empresa y Empleo de la Generalitat.

Pueden beneficiarse de esta prestación tanto personas que viven solas, como aquellas que pertenecen a una unidad familiar entre cuyos miembros existan vínculos conyugales o de parentesco por consanguinidad, adopción o afinidad hasta el segundo grado.

Se establecen como requisito general para optar a la RMI estar empadronado en el momento de hacer la solicitud y tener residencia continuada (las personas extranjeras deben acreditar su residencia legal) como mínimo con dos años de antelación (o cuatro de los últimos cinco), si bien, quedan eximidas las personas emigradas retornadas y sus descendientes, y las mujeres que llegan a la comunidad para evitar maltrato a ellas mismas y sus hijos y se encuentren en situación de severa pobreza. Por otro lado, es necesario constituir un hogar independiente durante un año como mínimo, excepto las personas que tengan menores o personas con discapacidad a su cargo. Finalmente, se fija también como requisito que se trate de personas con edad comprendida entre los 25 y 65 años. También cumplirán requisitos quienes, sin alcanzar la edad mínima, se encuentren en una situación

⁵⁰ En referencia a la Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Expresión utilizada por Vilá, A. (2010).

de desamparo/riesgo social o tengan a menores o personas con dependencia/discapacidad a su cargo.

La cuantía de la prestación económica varía en función de las cargas familiares de la persona perceptora. El importe de la prestación económica básica es de 426,70 €/mes y el complemento por miembro adicional es de 55,29 €/mes (hasta el tercero y siguientes, para los que se computan 35,59 €/mes adicionales). En el caso de un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 553,17€. El pago tiene una duración máxima de 12 mensualidades, y será prorrogable mediante evaluación favorable de los Servicios Sociales, sin superar de forma acumulativa 60 meses de percepción, salvo excepciones. Una vez transcurrido dicho plazo, se podrá volver a abrir un nuevo expediente de solicitud transcurrido un año. Se establecen además complementos para circunstancias especiales: por cada hijo menor de 16 años o con un 33 % de discapacidad, familias monoparentales que no perciban pensión por alimento, personas solas cuyo grado de dependencia no permita la inserción laboral, en aquellos casos en los que se requieran desplazamientos y gastos extraordinarios en caso de hospitalización de un miembro de la unidad familiar, etc.

Cuadro A.9. Características principales de la Renta Mínima de Inserción de Cataluña.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
No Garantizada Residencia legal Empadronamiento: 24 meses a excepción emigrantes retornados V.G. en pobreza extrema. Edad: de 25 a 65 (salvo menores con cargas/discapacidad o personas tuteladas por la administración) Informe favorable de necesidad social Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad Convivencia mínima 12 meses	Tiempo de resolución: 4 meses Tiempo de comunicación de cambios: 30 días	Suscribir Plan Individual de Inserción y Reinserción Laboral Escolarización y seguimiento de salud Destinatarias: todas las personas beneficiarias	Contrato de menos de un mes no se computa Más de un mes de contrato resta 75% de los ingresos	Cuantía para una persona: 426,70 € Cuantía cuatro miembros: 553,17€. Complementos por hijos menores de 16 años, 33% discapacidad, monoparentales, dependencia, etc. Duración: 12 meses, renovación hasta 60 meses

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta Mínima de Inserción de Cataluña.

Uno de los requisitos de acceso indispensables es no disponer de los medios económicos necesarios para atender las necesidades básicas de la vida. Para ello se debe acreditar ausencia de ingresos superiores a prestación económica de la RMI que corresponda durante los últimos 12 meses, que los bienes muebles o inmuebles disponibles sean insuficientes

para atender su subsistencia, o que la persona solicitante no haya obtenido ningún ingreso en el mes anterior a la solicitud.

Sin embargo, cabe mencionar que las personas que solo presenten una problemática laboral derivada de la carencia o pérdida de trabajo, que no acrediten una dificultad social o de inserción laboral añadidas no podrían ser, a priori receptoras, de la RMI (se acredita dicha situación con informe social). Por lo que el acceso a la renta no se vincula exclusivamente a la ausencia de ingresos, sino que debe ir acompañada de una necesidad social acreditada por la profesional que corresponda. En el caso de convivir dos o más unidades familiares, los ingresos conjuntos no pueden superar, por persona, la prestación de la RMI asignada por hogar unipersonal.

La percepción de la RMI es compatible con ingresos como rentas de trabajo. Sin embargo, si este es inferior a 30 días (en un año natural) no se suspende la prestación ni se resta la cuantía percibida. Sin embargo si el trabajo es de más de un mes, a tiempo parcial y la retribución inferior a la prestación de la RMI, se empezará a deducir el 75 % de los ingresos obtenidos a partir del trigésimo día cotizado; finalmente, en el caso de contratos de trabajo en los que la retribución fijada sea inferior a la prestación económica de la RMI de la unidad familiar, se deducirá el 75 % de los ingresos. Por otro lado, la prestación es compatible con otras ayudas finalistas (ayudas familiares por hijo/a a cargo, discapacidad, etc.)

Por otro lado, tanto la concesión como el mantenimiento de la prestación se vinculan al compromiso y desarrollo de un Plan Individual de Inserción y Reinserción laboral (PIR) del que forman parte tanto la persona titular de la prestación como, en su caso, los restantes miembros de la unidad familiar o de convivencia. Entre las acciones que se realizan por parte de la administración se encuentran: las acciones de apoyo a la integración social (cubrir carencias materiales concretas, superación de desestructuraciones, carencias personales y familiares, fomento de la integración en el ámbito comunitario...), acciones de formación de adultos y apoyo a la inserción laboral (orientación, formación ocupacional, autoempleo...). Quienes se benefician de la prestación adquieren además el compromiso de no rechazar una oferta de empleo adecuada a su situación personal y familiar, de acuerdo con el PIR y en función de su disponibilidad, participar en actividades de colaboración social y cívica.

El análisis en detalle de esta norma nos ha permitido comprobar que si el acceso y mantenimiento de la prestación va sujeta al cumplimiento del convenio de inserción y las actividades que de él se deriven, la norma de partida excluye a aquellas personas que solo presenten una problemática laboral derivada de la carencia o pérdida de trabajo y no acrediten una dificultad social o de inserción añadidas y, por lo tanto, que no requieran ningún tipo de intervención social continuada. De forma más clara, las personas inmigrantes sin residencia efectiva y continuada durante 24 meses y jóvenes menores de 25 años sin cargas familiares estarían de partida excluidas de este nivel de protección social.

Finalmente, conviene destacar que la norma ha sido recientemente modificada, reduciendo los posibles beneficiarios que pueden acceder a la RMI. En 2011 se aumentó el requisito de residencia de 12 a 24 meses y se limitó el importe de la prestación junto con las ayudas complementarias a la cuantía del SMI. Un año más tarde se reguló que las personas

beneficiarias deberían presentar dificultades de inserción social y laboral añadidas a las económicas, al tiempo que el periodo sin recursos suficientes para atender las necesidades básicas que permite activa la prestación pasó de seis a doce meses. En el polo opuesto, en este periodo de tiempo se ha extendido a 12 meses consecutivos el cobro de la prestación.

Ciudad Autónoma de Ceuta: Ingreso Mínimo de Inserción Social

La Renta mínima autonómica es conocida en la Ciudad Autónoma de Ceuta como “Ingreso Mínimo de Inserción Social” (IMIS). El IMIS es una prestación garantizada y gestionada por los Servicios Sociales Comunitarios de la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Esta prestación puede percibirse tanto por personas solas como por unidades de convivencia constituidas por quienes vivan en un mismo alojamiento unidos por matrimonio o unión de hecho, por parentesco de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto y segundo grado respectivamente, por adopción, tutela o acogimiento familiar, en situación legal. Igualmente se contempla la posibilidad de que, en caso de coexistencia en una misma vivienda de varias unidades de convivencia independientes, por causas de fuerza mayor, accidente o desahucio, no se pierda la prestación.

Para poder acceder al IMIS los solicitantes deber acreditar un año de empadronamiento y residencia legal en Ceuta. Para las personas que no sean miembro de la Unión Europea, este período será de dos años (de los que doce meses han de ser inmediatamente anteriores a la solicitud). Todas ellas habrán de tener una edad comprendida entre los 25 y los 65 años (a excepción de tener cargas familiares, de orfandad absoluta, de tutelaje anterior por parte de la Ciudad Autónoma de Ceuta o de constitución de una unidad de convivencia independiente con antelación mínima de seis meses.). Además, debido a su carácter subsidiario, quienes opten a esta prestación deberán haber solicitado durante el año anterior cualquier pensión o prestación a la que pudieran tener derecho, y, quienes se encuentren en edad de trabajar, deberán estar inscritas como demandantes de empleo o mejora de empleo (salvo excepciones susceptibles de ser contempladas en el informe social).

Igualmente se debe acreditar la carencia de recursos económicos, entendiéndose que son los ingresos inferiores a la cuantía que les pudiera corresponder del IMIS. Para ello se valorará el conjunto de recursos e ingresos de la unidad de convivencia obtenidos durante el último mes, incluyendo rendimientos procedentes del trabajo, de pensiones, prestaciones y subsidios, así como las pensiones compensatorias o de alimentos fijadas mediante resolución judicial (excepto las no percibidas y reclamadas judicialmente). Cabe desatar que serán igualmente computables los rendimientos económicos derivados de actividades económicas indeterminadas que no se puedan cuantificar, para lo cual se presentará una declaración jurada con los ingresos obtenidos durante el último mes. Por su parte, la valoración del patrimonio se realizará de forma amplia, ya que aunque se excluya la vivienda habitual, se computará todo aquello que pueda igualarse a tres veces la renta del IMIS que les correspondería, los depósitos de cuentas corrientes o de ahorro, los títulos de rentas fijas o variable y los vehículos a motor. No se computarán por el contrario las prestaciones por hijo a cargo y las ayudas sociales finalistas (becas educación y formación,

ayudas de comedor, prestaciones de carácter sanitario, ayudas para el transporte, ayudas técnicas, ayudas adaptativas del hogar, ayudas de emergencia social), a excepción de las ayudas sociales de alquiler.

Si bien todos los requisitos son de obligado cumplimiento, de forma excepcional podrán ser beneficiarios de la prestación quienes no cumplan todos los requisitos pero constituyan unidades de convivencia consideradas en estado de extrema necesidad. Este es el caso de las víctimas de violencia acreditadas, de las personas con graves problemas de exclusión que convivan con un familiar que no sea de primer grado de parentesco y de los supuestos de convivencia de dos o más unidades familiares con parentesco entre sí, independientes, con cargas familiares y unos ingresos mensuales que no pueden superar los 420 euros por parte de ninguno de los núcleos familiares.

El importe de la prestación es fijado anualmente por el Consejo de Gobierno en base a los Presupuestos Generales de la Ciudad Autónoma de Ceuta (para el año 2016, la cuantía para una persona era de 300€ y se complementa 30€ por cada persona adicional hasta un máximo de 420€). En el caso de un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanza una cuantía de 390€. Su duración se limita a un año con posibilidad de optar hasta a tres prórrogas consecutivas pero en ningún caso se podrán superar los 60 meses de percepción en cómputo total (5 años). En el caso de finalización y nueva solicitud de la prestación se deberá acreditar un tiempo de espera mínimo de seis meses. El tiempo máximo establecido para resolver una solicitud es de tres meses. Si finalizado el plazo no hubiese respuesta, se entenderá denegada.

Por otro lado, tanto la concesión como el mantenimiento de la prestación están sujeta al compromiso de un Programa Individual de Inserción. El Programa debe incluir acciones destinadas a evitar la exclusión personal, social y laboral y contribuir a la inclusión socio-laboral de las personas beneficiarias del IMIS, incluyendo tanto la persona titular como los miembros de la unidad de convivencia que se consideren cuando existan causas de exclusión diferentes a la económica. Todas las personas beneficiarias adquieren el compromiso adicional de estar disponibles para el empleo en cualquier momento.

En el caso de incumplimiento de alguno de los compromisos (tanto por la utilización de recursos como por la acciones de incorporación), la prestación puede ser suspendida de forma temporal o extinguida si la infracción fuese de carácter grave o muy grave. Por su parte, si se hubiese dado una percepción indebida de la prestación, deberá reintegrarse (sin intereses).

Cuadro A.10. Características principales del Ingreso Mínimo de Inserción Social de la ciudad de Ceuta.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
No Garantizada Residencia legal Empadronamiento: 24 meses para quien no sea de UE Edad: de 25 a 65 (salvo menores con cargas, orfandad tuteladas por la administración. En estos casos convivencia 6 meses) Mínimo 12 meses sin darse baja voluntaria de trabajo No cumplir todos requisitos en casos de extrema necesidad Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo afinidad Posibilidad de varias rentas por domicilio por causa mayor (accidente o desahucio)	Tiempo de resolución: 3 meses Tiempo de comunicación de cambios: 15 días	Suscribir Programa Individual de Inserción Destinatarias: todas las personas beneficiarias	Se restan totalidad ingresos por trabajo	Cuantía para una persona: 300 € Cuantía cuatro miembros: 390€. Duración: 12 meses, renovación de tres prorrogas pero nunca más de 60 meses

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula el Ingreso Mínimo de Inserción Social de la ciudad de Ceuta.

El análisis en detalle del reglamento nos ha permitido revelar algunas situaciones que, de partida, se encuentran excluidas de la prestación. Es el caso de aquellas personas que hayan causado baja voluntaria en su trabajo durante los 12 meses anteriores, quienes estén en situación de excedencia voluntaria (salvo que les haya sido denegado el reingreso), quienes tengan derecho pero reciban una pensión alimenticia y no hayan interpuesto reclamación judicial, quienes estén internadas en establecimientos penitenciarios y quienes haya perdido, por causas imputables a ellas mismas o no hayan solicitado, cualquier prestación a la que tuviesen derecho de forma previa. En este último caso no podrá solicitarse la IMIS hasta que haya transcurrido el período por el cual hubiese percibido la prestación perdida o no solicitada.

Por último conviene señalar que la norma ha sufrido alguna modificación importante en los últimos años. En el año 2010 se incorporó la posibilidad de acceder al IMIS sin el cumplimiento de todos los requisitos (convivencia de dos o más unidades familiares independientes y con cargas que no pueden superar los 840 euros mensuales en total). También en el año 2010 se introdujo la posibilidad de renovar la prestación hasta el actual tope máximo de 60 meses. Si bien estas modificadores ampliaron la capacidad protectora

de la norma, las reformas más recientes del año 2015 han seguido un camino más restrictivo, incluyendo las ayudas sociales de alquiler como rentas computables.

Comunidad Valenciana: Renta Garantizada de Ciudadanía

En la Comunidad Valenciana la renta mínima autonómica se denomina Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC), está garantizada y es gestionada por la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas.

Es titular de esta prestación la persona a cuyo favor se concede la RGC, y también son beneficiarias la persona o personas que conviven con la titular como miembros de la unidad familiar o de convivencia. Se entiende como unidad familiar aquella formada por dos o más personas unidas por vínculos matrimoniales u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, por consanguinidad hasta el segundo grado o afinidad hasta el primer grado.

Para optar a ella se debe acreditar nacionalidad española o de cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, siempre que acrediten su residencia legal en la Comunidad Valenciana, y que hayan estado empadronados en la Comunidad Valenciana, al menos durante los 24 últimos meses. Las personas beneficiarias tendrán una edad igual o superior a 25 años e inferior a 65 años. Aunque se establecen algunas excepciones para menores de 25 años que acrediten tener a su cargo menores de edad o personas discapacitadas o menores de 25 años y mayores de 18 que, en los dos años anteriores a la solicitud, hayan estado en el sistema de protección o reforma.

La cuantía máxima a percibir por un hogar unipersonal equivale 62% del IPREM mensual (330 euros en 2016). Según el número de miembros de la unidad convivencial, puede incrementarse hasta un máximo del 100% del IPREM (532 euros en 2016). En el caso de un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 388€. La prestación se concede por periodos de uno a doce meses, pudiéndose renovar por periodos sucesivos, hasta un máximo de treinta y seis meses. Una vez agotado de nuevo podrá obtenerse la prestación, siempre que transcurran, al menos, 24 meses desde el agotamiento de la prestación anterior.

Uno de los requisitos de acceso indispensables es acreditar no disponer, a pesar de procurarlos, de los medios económicos necesarios para mantener una adecuada calidad de vida. Se considera en esta situación a las unidades familiares o convivenciales que no obtengan unos ingresos superiores a la prestación económica de la RGC que les correspondiera. Para el cálculo de la prestación no se computan prestaciones como ayudas de emergencia, becas de comedor, becas escolares y u otro tipo de ayudas para sufragar gastos imprescindibles. Tampoco las prestaciones para pago de alquiler (hasta el 90% del IPREM) o vivienda habitual (hasta el 75% del IPREM). Es incompatible con esta prestación la existencia de bienes suficientes para la subsistencia, la inclusión del titular en el programa de Renta Activa de Inserción del Ministerio, o que uno de los miembros de la unidad tenga derecho legal a percibir una pensión compensatoria y/o alimenticia y no la reciba, sin haber hecho uso de sus derechos para percibirla, o haya renunciado voluntariamente a su percepción.

Tanto la concesión como el mantenimiento de la prestación está vinculado al compromiso y desarrollo de un Plan Familiar de Inserción que incluya el conjunto de medidas propuestas por el equipo social de la entidad local para conseguir la inserción social y/o laboral. Su diseño deberá contar con un diagnóstico participado, la descripción de objetivos y la concreción de acciones.

Cuadro A.11. Características principales de la Renta mínima autonómica de la Comunidad Valenciana.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Garantizada Residencia legal Empadronamiento: 24 meses para quien no sea de UE Edad: de 25 a 65 (salvo menores con cargas, orfandad tuteladas por la administración.) No cumplir todos requisitos con informe social Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad	Tiempo de resolución:3 meses Tiempo de comunicación de cambios: 1 mes	Suscribir Plan Familiar de Inserción Destinatarias: todas las personas beneficiarias	Se restan totalidad ingresos por trabajo	Cuantía para una persona: 62% IPREM (330€) Cuantía cuatro miembros: 388€. Duración: 12 meses, renovación hasta 36 meses (después 24 de espera hasta volver a solicitar)

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta mínima autonómica de la Comunidad Valenciana.

El incumplimiento de las obligaciones puede dar lugar a sanciones leves, que van del apercibimiento verbal o escrito, hasta la pérdida de hasta un 5% de la prestación durante un mes o la extinción de la misma; graves (no participar en su plan), que pueden suponer la pérdida de un 6% de la prestación durante un periodo de hasta 6 meses o su extinción; muy graves (falsedad en documento público, falsa denuncia de violencia de género, desatender a los menores, etc.), que conlleva la extinción de la prestación. La extinción por sanción leve implica que no puede volver a ser solicitada la prestación por un periodo de tres a seis meses; de seis meses a dos años en el caso de la sanción grave; y de dos a cinco años en el caso de la sanción muy grave.

Extremadura: Renta Básica Extremeña

En Extremadura la Renta mínima autonómica se denomina Renta Básica Extremeña de Inserción, está garantizada y es gestionada por la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales; en concreto por la Dirección General de Políticas Sociales, Infancia y Familia y el Servicio de Renta Básica de Inserción.

Pueden ser unidades beneficiarias de esta prestación tanto hogares unipersonales como unidades familiares de convivencia constituidas por la persona solicitante de la ayuda y, en su caso, su cónyuge o pareja de hecho, así como los ascendientes y descendientes, y demás parientes de uno u otro, por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado inclusive, así como por adopción, tutela o acogimiento familiar constituido por resolución judicial o administrativa, siempre que convivan con la persona perceptora. También puede incluirse la vinculación de 3º grado, pero si alguno de aquellos percibiera cualquier tipo de prestación pública que pudiera verse afectada, deberá contarse con su expresa autorización para la inclusión.

Para optar a ella se debe acreditar al menos año de empadronamiento y residir legalmente en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Igualmente, la persona solicitante debe poseer alguna dificultad personal o social determinante de exclusión o riesgo de exclusión, que constituya una especial dificultad para su integración en el mercado laboral y sea considerado como tal por los servicios sociales competentes. En relación a la edad, se exige haber cumplido los 25 años de edad o tener entre 18 y 24 y tener menores o personas con discapacidad a cargo, proceder de una tutela de la administración pública, huérfano o ser un joven emancipado.

La cuantía es igual al 80% del IPREM mensual (426 euros en 2016). Según el número de miembros de la unidad convivencial, puede incrementarse, pero nunca más allá del 135% del IPREM (718 euros en 2016). Por ejemplo, en un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía del 110% del IPREM, 585,7€. La duración es de 12 meses. El Gobierno de Extremadura establece, al menos una vez al trimestre, una convocatoria para la presentación de solicitudes.

Uno de los requisitos de acceso indispensables es acreditar ausencia de ingresos superiores en cómputo mensual al 75% del IPREM. Según el número de miembros de la unidad convivencial, puede incrementarse el porcentaje (hasta el 125% como máximo, en el caso de siete miembros o más). Se considerarán como rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos derivados del trabajo, del capital mobiliario o inmobiliario y de las actividades económicas, las plusvalías o ganancias patrimoniales, así como los rendimientos que puedan deducirse del montante económico del patrimonio, con la excepción de la vivienda habitualmente ocupada por la unidad familiar de convivencia. También se considerará el importe neto de las pensiones y prestaciones sociales. No obstante, establece toda una serie de excepciones: indemnización por extinción del contrato de trabajo, prestaciones vinculadas a nacimiento o cuidado, becas de ayuda a estudios y comedor y prestación económica vinculada a asistencia personal.

Tanto la concesión como el mantenimiento de la prestación está vinculado al compromiso y desarrollo de un proyecto individualizado de inserción en los ámbitos personal y familiar, educativo y de salud. El plan debe contemplar la participación en programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales. Si el proyecto individualizado de inserción determina la aptitud del beneficiario, éste deberá aceptar la colocación adecuada que le sea ofrecida por los servicios públicos de empleo y participar en itinerarios de inserción sociolaboral elaborados por empresas de inserción.

Cuadro A.12. Características principales de la Renta Básica Extremeña.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
<p>Garantizada (convocatorias de acceso cada 3 meses)</p> <p>Residencia legal</p> <p>Empadronamiento: 12 meses</p> <p>Edad: de 25 (o menores con cargas, emancipadas, orfandad tuteladas por la administración.)</p> <p>No cumplir todos requisitos con informe social</p> <p>Gestiona Servicios Sociales</p>	<p>Convivientes hasta segundo grado de consanguinidad (puede valorarse 3er grado pero deben comprometerse al proyecto de inserción)</p>	<p>Tiempo de resolución: 3 meses</p> <p>Tiempo de comunicación de cambios: 15 días</p>	<p>Suscribir Proyecto Individualizado de Inserción</p> <p>Destinatarias: todas las personas beneficiarias</p>	<p>Se restan totalidad ingresos por trabajo</p>	<p>Cuantía para una persona: 80% IPREM (426€)</p> <p>Cuantía cuatro miembros: 585,7€.</p> <p>Duración: 12 meses,</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta Básica Extremeña.

En el caso de incumplimiento de alguno de los compromisos, la prestación puede ser suspendida temporalmente (infracciones leves y graves) o extinguida (infracciones graves y muy graves). Las suspensiones temporales van de uno a seis meses. La persona sancionada con la extinción de la prestación queda excluida del derecho a percibir la prestación económica y, en su caso, cualquier ayuda autonómica de fomento de empleo o autoempleo durante un año desde la comisión de la infracción, así como del derecho a participar durante ese período en formación profesional para el empleo. Las infracciones leves prescriben al año, a los dos años las graves y a los tres años las muy graves, contados desde la fecha de la comisión de la infracción.

Galicia: Renta de Inclusión Social de Galicia

En Galicia la Renta mínima autonómica se denomina Renta de Inclusión Social de Galicia (RISGA) y es gestionada por la Consellería de Política Social. La RISGA se configura en tres tramos: tramo personal y familiar (personas en situación o riesgo de exclusión social), tramo de inserción (personas en situación o riesgo de exclusión social y que participen en un itinerario de inserción en el mercado laboral) y tramo de transición al empleo (personas en situación o riesgo de exclusión social y que hayan accedido a un empleo tras haber sido antes beneficiarias de alguno de los tramos anteriores).

Pueden ser personas beneficiarias de esta prestación las unidades convivenciales, que convivan en el mismo domicilio y mantengan con respecto a la persona solicitante un

vínculo por matrimonio o análoga relación estable, por adopción o acogimiento, o por parentesco de consanguinidad o afinidad hasta el cuarto y segundo grado, respectivamente.

Para optar a ella se debe tener residencia legal, efectiva y constada, y estar empadronados durante los 6 meses anteriores en el territorio, a excepción de emigrantes gallegos retornados, beneficiarios de rentas mínimas procedentes de otras comunidades autónomas, víctimas de violencia de género, refugiados y víctimas de trata de personas. La persona beneficiaria deberá estar, técnicamente, valorada como persona exclusión o riesgo de exclusión social, tener más de 25 años de edad por sí o con familiares a su cargo una unidad familiar de convivencia, o tener entre 18 y 24 años pero que tengan personas a cargo, haya sido tuteladas por la Comunidad Autónoma, una discapacidad reconocida y no tengan derecho a otra prestación, estén en situación de orfandad absoluta, procedan de centros de cumplimiento de pena, estén emancipados desde hace, al menos, dos años, o sean víctimas de trata, violencia o se encuentren en riesgo de exclusión social.

La cuantía en el tramo personal y familiar es igual al 75% del IPREM mensual (399 euros en 2016). Esta se incrementará en función del número de miembros. Al primer conviviente adicional, 14% del IPREM mensual (74 euros en 2016); al segundo, el 12% del IPREM mensual (63 euros en 2016); al tercero y sucesivos, el 10% del IPREM mensual (53 euros en 2016). En conjunto no podrá superar el 120% del IPREM mensual (639 euros en 2016), salvo si existen menores, en cuyo caso el máximo es el 135% del IPREM mensual (718 euros en 2016). En el caso de un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 589€. La duración es de 12 meses, prorrogable si subsisten las circunstancias que justificaron su concesión. Por otro lado, la cuantía máxima en el tramo de inserción es del 50% del IPREM mensual (266 euros en 2016). La duración es de doce meses, prorrogables otros seis. En este caso, durante el primer mes de acceso a la actividad laboral remunerada se podrá suplementar la cantidad percibida en cómputo mensual (844 euros en 2016). En los meses siguientes la cantidad abonada se reducirá de manera gradual. A partir del séptimo mes, siempre que no varíen las circunstancias determinantes para el derecho de percepción, se procederá a la extinción de la prestación. Por último el tramo de transición al empleo será un complemento a los ingresos por trabajo (con ingresos superiores a la renta que venía percibiendo). La suma de los ingresos y complemento podrá alcanzar el primer mes el 135% del SMI, se reducirá progresivamente los siguientes meses y al séptimo mes se extinguirá la renta correspondiente a este tramo.

Uno de los requisitos de acceso indispensables es que la unidad convivencial acredite ingresos inferiores al importe que les correspondería y, además, no disponer de bienes patrimoniales de los que se deduzca la existencia de medios suficientes para la subsistencia. Se considerarán como rentas o ingresos computables las retribuciones, prestaciones, ayudas, subsidios, prestaciones de pago único o por cualquier otro concepto; las cantidades percibidas en concepto de rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario, alquileres o similares, así como rendimientos del patrimonio, bienes patrimoniales, depósitos bancarios y cuentas corrientes o de ahorro.

Por el contrario, no impedirá el acceso a la RISGA el cobro de pensiones y prestaciones de importe inferior al de la pensión no contributiva, pero se descontará de su importe.

Tampoco se consideran ingresos computables los ingresos no regulares de escasa cuantía, ingresos dirigidos a la formación reglada, ingresos para paliar situaciones de emergencia, prestaciones familiares por hijo a cargo, libranzas para adquisición de servicios o para asistente personal.

La RISGA es incompatible con pensiones no contributivas o con cualquier otra prestación o pensión de cuantía igual o superior a la de dichas pensiones. Tampoco podrán acceder las personas que tengan la edad mínima para poder solicitar una pensión no contributiva de jubilación.

Cuadro A.13. Características principales de la Renta de Inclusión Social de Galicia.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Garantizada Residencia legal Empadronamiento: 6 meses Edad: de 25 (o emigrantes retornadas, beneficiarias de RMI de otras CCAA, V.G., orfandad, entre otros). No cumplir todos requisitos con informe social Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (puede valorarse 3er grado pero deben comprometerse al proyecto de inserción)	Tiempo de resolución:2 meses Tiempo de comunicación de cambios: 10 días (5 días si se encuentra empleo)	Suscribir Proyecto de Integración Social (tramo familiar), Convenio Inclusión Sociolaboral (tramo inserción) Destinatarias: todas las personas beneficiarias	Tramo transición: complemento al empleo hasta el 135% SMI el primer mes. El resto reducción progresiva. Duración complemento 6 meses.	Cuantía para una persona tramo familiar: 75% IPREM (399€) Cuantía cuatro miembros: 7589€. Cuantía tramo inserción: máximo 50% IPREM (266€) Cuantía tramo Duración: Tramo familiar hasta fin necesidad 12 meses renovable, tramo inserción 12 meses renovable 6 meses con máximo de 18.

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta de Inclusión Social de Galicia.

Para el cobro y mantenimiento de la prestación las personas beneficiarias del tramo personal y familiar deberán suscribir un proyecto de integración social. Si existen menores, también se puede suscribir un acuerdo específico de integración socioeducativa. Para las beneficiarias del tramo de inserción habrá que suscribir un convenio de inclusión sociolaboral con el compromiso de realizar la tutoría del proceso de incorporación.

En el caso de incumplimiento de alguno de los compromisos, la prestación puede ser extinguida totalmente o en alguno de sus tramos. En el caso de la retirada total de la prestación, ésta no podrá ser solicitada de nuevo hasta que transcurran seis meses, o de

doce meses si se constata ocultamiento o falseamiento de datos. En ese caso, también deberán devolver las cantidades percibidas. Si se incumple la obligación de colaborar con la Administración en el seguimiento del caso, se podrá modificar el tramo o las cuantías percibidas. Si se incumple la obligación de escolarizar a los menores, participar en las medidas recogidas en el Plan de Inserción, o incorporarse a los tramos de inserción o de transición cuando se reúnan los requisitos, podrá implicar apercibimiento por escrito, retirada de un tercio de la prestación económica o extinción de la totalidad de la prestación económica o de alguno de sus tramos.

La Rioja: Ingreso Mínimo de Inserción

El Ingreso Mínimo de Inserción de La Rioja es una prestación periódica de carácter económico, destinada a personas que necesitan una intervención social para su inserción socio-laboral, y carezcan de los medios económicos precisos para atender las necesidades básicas. Se gestiona por la Dirección General de Servicios Sociales dependiente de la Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja.

Las personas beneficiarias deben demostrar residencia efectiva en La Rioja de forma ininterrumpida en el último año. Los solicitantes extranjeros deberán acreditar, igualmente, un año de residencia legal e ininterrumpida en España.

Sus perceptoras deben ser mayores de 25 años y menores de 65 que constituyan una unidad de convivencia independiente con un mínimo de un año de antelación (con la excepción de aquellas personas que modifiquen su residencia como consecuencia de fallecimiento, divorcio, separación, malos tratos, o cualquier otra causa similar de disolución de la unidad de convivencia, igualmente, se exceptúan los casos de reagrupación legal de personas inmigrantes, cuando no haya transcurrido más de un año desde la llegada a España de los familiares reagrupados). También podrán ser beneficiarias aquellas personas entre 16 y 25 años que tengan cargas familiares (menores o personas con discapacidad), sean huérfanos de padre y madre, o hayan sido objeto de tutela o guarda y no hayan transcurrido cuatro años desde el cese o extinción de las medidas de protección.

Para ser persona beneficiaria es preciso que, por un lado, la unidad de convivencia carezca de rentas superiores a la cuantía que le correspondería en función del tamaño del hogar y no disponer de un patrimonio cuyo valor sea superior a cuatro veces la cuantía anual del límite máximo de prestación. Por otro, no tener derecho al cobro de cualquier prestación o crédito que pudiera corresponderle (pensiones, anualidades por alimentos...). Por último suscribir un Proyecto Individualizado de Inserción (tras diagnóstico profesional previo) y comprometerse a realizar las acciones acordadas. Las contraprestaciones del Proyecto Individualizado de Inserción serán, preferentemente, actividades de formación destinadas a la inserción socio-laboral y/o desarrollo de hábitos pre-laborales. Además de ello, también entre las obligaciones se encuentra el adecuado destino de la ayuda, comunicar cualquier variación de los ingresos, no ejercer la mendicidad y mantener ininterrumpidamente la demanda de empleo. El incumplimiento de estos compromisos puede suspender la prestación, así como cuando se supere el límite máximo de rendimientos mensuales, cuando la persona titular comience a trabajar con un contrato a tiempo parcial, o con uno a tiempo completo por un período inferior a tres meses y, por último, ante la imposibilidad

sobrevenida de realizar las contraprestaciones debido a un ingreso hospitalario por un periodo superior a dos meses.

La cuantía de la prestación es del 75% del IPREM vigente cada año, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias siendo en el año 2016 de 399,38 euros mensuales. Esta cuantía se incrementa en un 15% del IPREM por cada miembro de la unidad de convivencia. Un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 639€. La prestación percibe íntegramente salvo en casos donde se contemple con un trabajo a tiempo parcial, o cuando se esté percibiendo pensiones compensatorias, subsidios o prestaciones de desempleo de importe inferior a la cuantía del Ingreso Mínimo de Inserción. En esos casos se deduce el salario o pensión percibida, garantizándose, en todo caso, el 25 % de la misma. El período máximo de percepción de la prestación, incluida las prórrogas, es de dos años sucesivos o alternativos.

Cuadro A.14. Características principales del Ingreso Mínimo de Inserción de La Rioja.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Garantizada Residencia Legal Empadronamiento: 12 meses Edad: de 25-65 (o menores con cargas, V.G., orfandad, tuteladas por la administración, entre otras.) Gestiona Servicios Sociales	Unidad de Convivencia Independiente de al menos 12 meses	Tiempo de resolución:3 meses Tiempo de comunicación de cambios: 15 días	Suscribir Proyecto Individualizado de Inserción Destinatarias: todas las personas beneficiarias	Se restan totalidad ingresos por trabajo	Cuantía para una persona: 75% IPREM (399€) Cuantía cuatro miembros: 639€. Duración: 24 meses máximo, sucesivos o alternativos,

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula el Ingreso Mínimo de Inserción de La Rioja.

En la revisión de rentas disponibles se computan el conjunto de los ingresos percibidos en el hogar, en el mes de presentación de la solicitud, incluidos los procedentes del trabajo, del patrimonio, de pensiones o de cualquier otro título. En el caso de no disponerse de declaración fiscal previa, se realiza una declaración responsable de ingresos mensuales medios netos a lo largo de los tres últimos meses. Los ingresos derivados de indemnizaciones por despido, seguros premios, donaciones, etc. tienen un tratamiento especial, ya que su cuantía se divide entre sesenta y se computa a los 60 meses siguientes a percibirlo. Por otro lado, no son computables los ingresos procedentes de ayudas y prestaciones de servicios sociales de naturaleza no periódica y de importe inferior a cuatro veces la cuantía máxima de la prestación, las prestaciones en el ámbito de la protección de la infancia, así como las becas públicas de educación o formación y similares. Tampoco los generados por la venta de la vivienda habitual cuando se reinviertan en su totalidad en la

compra de vivienda del mismo tipo, o en un negocio o puesto de trabajo propio. Y tampoco las asignaciones percibidas como prestación familiar por hijo a cargo menor de 18 años. Por último, es importante también señalar que la norma señala que las solicitudes que no han tenido respuesta en los tres meses desde su entrada en el Registro General, son aceptadas siempre que a las mismas se acompañe un proyecto individualizado de inserción.

Comunidad de Madrid: Renta Mínima de Inserción

La Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid es una prestación periódica articulada por la Consejería de Políticas Sociales y Familia D. G. de Servicios Sociales e Integración Social de la Comunidad de Madrid, con el objeto de satisfacer las necesidades básicas no cubiertas.

La Renta Mínima de Inserción puede ser percibida por todas aquellas personas que, en primer término, carezcan de recursos económicos suficientes. Además de ello, las personas beneficiarias deben acreditar residencia legal en la Comunidad de Madrid y estar empadronadas en alguno de sus municipios. Con respecto a la edad, las personas beneficiarias deben tener entre 25 y 65 años y tener menores o personas con discapacidad a su cargo. También se reconoce la prestación a menores de 25 o mayores de 65 años cuando se den circunstancias como haber estado tutelado por la Comunidad de Madrid, orfandad absoluta, grave exclusión social, ser víctima de violencia en el ámbito familiar, participar en un programa de Inclusión reconocido o no tenga derecho a pensión de jubilación por no reunir, por ejemplo, los periodos de residencia legal previa.

En todos los casos, debe constituirse una unidad de convivencia existente con una antelación mínima de seis meses a la fecha de la solicitud. Tiene que haberse solicitado previamente a los organismos correspondientes las pensiones o prestaciones, cuando la persona solicitante, titular o cualquiera de los miembros de su unidad de convivencia, reúnan los requisitos para tener derecho a ellas. Además, es necesario tener escolarizados a los menores en edad de escolarización obligatoria que formen parte de la unidad de convivencia. Por último, se precisa haber suscrito el compromiso de formalizar el preceptivo Programa Individual de Inserción y de participar activamente en las medidas que se contengan en el mismo.

Existe también la posibilidad de establecer unidades de convivencia independientes, siempre que las unidades de convivencia que comparten la vivienda o alojamiento tengan vínculos de parentesco entre sí y concurren otra serie de situaciones: que la unidad de convivencia independiente tenga menores a cargo, que los ingresos mensuales de las unidades de convivencia independientes no superen, computados los recursos de todos sus miembros, un máximo de dos veces la cuantía mensual de Renta Mínima de Inserción y que la solicitud se formule expresamente como unidad de convivencia independiente.

La cuantía de la Renta Mínima de Inserción está integrada por la suma de una prestación mensual básica (400€ en 2016) y un complemento mensual variable, que se fija en función de los miembros que formen la unidad de convivencia. Para el primer miembro adicional de la unidad de convivencia el complemento será 112,67 euros, por cada uno de los miembros siguientes de la unidad de convivencia será de 75,11 euros. En un hogar con dos

personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 662,89€. Esta cuantía se publica anualmente. La duración de esta se prolongará mientras persistan las necesidades.

Esta cuantía se otorga en su integridad cuando la unidad de convivencia carezca de recursos económicos. Sin embargo, cuando la unidad de convivencia dispone de recursos, se restan del importe de la prestación los ingresos mensuales de cualquiera de sus miembros. Cuando en una unidad de convivencia existen menores sometidos a régimen de custodia compartida de sus progenitores, el complemento mensual variable aplicable a cada menor, se determina prorrateando los períodos de convivencia efectiva con cada progenitor. Cabe señalar que esta es una de las pocas normas que contemplan dichas situaciones, y que es un reflejo de buscar formas de adaptación a formas de convivencia y familia cada vez más comunes.

Cuadro A.15. Características principales de la Renta Mínima de Inserción de Madrid.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Garantizada Residencia Legal Empadronamiento: 12 meses Edad: de 25-65 (o menores o mayores con cargas, discapacidad V.G., orfandad, tuteladas por la administración, sin derecho a PNC entre otras.) Gestiona Servicios Sociales	Unidad de Convivencia Independiente de al menos 6 meses que compartan vivienda y vínculos parentesco hasta 4º grado y 2º de afinidad (reconoce nuevas formas de familia en el cómputo de rentas)	Tiempo de resolución: 3 meses Tiempo de comunicación de cambios: 10 días	Suscribir Programa Individualizado de Inserción (muy detallado), con vigencia 24 meses y renovación cada 6 meses. Destinatarias: todas las personas beneficiarias	Se restan totalidad ingresos por trabajo	Cuantía para una persona: 400€ Cuantía cuatro miembros: 662,89€. Duración: mientras persista la necesidad

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta Mínima de Inserción de Madrid.

La percepción y mantenimiento de la prestación está ligada al establecimiento de un Programa Individual de Inserción, que se iniciará al mes siguiente a la concesión de la prestación. Éste es una previsión de acciones para favorecer la incorporación laboral e integración social y promover la inclusión de las personas en situación de necesidad. Este programa será un plan de intervención técnico elaborado por el trabajador social del centro municipal de servicios sociales y debe contar con la participación y consentimiento de la persona a la que va destinado. Tendrá una previsión de 6 meses de duración y se renovará, tras una evaluación positiva, por otro semestre más y así sucesivamente hasta los veinticuatro meses. Debido a que en los casos donde la renta se perciba desde hace dos

años, deberá elaborarse necesariamente un nuevo programa, en el que se hagan constar de forma expresa las razones que justifican la percepción a largo plazo de la prestación económica, un pronóstico acerca de las posibilidades de superación de la situación, y una propuesta de acciones a medio y largo plazo adecuadas a dichas posibilidades.

Además de ello, la propia norma detalla extensamente qué debe contener el Programa Individual de Inserción (calendarización de acciones, duración, periodicidad de las entrevistas y reuniones periódicas para el seguimiento de la situación social de la persona), e incluso establece la necesidad de que se actuaciones como la participación en programas de los servicios sociales o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, el acceso a servicios de salud, educación, formación ocupacional y empleo, la búsqueda de empleo adecuado, la escolarización de los hijos en los niveles educativos obligatorios, etc.

No cumplir estas obligaciones y otras exigibles a toda la unidad de convivencia como no causar baja voluntaria en un trabajo, ni rechazar oferta de empleo adecuada a sus capacidades y habilidades o mantenerse en búsqueda activa de empleo, puede suspender la percepción de la prestación. En definitiva, nos encontramos ante una norma que dota de fuerte contenido a las acciones de inserción. Este hecho regula, en parte, los propios acuerdos, evitando la posible discrecionalidad de aquellas normas vagas y ambiguas en esta cuestión. No obstante, también esta concreción incrementa la presión en las actividades, facilitando un mayor control del propio proceso de inclusión.

Ciudad Autónoma de Melilla: Ingreso Melillense de Integración

El Ingreso Melillense de Integración se define como un instrumento de Inserción mediante un tratamiento integral, y no sólo una Prestación Económica para las situaciones de Pobreza y Marginación, por estar sujeta a la realización de Itinerarios de Inserción Social y por tener un carácter de subsidiariedad y de complementariedad respecto a otros sistemas de protección social. Está gestionada y financiada por la Ciudad Autónoma de Melilla, a través de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad.

En una prestación destinada a personas o Unidades Económicas de Convivencia Independientes (UECI) que viven solas, dos o más personas que viven juntas, cuando estén unidas entre sí por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga, por adopción y de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el 2º grado. A diferencia de otras normativas, se consideran sujetos de derecho dos o más personas que, no estando unidas entre sí por alguno de los vínculos previstos, viven juntos en una misma vivienda o alojamiento alternativo, por ejemplo, centros de acogida para mujeres maltratadas e instituciones o Centros de acogida en el ámbito de la Infancia, Adolescencia, Adultos y Tercera Edad, con situaciones constatables de urgente necesidad.

Para poder solicitar esta renta se debe acreditar una convivencia como mínimo de un año y medio de antelación a la fecha de solicitud con las excepciones de, por un lado, separación, siempre que la nueva unidad esté exclusivamente constituida por personas integrantes de la U.E.C.I. anterior. Por otro, quienes constituyeran una nueva U.E.C.I. por fallecimiento de los padres, tutores o representantes legales. Y, por último, personas víctimas de violencia

doméstica. En el supuesto de que en una misma U.E.C.I. existan varias personas que pueden acceder a la prestación, solo una de ellas podrá ser beneficiaria.

Cuadro A.16. Características principales del Ingreso Melillense de Integración.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
<p>Garantizada Residencia Legal Empadronamiento: 36 meses Edad: de 25-65 (menores con cargas, emancipadas, V.G., discapacidad, tuteladas por la administración, entre otras.) No cumplir todos requisitos con informe social 15% reserva para alto riesgo Gestiona Servicios Sociales</p>	<p>Convivientes hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad (posibilidad de dos personas convivientes sin lazos por V.G, centros tutelados, situaciones de urgente necesidad) Convivencia mínima 18 meses (excepto separaciones, emancipación y V.G.)</p>	<p>Tiempo de resolución:3 meses Tiempo de comunicación de cambios: 15 días</p>	<p>Suscribir Itinerario de Inserción Social Destinatarias: todas las personas beneficiarias</p>	<p>Se restan totalidad ingresos por trabajo</p>	<p>Cuantía para una persona: 327,6€ Cuantía cuatro miembros: 489,83€. Duración: 12 meses, renovación cada 3 meses, hasta 12 meses más.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula el Ingreso Melillense de Integración.

Para ser beneficiaria es necesario estar empadronada y tener residencia efectiva de al menos los 36 meses anteriores en la Ciudad Autónoma de Melilla, ser mayor de 25 años y menor de 65 años, con las excepciones de víctimas de violencia doméstica, menores emancipados por matrimonio o concesión judicial y las familias monoparentales con cargas familiares. Podrán también acceder a la prestación las personas mayores de 18 años con discapacidad y en situación de orfandad absoluta sin derecho a otras prestaciones. Por otro lado resulta relevante señalar que la norma prevé un cupo de un 15% reservado, previo informe social, para los colectivos llamados de “alto riesgo” (mayores de 18 años que hubiesen estado, colectivos de drogodependientes en fase de inserción o rehabilitación, víctimas de violencia doméstica y discapacitados o enfermos mentales en fase de rehabilitación).

Otro de los requisitos de acceso básicos es acreditar la ausencia de ingresos por debajo de la cuantía que corresponda a cada hogar, en función del número de miembros. Para ello, la persona beneficiaria no puede ser propietario o usufructuario de bienes, muebles o inmuebles, a excepción de la vivienda habitual, cuyas características, valoración, posibilidad

de venta, o cualquier otra forma de explotación indique, de manera notoria, la existencia de medios suficientes.

En el caso de que haber rentas inferiores a la cuantía, éstas se restarán de la prestación hasta alcanzar un máximo de cuantía del 100% de SMI. En ese caso, reconocerán como ingresos también aquellos recibidos de un empleo protegido en programas especiales de empleo, de las actividades formativas y laborales de inserción remunerada, de prestaciones o subsidios de desempleo, siempre que no se haya causado baja voluntaria en la empresa sin causa justificada.

El importe mensual de la prestación es la suma de un subsidio básico equivalente al 50% del SMI mensual y la cuantía del complemento variable, en función del número de miembros de la U.E.C.I., que queda fijada de la siguiente manera: 9% S.M.I. por un miembro adicional, 8% S.M.I. por el 2º miembro, 7% S.M.I. por el 3º miembro, 6% S.M.I. por el 4º miembro y 5% S.M.I. por el 5º miembro y siguientes. Por ejemplo: en el caso de un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 484,83€. Sin embargo, en ningún caso la suma de los importes puede superar el 100% del SMI.

La concesión de la prestación tiene que resolverse en 3 meses como máximo y no pueden producirse atrasos en el pago superiores a un mes. Tiene una duración máxima de 12 mensualidades y dos pagas extraordinarias correspondientes a los meses de junio y diciembre, siendo prorrogable trimestralmente hasta un máximo de 12 meses más. Para solicitar nuevamente el Ingreso Melillense de Integración por parte del titular o cualquier miembro de la U.E.C.I. una vez agotada dicha percepción y sus sucesivas prórrogas, deberá transcurrir como mínimo un año desde el último mes de percepción.

Región de Murcia: Renta Básica de Inserción

En Murcia la Renta mínima autonómica se denomina Renta Básica de Inserción, está garantizada y es gestionada por el Instituto Murciano de Acción Social. Pueden ser beneficiarias de esta prestación tanto hogares unipersonales como unidades familiares de convivencia constituidas por unión matrimonial o unión de hecho asimilable, por parentesco de consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, y por adopción, tutela o acogimiento familiar.

Los requisitos para optar ella son residir legalmente en territorio español, estar empadronado en Murcia y tener residencia efectiva de, al menos, el año anterior a la solicitud, ser mayor de 25 años y menor de 65, constituir una unidad de convivencia independiente, carecer de recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, haber solicitado previamente las pensiones y prestaciones a las que se pudiera tener derecho, y participar junto a los miembros de la unidad de convivencia en los proyectos individuales de inserción.

A estos requisitos se establecen algunas excepcionalidades, por ejemplo, en materia de edad, también podrán ser titulares las personas que, reuniendo el resto de los requisitos, sean menores de veinticinco años o mayores de sesenta y cinco y tengan menores o personas con discapacidad a su cargo, personas entre 18 y 25 años que hayan estado tutelados por la Región de Murcia antes de alcanzar la mayoría de edad, personas en

situación de orfandad absoluta o grave exclusión social que participen en un programa de integración reconocido, personas con edad superior a 65 años que no sean titulares de pensión de ingresos mínimos, y personas en extrema necesidad, cuyas características tienen que ser definidas en una norma posterior que todavía no ha sido desarrollada.

La cuantía de la prestación es 300 euros para una persona, más un incremento de 86€ para la segunda, 56€ para la tercera y cuarta persona (si es adulta el 50%), 46€ para la quinta y siguientes personas, hasta un importe máximo de 682€. En un hogar con dos personas adultas y dos menores alcanzaría una cuantía de 470€. La duración es de 12 meses, una vez agotado este tiempo establece la posibilidad de renovar por 6 meses más cuando exista una limitación funcional que impida o dificulte gravemente la incorporación laboral de las personas beneficiarias, cuando el cese en la percepción de la prestación pueda afectar negativamente al desarrollo o cuando se requiera más tiempo para la buena consecución del Proyecto Individual de Inserción. Actualmente están a la espera del desarrollo de un nuevo Decreto que, entre otras, regula la posibilidad de extender 12 meses más la protección.

Cuadro A.17. Características principales de la Renta Básica de Inserción de Murcia.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
Garantizada Residencia Legal Empadronamiento: 12 meses Edad: de 25-65 (menores o menores con cargas , orfandad, V.G., discapacidad, tuteladas por la administración, entre otras.) Posibilidad excepción casos extrema necesidad (sin norma desarrollada) Gestiona Servicios Sociales	Convivientes hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad	Tiempo de resolución:2 meses en la norma (actualmente 3 meses) Tiempo de comunicación de cambios: 15 días	Suscribir Proyecto Individual de Inserción Destinatarias: todas las personas beneficiarias	Se restan totalidad ingresos por trabajo	Cuantía para una persona: 300€ Cuantía cuatro miembros: 470€. Duración: 12 meses, renovación 6 meses más (con causas que justifiquen)

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta Básica de Inserción de Murcia.

Esta prestación es compatible con ingresos derivados de rentas de trabajo, pensiones y prestaciones, siempre que estos sean inferiores a la cuantía de prestación que corresponda a ese hogar. En esos casos, se resta de la cuantía a la que esa unidad de convivencia tiene derecho. No obstante, esta cuantía es compatible las prestaciones de dependencia, la prestación familiar para discapacitados menores de 18 años, acogimiento remunerado de

un menor o ayudas de tipo finalista (ayudas para alquiler, etc.), aunque cabe señalar que en la práctica no se ha convocado este tipo de ayuda en los últimos 5 años.

Tanto la concesión como el mantenimiento de la prestación están vinculados al compromiso y desarrollo de un compromiso de inserción. El compromiso debe incluir acciones orientadas a la inserción laboral o a la mejora de las capacidades de empleabilidad de la persona titular de la prestación. Al igual que el titular, la administración asume la responsabilidad, por un lado, de orientar, informar, diseñar, firmar el acuerdo. Por otro, a dotar de programas de integración laboral destinados a estos colectivos. Todas las personas beneficiarias adquieren el compromiso de estar disponibles para el empleo adecuado, no obstante, en casos de personas con especiales dificultades (invalidez, discapacidad), se establece la posibilidad de que participen en las labores de formación aunque su fin no sea el acceso al mercado laboral sino el desarrollo de un itinerario de integración.

En el caso de incumplimiento de alguno de los compromisos (tanto por la mala utilización de los recursos como por las acciones de incorporación) la prestación puede ser suspendida temporalmente o extinguida en los casos de faltas graves o muy graves. Entre las acciones castigadas destacan la obtención o mantenimiento de la prestación ocultando datos que la hubieran limitado en su cuantía, la utilización de la prestación para fines distintos a los establecidos, la negativa reiterada a cumplir el compromiso de inserción y la actuación fraudulenta del titular en la obtención de la prestación y en el mantenimiento de la misma. Como consecuencia, en algunos casos se debe devolver las mensualidades indebidamente percibidas. La sanción máxima es de 6 meses. Una vez finalizado, se podrá restablecer la prestación.

El análisis en detalle de esta norma nos ha permitido comprobar que si bien el cumplimiento de requisitos y el mantenimiento de la prestación va sujeto a compromisos en materia de inserción, la norma de partida excluye a aquellas personas que por razones de edad u origen no pueden acceder a la prestación. En este sentido, colectivos como las personas inmigrantes en situación irregular, muestran una mayor vulnerabilidad en esta comunidad, debido a que se encuentran, de partida, por cuestiones normativas, al margen de este nivel de protección de ingresos mínimos.

Comunidad Foral de Navarra: Renta Garantizada

Navarra es una de las Comunidades Autónomas pioneras en el desarrollo de prestaciones de Renta mínima . Desde el año 1999 la entonces denominada Renta Básica, fue una prestación garantizada destinada a los hogares sin ingresos. Esta primera norma exigía 12 meses de residencia continuada y efectiva en la Comunidad Foral, tenía como perceptoras a personas de entre 25 y 65 años (excepto menores de 25 con cargas o en procesos de inserción), tenía una duración de 6 meses y podía ser renovada hasta fin de necesidad. Desde su inicio la norma vinculó la cuantía al SMI, con un 85% del SMI para los hogares unipersonales y un incremento por cada miembro adicional con un máximo del 145% de SMI. En los primeros años de la crisis esta primera norma fue modificada en varias ocasiones, en 2008 se estableció la duración máxima de 24 meses y en el 2010 se incrementó la cuantía al 100% del SMI para los hogares unipersonales. No obstante, fueron modificaciones parciales que culminaron en 2012 en una nueva ley que no solo modificó la

capacidad de la protección de la prestación, sino su propia denominación, actualmente Renta de Inclusión Social.

La LF 1/2012 de la Renta de Inclusión Social incorporó una serie de restricciones en términos de requisitos de acceso que generaron, de partida, numerosas situaciones de exclusión normativa. A grandes rasgos, esta reforma limitaba la permanencia en la prestación a dos años, limitaba el acceso a la población extranjera (a través de nuevos requisitos más estrictos de empadronamiento, regularidad, etc. o haber vivido en Navarra de manera efectiva y continuada en los últimos 24 meses), desligaba la cuantía del SMI vinculándola a la previsión anual de los presupuestos forales y reorientaba la consideración del derecho ciudadano que reconocía la norma de 1999 a la protección económica vinculada a la inserción laboral.

Esta reforma fue ampliamente contestada desde diversos ámbitos, por lo que desde su implementación ha sufrido hasta 5 reformas parciales que han ido, progresivamente, flexibilizando sus requisitos, ampliando la protección a los hogares con menores y tratando de agilizar los procesos de renovación. Entre los cambios más relevantes de estas modificaciones fueron la ampliación de la duración hasta los 36 meses de prestación, la renovación extraordinaria para los hogares con menores, la excepcionalidad de acreditar residencia legal para aquellas personas que han perdido los permisos a causa de una situación de desempleo sobrevenida o para los hogares con menores de 16 años, la vuelta al SMI como unidad de referencia para la cuantía o la flexibilización de los requisitos de edad para menores de 25 años o mayores de 65 años con responsabilidades familiares, que se encuentren en procesos de incorporación o que provengan de instituciones de menores. Igualmente cabe destacar la extensión del periodo de percepción de 6 a 12 meses, contribuyendo a simplificar los procesos administrativos.

Actualmente, Navarra está debatiendo una nueva Ley Foral de Derechos a la Inclusión Social y Renta Garantizada que incorpora cuestiones novedosas con respecto a la norma anterior, caminando hacia los modelos de Rentas Mínimas más avanzados. Esta ley foral regula el doble derecho a la inclusión social a través de un proceso personalizado que debe ir acompañado de las políticas públicas necesarias para ello, y el derecho a una Renta Garantizada para todas aquellas personas sin ingresos, que cumplan los requisitos de acceso. Las personas beneficiarias serán personas mayores de edad, mayores de 65 años con PNC de régimen especial o menores emancipados con cargas, deberán acreditar 2 años de residencia en Navarra o un año si tienen menores a cargo, deberán carecer de ingresos para satisfacer sus necesidades básicas y no tendrán derecho ninguna otra prestación. En el caso de unidades familiares, se tendrá en cuenta hasta el segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, y deberán acreditar al menos 6 meses de convivencia previa. Con carácter general corresponderá una sola renta por unidad familiar, excepto si en un domicilio conviven dos o más unidades familiares, con un máximo de tres por domicilio.

La cuantía se desliga del SMI y se establece un módulo básico de 600€ para un hogar unipersonal que se incrementa un 35% para la segunda persona, el 25% para la tercera y el 15% para la 4ª y siguientes. Este importe se actualizará anualmente con el valor mayor bien

del IPC o de la subida de salarios en Navarra. Por ejemplo, en un hogar con dos personas adultas y dos menores la cuantía sería de 1050€. La prestación tendrá una duración de 12 meses, prorrogables siempre que persista la necesidad.

El cómputo de rentas para asegurar el acceso a la prestación tendrá en cuenta los rendimientos de trabajo, rendimientos netos del capital inmobiliario de los últimos 6 meses (exceptuando vivienda habitual, bienes necesarios para desarrollar actividad económica o los muebles de menos de 65% del valor de la renta para una persona) y las pensiones y prestaciones a cargo tanto de fondos públicos como privados. Se exceptúan del cómputo las ayudas finalistas, prestaciones familiares que hasta el 45% de la Renta Garantizada para un solo miembro, las prestaciones por hijo a cargo, las prestaciones económicas por acogimiento de menores o los incentivos y gratificaciones de los centros ocupacionales de inserción.

Cuadro A.18. Características principales de la Renta Garantizada de Navarra.

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTÍMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
<p>Garantizada Empadronamiento: 24 meses (o 12 meses con menores) Edad: de 18-65 (mayores PNC y menores con cargas)</p> <p>No cumplir todos requisitos Gestiona Servicios Sociales</p>	<p>Convivientes hasta segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad 6 meses convivencia previa</p>	<p>Tiempo de resolución: 3 meses Tiempo de comunicación de cambios: 15 días</p>	<p>Suscribir Actividades de inserción sociolaboral Reconoce el Empleo Social Protegido como programa para RMI Compromiso de ofrecer oferta de empleo a los 24 meses de percepción en casos empleables</p> <p>Destinatarias: todas las personas beneficiarias</p>	<p>Se establecen estímulos al empleo</p>	<p>Cuantía para una persona: 600€ Cuantía cuatro miembros: 1050€. Duración: 12 meses, prorroga hasta que subsista necesidad (renovaciones cada año)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta Garantizada de Navarra.

Uno de los elementos más novedosos de la norma es la regulación de los estímulos al empleo, ya puestos en práctica en la Comunidad Autónoma Vasca desde el año 2001. A través de este sistema una parte de los ingresos por trabajo quedan excluidos del cómputo de rentas. Igualmente, otra cuestión reseñable es el compromiso de ofertar alternativas

laborales o la participación en programas como el Empleo Social a participantes que lleven, al menos, dos años percibiendo la renta.

Las personas beneficiarias deberán residir en Navarra durante la percepción de la renta, participar en las actividades de inserción socio-laboral planificadas y consensuadas tras el co-diagnóstico de inclusión. Igualmente, se establece como obligatoriedad permanecer disponibles para las ofertas de empleo adecuado y aceptarlas. Esta última cuestión, también señalada en otras normas anteriores, acentúa el carácter activador de la prestación. Si bien se establece todo un sistema de estímulos al empleo para apoyar los procesos de incorporación, habrá que esperar a ver si en un contexto donde las ofertas de empleo tienen poca capacidad de integración, esta obligación supone un freno para los procesos de emancipación reales. Igualmente, cabe señalar que la propia redacción de este requisito puede provocar interpretaciones dispares que den lugar a cierta discrecionalidad profesional en su aplicación.

En definitiva, la nueva norma Navarra supone un claro avance en términos de capacidad integradora y reconocimiento de derechos. En primer lugar, toma postura ante el debate sobre el doble derecho tanto a la Inclusión Social como a la protección económica. En segundo lugar, simplifica los requisitos básicos de acceso, debido a que si bien mantiene la residencia de al menos 24 meses previa a la solicitud y elimina la obligatoriedad de estar residiendo de manera legal. Asimismo, agiliza los procesos administrativos al establecer las renovaciones cada 12 meses, garantiza la actualización anual de la cuantía básica en función de los indicadores de desarrollo económico navarros y extiende la protección mientras la necesidad persista. Por último se compromete a apoyar los procesos de incorporación a través de un sistema de estímulos al empleo o de programas como el Empleo Social Protegido. No obstante, al igual que en otros casos, la norma tiene algunas limitaciones vinculadas a la obligación de aceptar las ofertas de trabajo adecuadas, para las cuales habrá que esperar un tiempo que nos permita valorar si más allá de ser una medida de activación, lo es también de inclusión social.

Comunidad Autónoma Vasca: Renta de Garantía de Ingresos

En el País Vasco la Renta mínima autonómica se denomina Renta de Garantía de Ingresos, está garantizada y es gestionada por Lanbide, Servicio Vasco de Empleo. Pueden ser beneficiarias de esta prestación tanto hogares unipersonales como unidades familiares, con al menos con un año de convivencia, constituidas por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, por adopción, por consanguinidad hasta el cuarto grado o afinidad hasta el segundo grado, o por una relación de acogimiento familiar permanente, preadoptivo o de tutela.

Para ello, las unidades de convivencia debe estar constituidas, como mínimo, con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud, a excepción de personas con menores a su cargo, unidades de convivencia que haya vivido una separación, divorcio, fallecimiento o ingreso en centro residencial o penitenciario, víctimas de maltrato doméstico o personas perceptoras de pensiones de vejez, invalidez o viudedad.

Además de ello, se requiere estar empadronado y tener residencia efectiva e ininterrumpida en el País Vasco durante los 3 años anteriores -a excepción de personas empadronadas, al menos con un año de antelación, que acrediten 5 años de vida laboral remunerada. Igualmente, podrán ser beneficiarias personas que cobran una pensión pública o hayan sido víctimas de maltrato doméstico (las cuales solo deberán acreditar un año) o personas empadronadas durante cinco años continuados de los diez inmediatamente anteriores. En relación a la edad de acceso, se exige tener cumplidos los 23 años, o más de 18 para las personas que tengan a su cargo menores o convivientes con, al menos, el 45% de discapacidad, que perciban pensiones de invalidez, que sean huérfanas de padre y madre, o que hayan formado una relación de convivencia conyugal o análoga de al menos 6 meses.

Por otro lado es requisito no disponer de recursos suficientes, no encontrarse internada con carácter permanente en una residencia de carácter social, sanitaria o socio sanitaria pública o concertada, no estar en prisión, haber solicitado con anterioridad todas las prestaciones económicas que le puedan corresponder, tanto al titular como a los miembros de la unidad de convivencia, estar inscrito en Lanbide como demandante de empleo y tener firmado un Convenio de Inclusión o un preacuerdo. En el caso de estar trabajando, las personas beneficiarias no deben tener reducción de jornada laboral, salvo que no sea voluntario.

La cuantía general para una unidad de convivencia de una persona es de 88% del SMI (625,58€ mensuales), 113% para las unidades de convivencia de dos personas (803,31€ mensuales) y 125% para las de tres o más personas (888,62€ mensuales). Igualmente se establece un complemento de 6,4% del SMI para hogares monoparentales. La prestación se mantendrá mientras subsistan las causas que motivaron su concesión, se cumplan las condiciones exigidas para el acceso a la prestación y se cumplan las obligaciones marcadas. Se concede por un período de dos años y se renueva con carácter bienal.

Uno de los requisitos de acceso indispensables es acreditar ausencia de ingresos suficientes. Para ello se tienen en cuenta los recursos de todas las personas miembros. Computan como ingreso todas las ayudas o prestaciones que reciban y que no estén exentas. El patrimonio máximo (dinero, títulos, valores, vehículos u otra propiedades) de la unidad de convivencia no puede ser superior a cuatro veces la cuantía anual máxima de la Renta de Garantía de Ingresos que pudiera corresponder y no se puede disponer de ningún bien inmueble, a excepción de la vivienda habitual (con el garaje y el trastero) y el inmueble en el que se realizan las actividades por cuenta propia, si existiera. Por otro lado, la cuantía puede complementarse con ayudas de tipo finalista como becas para la educación o la formación, ayudas técnicas, becas-comedor y becas de transporte, ayudas para el acceso o la rehabilitación de la vivienda habitual, subsidio de movilidad y gastos de transporte de personas con discapacidad, subsidio por ayuda de terceras personas, ayudas de emergencia social u otras ayudas finalistas para la integración social de personas en situación de riesgo.

Cuadro A.19. Características principales de la Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco

REQUISITOS DE ACCESO	MIEMBROS COMPUTABLES Y Nº DE RENTAS POR HOGAR	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	COMPROMISOS Y RECURSOS PARA LA INCLUSIÓN	ESTIMULOS AL EMPLEO	CUANTÍA Y DURACIÓN
<p>Garantizada Empadronamiento : 36 meses (V.G, otros supuestos empadronamiento)</p> <p>Edad: a partir de 23 (menores orfandad, con cargas, discapacidad 45%, matrimonio al menos 6 meses)</p> <p>Posibilidad excepción casos extrema necesidad (sin norma desarrollada)</p> <p>No cumplir todos requisitos</p> <p>Gestiona Lanbide (Servicio Vasco de Empleo)</p>	<p>Convivientes hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad</p> <p>12 meses convivencia previa (excepción separaciones, salida centro, V.G.)</p> <p>Hasta dos RGI por hogar</p>	<p>Tiempo de resolución: 2 meses</p> <p>Tiempo de comunicación de cambios: 15 días</p>	<p>Suscribir Convenio de Inclusión (en casos empleables, excepción estudiantes, mayores de 65 años, entre otras)</p> <p>Destinatarias: todas las personas beneficiarias</p>	<p>Se establecen estímulos al empleo denominada “Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo”</p>	<p>Cuantía para una persona: 88% SMI (625,58€)</p> <p>Cuantía cuatro miembros: 888,62€.</p> <p>Complemento 6,4% SMI monoparentales y PCV de 250€</p> <p>Duración: 24 meses, prorroga hasta que subsista necesidad (renovaciones cada 2 años)</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la norma que regula la Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco

En este caso, la prestación se percibirá siempre que la totalidad de ingresos de un hogar no superen la cuantía máxima establecida para ese hogar. En el caso de ingresos derivados de rentas de trabajo, se establece una modalidad denominada “Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo”, destinada a personas que disponen de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la Renta Básica para la Inclusión y Protección Social. Para ello se establecen los denominados estímulos al empleo, pioneros en el estado para acabar con la denominada “trampa de la pobreza⁵¹”. Así, quedan excluidos del cómputo de los recursos disponibles, con carácter temporal, determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena correspondiente a la persona solicitante o a otras personas miembros de su unidad de convivencia.

⁵¹ “La posibilidad de percibir, sin necesidad de trabajar, prestaciones asistenciales de similar cuantía a las ganancias que podrían obtenerse de un empleo desincentiva el acceso al mercado de trabajo de perceptores de estas prestaciones” (Zalakain, 2006:50).

Tanto la concesión como el mantenimiento de la prestación está vinculada al compromiso y desarrollo de un Convenio de Inclusión. El plan debe incluir acciones orientadas a la inserción laboral o a la mejora de las capacidades de empleabilidad de la persona titular de la prestación. Al igual que el titular, la administración asume la responsabilidad de orientar, informar, diseñar, firmar el acuerdo. Todas las personas beneficiarias adquieren el compromiso de estar disponibles para el empleo adecuado. Solo quedarán exceptuadas de la obligación de firmar un Convenio de Inclusión los titulares de pensiones por invalidez absoluta, gran invalidez o invalidez no contributiva, personas mayores de 65 años o menores de 23 años que cursen estudios académicos reglados, o que a juicio de Lanbide no se encuentren en situación de incorporarse al mercado laboral.

En el caso de incumplimiento de alguno de los compromisos (tanto por la buena utilización de los recursos como por las acciones de incorporación) la prestación puede ser suspendida temporalmente o extinguida. Entre las acciones castigadas destacan ocultar o no comunicar en plazo los cambios en la unidad de convivencia, en el nivel de ingresos, negarse a negociar o suscribir un convenio de inclusión, no cumplir los compromisos asumidos en este, no estar disponible para el empleo, no estar inscrito ininterrumpidamente como demandante de empleo. En estos casos la suspensión será de un mes cuando ocurra por primera vez y de tres meses si ocurriera de nuevo con posterioridad. En los casos que hayan rechazado un empleo adecuado sin causa justificada, la suspensión se mantendrá por un periodo equivalente al de la duración prevista para el empleo rechazado. Tras el periodo de suspensión, se comprobará si en ese momento concurren los requisitos para el devengo de la prestación. Si se extinguiera, la persona titular no tendrá la posibilidad, en un año, de volver a solicitar la RGI, en cualquiera de sus modalidades.

Apéndice B. Descripción de las bases de datos utilizadas en el estudio

a) *La base de datos de personas perceptoras de prestaciones por desempleo del SEPE*

Los ficheros de prestaciones por desempleo del SEPE contienen información de las personas beneficiarias y/o perceptoras de prestaciones contributivas y subsidios por desempleo del mes y los movimientos de alta, reanudación y baja, obtenidos cada año y detallados por meses. Las variables incluidas son las siguientes:

- Variables estadísticas: mes estadístico (mes y año al que corresponden los datos); tipo de documento (DNI o NIE anonimizado), que permite el enlace de la información de los ficheros mensuales y, por tanto, el seguimiento longitudinal de las personas perceptoras; y número de registros (número secuencial que indica las veces que aparece una persona en el fichero; si aparece más de una vez es porque ha tenido más de un movimiento en el mes).
- Variables personales: municipio de residencia; provincia de residencia; código postal de la oficina de empleo; provincia de la oficina; sexo; fecha de nacimiento; país de nacionalidad; y número de hijos.
- Variables económicas, que se refieren al empleo anterior del perceptor: sector de actividad económica de la empresa y ocupación.
- Variables del sistema de prestaciones: indicador de beneficiario (si es o no beneficiario); tipo de prestación (contributiva, subsidio o RAI); causa del subsidio; fecha de inicio de la prestación; base reguladora; días reconocidos de la prestación; días consumidos de la prestación; indicador de perceptor (si es o no perceptor); cuantía bruta diaria; días pagados mes; tipo de movimiento (alta, baja o reanudación); fecha de baja; causa de baja; fecha de reanudación; causa de reanudación; y causa de porcentaje parcial.

A partir de los datos de los ficheros del SEPE, es posible tratar la información con objeto de conocer la duración efectiva de los episodios de subsidio de desempleo, la cantidad de días reconocidos que quedan sin consumir por parte de las personas beneficiarias cuando salen del sistema de protección o la causa de salida. Para ello, hay que identificar los individuos que comienzan un subsidio por desempleo (incluida la RAI) en un mes dado, conocer su situación en ese momento y realizar un seguimiento a lo largo del tiempo. Sin embargo, antes de lograr dicho objetivo hay algunas cuestiones de índole práctica que deben solucionarse en el tratamiento de los datos.

La primera cuestión relevante relacionada con la lectura de los ficheros que contienen la información de los subsidios tiene que ver con el número de altas estadísticas (mensuales) de los subsidios por desempleo en cada año del periodo 2007-2014. Cada alta estadística coincide con el pago de un subsidio realizado por el SEPE.

La segunda cuestión relevante está relacionada con la información que contienen los ficheros cada mes, que se refiere tanto a personas que comienzan un episodio de percepción ese mes como a personas perceptoras que los iniciaron anteriormente y en

momentos distintos. Este aspecto está directamente relacionado con la posibilidad de medir la duración efectiva y las reentradas de las personas en los subsidios por desempleo. La manera más adecuada para poder calcular estas dos variables consiste en seleccionar a las personas que comienzan a percibir un determinado subsidio (incluida la RAI) cada mes y año y seguirlas longitudinalmente (a lo largo del periodo de estudio) hasta que causen baja o agoten el subsidio. De esta manera, es posible calcular la duración completa de los episodios correspondientes a un “flujo de entrantes” en el nivel asistencial.

Para ello, se agrupa la información de cada perceptor que existe en los distintos ficheros mensuales. La información clave en este caso es el indicador individual, que permite enlazar la información de la misma persona a través de todos los ficheros mensuales y conocer el número de meses que un individuo está registrado en el sistema de prestaciones. Por ejemplo, si se tiene información estadística mensual de cada individuo y este permanece un año percibiendo subsidios, tendríamos doce registros o filas correspondientes a sus movimientos estadísticos (uno por cada mes). En esta caso se tendría una muestra expandida de personas receptoras de subsidios, en la que cada uno de ellas aportaría tantas filas como meses ha permanecido en el sistema. Sin embargo, lo que necesitamos es una muestra en la que cada perceptor tenga una sola fila o registro que contenga la información relevante: la fecha de alta y la fecha de baja. De esta forma, se procede a seleccionar aquellas personas que tienen un mes estadístico de inicio (un alta de inicio de un subsidio) y se construye su trayectoria como perceptor gracias a la disponibilidad del indicador individual. Estas personas que entran en el nivel asistencial en un mes dado son las que se utilizan para el análisis de la duración en los diferentes subsidios en la segunda parte del estudio.

b) La base de datos de rentas mínimas autonómicas

En la base de datos construida hay información para todas las comunidades de si se trata o no de una reentrada y de su número, del mes de inicio y final de cobro, los ingresos de cada unidad beneficiaria, la cuantía percibida y la situación del expediente (activo, extinguido o suspendido). Esta última variable es fundamental para analizar las duraciones y las tipologías de beneficiarios.

No existe información, sin embargo, en todos los ficheros regionales sobre la causa de extinción de la prestación. Ésta resulta fundamental para interpretar los resultados de los programas y para tratar de vincular éstos con los objetivos presentes en su diseño. La clasificación utilizada fue salida exitosa (haber logrado la independencia económica a través del acceso al empleo o pasar a tener recursos superiores al baremo por otras razones), salida por abandono de los compromisos adquiridos (incumplimiento de las obligaciones firmadas, no asumir los compromisos del contrato de integración, destino incorrecto de la prestación, no escolarización de menores, actuación fraudulenta, no comunicación de variaciones, rechazo de las medidas de inserción laboral, etc.) y salida de tipo administrativo (pérdida de nacionalidad, cumplir 65 años de edad, trasladarse fuera de la Comunidad Autónoma, fallecimiento o internamiento del titular, fusión del expediente, etc.). Esta variable posibilita una primera aproximación al éxito de las medidas implementadas para favorecer la inserción sociolaboral de las personas beneficiarias. Si la salida se produce

porque se han conseguido ingresos superiores al baremo establecido en el programa o por haber pasado a un estado de ocupación con un salario suficiente se puede pensar en que los programas han sido relativamente eficaces, siempre que se pueda aislar el efecto que han podido tener las distintas características de los participantes. Si el análisis se centra en los procesos de reentrada en los programas, una hipótesis natural es hasta qué punto el haber salido de una manera determinada condiciona la probabilidad de volver a entrar. Esta variable exigió un importante proceso de armonización e imputaciones y está presente en Andalucía, Aragón, Extremadura y La Rioja.

La tarea de armonización fue más compleja en el caso de las variables sociodemográficas, dada la diversidad de clasificaciones utilizadas en los sistemas de información autonómicos. Además de las características referidas al sustentador principal, el análisis de los programas de rentas mínimas coincide en identificar algunas características del conjunto del hogar a las que se puede asociar una probabilidad más alta de participación prolongada en los programas. Los modelos que centran el análisis en las características sociodemográficas del hogar suelen obtener mejores resultados que los que intentan hacer depender los cambios en la participación en el programa de las condiciones macroeconómicas y algunas características individuales de los titulares de la prestación. Entre estas variables, la tipología de los hogares suele resultar fundamental. Colectivos como los hogares monoparentales o las personas solas suelen presentar, en términos relativos, frecuencias más altas entre las personas beneficiarias que otros tipos de hogares.

En general, se optó como criterio por la utilización de clasificaciones similares a las que utiliza el INE en las principales encuestas de hogares, como la Encuesta de Condiciones de Vida. Todas las Comunidades Autónomas proporcionaron información sobre sexo, edad, estado civil, tipo y tamaño del hogar, número de menores de edad, provincia y nacionalidad (salvo Asturias y Castilla-La Mancha). Más problemática resultó la obtención de datos homogéneos del nivel de estudios (faltan en Asturias, Extremadura, Galicia y La Rioja) y de la situación en relación a la actividad (ausentes en siete regiones). En algunos casos, fue necesario realizar grandes transformaciones de algunas de las variables de los ficheros originales para conseguir indicadores homogéneos en todas las Comunidades Autónomas.

Otro tipo de variables son aquellas que resumen diferentes dificultades sociales. Se solicitó una variable específica sobre el tipo de vivienda y otras representativas de distintos problemas sociales, como el estado de salud, física y mental, posibles adicciones (drogas y alcohol) o la pertenencia a una minoría étnica en caso de que eso suponga una dificultad social. La información correspondiente a estas variables es más dispersa y heterogénea. Mientras que la mayoría de Comunidades Autónomas ofrecen información sobre el tipo de viviendas de las unidades beneficiarias, son muchas menos las que recogen datos sobre las problemáticas citadas.

Información sobre las variables disponibles en los ficheros autonómicos de rentas mínimas.

	Andalucía	Aragón	Asturias	Formentera y Menorca	Mallorca	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-L Mancha	C.Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Pais Vasco	Navarra	La Rioja	Ceuta	Melilla
Período	3-2008	1-2005	1-2014	5-2009	1-2007	1-2008	1-2008	1-2011	1-2005	4-2008	3-2014	1-2011	1-2005	1-2005	1-2012	12-2004	1-2006	2-2009	1-2015
Observaciones	60206	29781	19919	506	44262	23789	15593	23716	10093	70613	10366	23898	48871	11564	110661	97972	11815	950	2293
Identificador	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Episodios	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Inicio cobro	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Mes entrada	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Año entrada	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fin de cobro	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Mes salida	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Año salida	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ingresos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Cuantía prestación	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Situación del expediente	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Causa de extinción	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Sexo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fecha nacimiento	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Año nacimiento	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Edad entrada	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nivel de estudios	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Estado Civil	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Unipersonal	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Monoparental	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Pareja hijos	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tamaño	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nº menores	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Provincia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Nacionalidad	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Ocupación	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Vivienda	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Salud física	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No
Salud mental	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Alcoholismo	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Drogas	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Minoría étnica	No	No	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No
Inserción	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Inserc. laboral	No	No	No	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No
Duración act.	Sí	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	No
Región	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Otras variables, importantes para el análisis del funcionamiento de los programas y de la eficacia de las acciones desarrolladas, se refieren al tipo de participación de las personas beneficiarias en los programas de inserción sociolaboral. El avance en los métodos de investigación ha permitido analizar el efecto preciso de políticas en las que no participan todos los individuos. La riqueza de los datos administrativos posibilita la estimación de diferentes indicadores de éxito del programa ligados al tipo de participación en este tipo de acciones. Se trata, sin embargo, de una información mucho más difícil de obtener, ya que la mayoría de los sistemas de registros autonómicos recogen ese tipo de datos en ficheros diferentes al de gestión económica de la prestación. No obstante, hay algunas comunidades que sí ofrecen ese dato, con tres variables que resumen esta participación: si se ha participado o no en actividades que tratan de promover la inserción sociolaboral, en qué tipo de actividades de esta naturaleza se participó y cuánto duró esta participación. Pese a que no en todas las CC.AA se ha podido recoger información hay nueve que disponen de ese dato, tratándose, además, de las que tienen un mayor número de beneficiarios.

ANEXOS

Anexo A. Información sobre la evolución del sistema de garantía de ingresos.

Cuadro A.1. Número de prestaciones asistenciales.

	FAS	Compl. mínimos	LISMI	PNC jubilación	PNC invalidez	PNC por hijo	Maternidad no contrib.	Rentas mínimas	Subsidio paro	Subsidio agrario	Renta agraria	RAI	PRODI	PAE	TOTAL
91	331825	2512727	257798	24733	3836			31935	575504	236327					3974685
92	319197	2557407	233371	87891	41257	2159076		36149	700579	201372					6336299
93	272332	2600904	203089	139062	93480	2136807		47811	871198	223924					6588607
94	227532	2599411	177856	163404	129871	1832587		57669	793074	227215					6208619
95	190797	2563848	155522	185966	162456	1780080		60006	615758	216099					5930532
96	154521	2580396	136709	201579	189549	1707720		65013	557400	192300					5785187
97	123182	2503013	119705	212330	210174	1633376		63455	517400	192700					5575335
98	99848	2452601	105452	221122	228412	1558348		71141	466200	201600					5404724
99	82153	2423150	91968	225984	238352	1478779		71420	400308	210650					5222764
00	68059	2402321	80711	231400	244802	1304271		76829	367851	224170		3966			5004380
01	57795	2405837	71422	276216	207620	1216149		66294	357072	233495		7752			4899652
02	49433	2384682	62704	279432	206816	1204692		82255	354092	224621		50777			4899504
03	42665	2328837	54992	282063	207273	1188133		92000	355390	202033	2496	16325			4772207
04	36761	2236081	48044	280338	206953	1112568		96899	352954	197251	9780	39253			4616882
05	33101	2220206	42277	278556	204686	1084666		100835	352051	191266	15184	49666			4572494
06	27857	2206935	37000	274266	204373	1033525		100835	353907	184863	19932	51346			4494839
07	24282	2236578	32013	267702	201751	990610	623	103071	373891	175190	26594	65600			4497905
08	21076	2276147	27749	262960	197884	1056039	937	114257	448441	166266	31478	67567			4670801
09	18420	2336252	24210	258873	196782	1151025	975	156858	764805	158910	37173	95543	91888		5291714
10	16189	2391173	20509	254989	195962	1249570	981	192633	995611	153761	45954	125680	249902		5892914
11	13784	2431022	17608	253259	194704	1296637	890	223940	1059474	147197	53827	186316	70818		5949475
12	10389	2470644	15074	250382	194896	1321173	814	217358	1124953	140203	60814	233773	1057		6041530
13	8201	2493437	12960	250527	196626	1437567	761	258408	1111024	133343	69511	240252	108		6212725
14	6381	2499751	11143	253450	198366	1526655	442	262307	1020079	128144	73129	261788	38		6241673
15	5279	2489054	9577	254029	199518	1563340	358	323406	935643	120125	78223	249470	23	33781	6261826

Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Cuadro A.2. Gasto en prestaciones asistenciales.

	FAS	Complemento mínimos	LISMI	PNC jubilación	PNC invalidez	PNC por hijo	Maternidad no contrib.	Rentas mínimas	Subsidio paro	Subsidio agrario	Renta agraria	RAI	PRODI	PAE	TOTAL
91	658678598	2792090000	489044537	33264664	5541742										3978619541
92	669688074	3121270000	542055489	232815752	126402826	533615899									5225848040
93	571363429	3249060000	447422830	373425323	311053176	559378761									5511703519
94	477371237	3361460000	384439726	438408498	405323907	567562441									5634565808
95	400299738	3419120000	334423048	511296615	511274373	586748899									5763162673
96	324191239	3633060000	292471523	576891446	609716488	611199870		165350450							6212881016
97	258440763	3654780000	264498232	618069929	685329113	627858558		162627865	2258625000	774043000					9304272459
98	209485098	3681820000	232667867	653335416	751386960	645988210		182677629	2104935000	825662000					9287958180
99	172360280	3699720000	203987826	677260205	797526687	661500324		188303102	1901025000	863829000					9165512424
00	142790504	3999690000	178976884	749060122	891702036	816612261		207860036	1801278000	923314000		10498000			9721781843
01	121256222	4101680000	157687418	928317851	781680465	781652148		225992571	1782852000	973468000		29936000			9884522674
02	103712411	4738481676	138509296	960591776	817289556	801499935		250419097	1820839000	974833000		208638000			10814813748
03	89512877	4102681368	122025854	995517619	838991499	839108640		295679763	1836640000	886459000		72707000			10079323619
04	77126048	3962576970	107070703	1018808143	859701119	851219610		327211166	1925905491	885145000	44488213	163430000			10222682465
05	69447222	4407103303	93651886	1056521365	889294394	886108002		356459444	2057614309	885608000	63974016	221169000			10986950942
06	58445100	4817638284	82133135	1082941168	918806463	930005183		367557417	2098553818	877779000	99948691	250011000			11583819259
07	50944607	5400114728	71353070	1120586681	956197098	998215028	361958	389018655	2234577648	844848000	118024639	322647000			12506889113
08	44218291	5907480086	62041067	1147960868	977108237	1204899454	625911	428125835	2765326939	828209000	146031684	343100000			13855127373
09	38645897	6426319850	53742716	1154017053	989070139	1289088277	686372	597676989	4335450096	815400000	177207094	481315000	87110709		16445730191
10	33965170	7008047000	46148475	1169985061	1008786983	1372618617	631848	765374659	7241835605	800189000	218099421	636110000	1399969233		21701761072
11	28919383	7486601051	39464541	1198528622	1032928211	1306522980	568110	841402121	6875191141	768288000	256585001	934990000	507867086		21277856248
12	21796538	7472659403	33698570	1207880234	1048153447	990772960	492878	854435474	6826416202	737750100	290953849	1195699300	9975409		20690684364
13	17206026	7511338299	28912774	1237019395	1081897251	1357941378	413549	1038325603	6455548775	706287000	327789579	1224341800	967137		20987988566
14	14313109	7416929056	24870951	1255674509	1099220776	1378347100	294569	1163088541	5806888151	670173600	332523868	1323259500	334173		20485917904
15	10001105	7279657480	21304512	1264554826	1106555955	1411639001	250962	1359577190	5157690025	649258200	361963762,6	1286539900	189012	160582000	19909181931

Fuente: elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Cuadro A.3. Altas en el nivel asistencial del sistema de protección por desempleo, 2001-2014.

Periodo 2001-2007

Número	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agotamiento contributiva	157627	171809	189094	205200	178768	176245	369912
Periodo insuficiente	409695	401246	385294	393384	412031	424070	353921
Mayores de 52 años	-	-	-	-	-	-	-
Emigrantes retornados	-	-	-	-	-	-	-
Liberados de prisión	-	-	-	-	-	-	-
Renta agraria	-	-	-	-	-	-	-
PRODI	-	-	-	-	-	-	-
Otros colectivos	269328	274752	253332	266232	272849	281124	181127
Total	836650	847807	827720	864816	863648	881439	904960
(Reanudaciones)	456.298	462.722	444.956	482.792	489.267	501.623	494.663
Distribución	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agotamiento contributiva	18,6	18,8	20,3	22,8	23,7	20,7	20,0
Periodo insuficiente	50,2	49,0	47,3	46,5	45,5	47,7	48,1
Mayores de 52 años	-	-	-	-	-	-	-
Emigrantes retornados	-	-	-	-	-	-	-
Liberados de prisión	-	-	-	-	-	-	-
Renta agraria	-	-	-	-	-	-	-
PRODI	-	-	-	-	-	-	-
Otros colectivos	31,2	32,2	32,4	30,6	30,8	31,6	31,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(%Reanudaciones)	54,3	54,5	54,6	53,8	55,8	56,7	56,9

Periodo 2008-2014

Número	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agotamiento contributiva	522211	1151139	1637601	1573581	1540647	1621081	1494368
Periodo insuficiente	457054	523427	640437	719950	774375	782243	810699
Mayores de 52 años	-	177123	236527	259680	276989	239372	229378
Emigrantes retornados	-	7246	8153	10457	9348	7151	8405
Liberados de prisión	-	22461	29422	31037	32743	36339	39591
Renta agraria	-	78877	99693	136347	155877	192706	196968
PRODI	-	255501	822137	214750	9861	1544	691
Otros colectivos	202921	79990	107188	82992	88905	94775	92830
Total	1182186	2295764	3581158	3028794	2888745	2975211	2872930
(Reanudaciones)	609.211	1.042.82	1.946.82	1.911.89	1.816.65	1.978.51	1.932.78
Distribución	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agotamiento contributiva	44,2	50,1	45,7	52,0	53,3	54,5	52,0
Periodo insuficiente	38,7	22,8	17,9	23,8	26,8	26,3	28,2
Mayores de 52 años	-	7,7	6,6	8,6	9,6	8,0	8,0
Emigrantes retornados	-	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Liberados de prisión	-	1,0	0,8	1,0	1,1	1,2	1,4
Renta agraria	-	3,4	2,8	4,5	5,4	6,5	6,9
PRODI	-	11,1	23,0	7,1	0,3	0,1	0,0
Otros colectivos	17,2	3,5	3,0	2,7	3,1	3,2	3,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(%Reanudaciones)	51,5	45,4	54,4	63,1	62,9	66,5	67,3

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales.

Cuadro A.4. Bajas en el nivel asistencial del sistema de protección por desempleo, 2001-2014.

Periodo 2001-2007

Número	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agotamiento	378089	374166	338.915	326515	321905	303153	183159
Colocación	321553	319147	302.988	321986	314021	322141	383097
Baja cautelar/Sanción	42118	40298	37.486	37.252	32.813	36.052	48.538
Otras	138.997	142.530	163.776	197.588	208.648	236.022	219.480
Total	880757	876141	843165	883341	877387	897368	834274
Distribución	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agotamiento	42,9	42,7	40,2	37,0	36,7	33,8	22,0
Colocación	36,5	36,4	35,9	36,5	35,8	35,9	45,9
Baja cautelar/Sanción	4,8	4,6	4,4	4,2	3,7	4,0	5,8
Otras	15,8	16,3	19,4	22,4	23,8	26,3	26,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Periodo 2008-2014

Número	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agotamiento	234735	358.402	960.198	896.903	706.439	638.111	632.024
Colocación	432046	779.148	1.458.639	1.280.599	1.202.028	1.371.262	1.469.640
Baja cautelar/Sanción	58.195	94.116	186.313	164.789	146.319	118.863	126.162
Otras	197.284	311.400	478.182	427.495	458.355	477.564	390.320
Total	922260	1.543.066	3.083.332	2.769.786	2.513.141	2.605.800	2.618.146
Distribución	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agotamiento	25,5	23,2	31,1	32,4	28,1	24,5	24,1
Colocación	46,8	50,5	47,3	46,2	47,8	52,6	56,1
Baja cautelar/Sanción	6,3	6,1	6,0	5,9	5,8	4,6	4,8
Otras	21,4	20,2	15,5	15,4	18,2	18,3	14,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales.

Cuadro A.5. Evolución de las personas beneficiarias por tipos de subsidio de desempleo.

Tipo de subsidio	Clave	2007	2008	2009	2010
Subsidio para emigrantes retornados. Días de derecho: 540 días.	2	2.273	2.421	2.807	2.901
Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 540 días.	4	28.464	38.821	83.520	106.233
Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 630 días.	10	42.257	55.398	85.498	103.825
Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	11	27.069	38.196	56.003	66.127
Subsidio por cotizaciones insuficientes inferiores entre 90-179 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 90, 120 o 150 días.	12	2.007	3.087	5.605	7.065
Subsidio para liberados de prisión. Días de derecho: 540 días.	13	5.476	6.316	8.590	11.590
Subsidio por revisión de situación de invalidez. Días de derecho: 540 días.	17	163	257	475	793
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos. Agotamiento PC. Días de derecho en función de los días trabajados en los doce meses anteriores al de la solicitud.	18	1.006	1.016	1.623	2.284
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados doce meses anteriores a solicitud. Cotización por jubilación durante los 60 primeros días.	19	7.295	7.225	8.329	9.517
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados en doce meses anteriores a solicitud. Sin cotización jubilación durante los 60 primeros días.	20	311	340	539	843
Mayores de 45 años fijos discontinuos.	21	117	665	1.531	2.414
Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720 días.	44	55.751	72.026	167.035	283.933
Subsidio para mayores de 45 años. Sin responsabilidades familiares. Por agotamiento de PC <6 meses. Días de derecho 180 días.	45	4.041	7.581	18.697	16.506
Subsidio para mayores 45 años. Agotamiento PC inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720.	46	6.878	9.547	20.222	28.758
Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 900 días.	48	11.606	16.049	40.463	74.394
Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 12 meses. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	49	2.895	3.757	7.792	11.949
Subsidio para mayores de 52 años. Días de derecho desde la fecha de inicio hasta la fecha de jubilación.	52	173.907	183.172	214.037	259.343
Subsidio especial para mayores de 45 años. Agotamiento PC de 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	53	2.367	2.561	3.997	7.111
Subsidio especial para mayores de 45 años, fijos discontinuos, por agotamiento PC.	54	9	7	13	26
Renta Agraria.	68	26.594	31.478	37.173	45.954
Programa Temporal de Protección por Desempleo (PRODI). Días de derecho: 180 días.	90	-	-	38.287	249.904
Programa de Activación para el Empleo (PAE).	93	-	-	-	-
TOTAL		400485	479919	802238	1291470

Cuadro A.5 (continuación)

Tipo de subsidio	2011	2012	2013	2014	2015
Subsidio para emigrantes retornados. Días de derecho: 540 días.	3.844	3.780	2.630	2.850	3.669
Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 540 días.	89.887	96.779	96.009	73.192	55.673
Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 630 días.	113.079	131.375	128.188	116.314	117.238
Subsidio por cotizaciones insuficientes entre 180-359 días. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	73.092	76.104	62.370	63.332	68.551
Subsidio por cotizaciones insuficientes inferiores entre 90-179 días. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 90, 120 o 150 días.	7.988	8.444	8.664	9.827	10.924
Subsidio para liberados de prisión. Días de derecho: 540 días.	12.285	13.191	14.435	15.224	14.917
Subsidio por revisión de situación de invalidez. Días de derecho: 540 días.	929	999	1.238	1.284	1.061
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos. Agotamiento PC. Días de derecho en función de los días trabajados en los doce meses anteriores al de la solicitud.	1.838	2.070	2.204	2.135	1.958
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados doce meses anteriores a solicitud. Cotización por jubilación durante los 60 primeros días.	10.578	10.928	10.487	10.230	9.937
Subsidio de trabajadores fijos discontinuos no procedentes de contributiva. Derecho según días trabajados en doce meses anteriores a solicitud. Sin cotización jubilación durante los 60 primeros días.	1.031	1.084	1.229	1.377	1.217
Mayores de 45 años fijos discontinuos.	1.996	2.526	2.919	3.183	3.377
Subsidio para menores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720 días.	284.438	249.281	226.195	186.259	133.579
Subsidio para mayores de 45 años. Sin responsabilidades familiares. Por agotamiento de PC <6 meses. Días de derecho 180 días.	11.924	14.020	14.451	12.106	11.134
Subsidio para mayores 45 años. Agotamiento PC inferior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 720.	28.516	32.340	37.291	33.115	27.029
Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 6 meses. Con responsabilidades familiares. Días de derecho: 900 días.	86.210	89.547	104.871	104.378	81.493
Subsidio para mayores de 45 años. Agotamiento PC de duración igual o superior a 12 meses. Sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	11.356	14.590	22.361	23.962	19.828
Subsidio para mayores de 52 años. Días de derecho desde la fecha de inicio hasta la fecha de jubilación.	307.906	367.340	375.299	361.270	340.276
Subsidio especial para mayores de 45 años. Agotamiento PC de 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Días de derecho: 180 días.	12.535	10.539	133	4	1
Subsidio especial para mayores de 45 años, fijos discontinuos, por agotamiento PC.	43	8	2	0	0
Renta Agraria.	53.827	60.814	69.511	73.129	78.223
Programa Temporal de Protección por Desempleo (PRODI). Días de derecho: 180 días.	70.818	1.057	108	38	23
Programa de Activación para el Empleo (PAE).	-	-	-	-	33.781
TOTAL	1184118	1186814	1180595	1093208	1013889

Fuente: SEPE.

Anexo B. Información sobre la dinámica de las prestaciones no contributivas por desempleo.

Cuadro B.1. Duración promedio consumida (en días) hasta causar baja de los subsidios por desempleo: varones. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014). Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

	Enero 2007-diciembre 2011			Enero 2010-diciembre 2014		
	Dur. Derech	Dur. Consum		Dur. Derech	Dur. Consum	
Subsidios	<i>Media</i>	<i>Media</i>	<i>Casos</i>	<i>Media</i>	<i>Media</i>	<i>Casos</i>
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):						
<i>Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	540	294,2	882	540	395,8	4351
<i>Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	720	342,5	1391	720	468,5	13836
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):						
<i>Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	180	140,3	444	180	157,9	3000
<i>Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.</i>	720	341,2	347	720	494,9	1158
<i>Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.</i>	900	424,2	592	900	569,8	4384
<i>Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	180	149,4	300	180	161,7	758
Subsidio por cotizaciones insuficientes:						
<i>Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	115,6	101,6	169,0	116	106,4	949
<i>Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.</i>	180	145,7	2436	180	164,4	8304
<i>Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.</i>	630	416,5	787	630	479,4	3002
Colectivos especiales:						
<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	540	404,3	8	540	437,6	32
<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	540	297,3	85	540	408,2	105
<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	540	402,8	426	540	473,9	821
<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	2520,1	818,8	2659,0	2825,5	943,8	7129
Renta Agraria:						
<i>Grupo 14. Subsidio 180 días.</i>	180	171,9	637	180	176,1	1022
<i>Grupo 15. Subsidio 300 días.</i>	300	277,9	125	300	290,1	251
Otro programas:			11288			49102
<i>Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.</i>	180	-	-	180	158,9	39515
<i>Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.</i>	330	291,7	1409	330	308,5	2975

Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

Cuadro B.2. Duración promedio consumida (en días) hasta causar baja de los subsidios por desempleo: mujeres. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014). Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

	Enero 2007-diciembre 2011			Enero 2010-diciembre 2014		
	Dur. Derech	Dur. Consum		Dur. Derech	Dur. Consum	
Subsidios	Media	Media	Casos	Media	Media	Casos
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):						
<i>Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	540	341,7	1984	540	410,7	5226
<i>Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	720	447,0	3458	720	518,9	9780
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):						
<i>Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	180	156,2	961	180	158,7	3461
<i>Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 720 días.</i>	720	358,0	250	720	501,2	1032
<i>Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.</i>	900	445,5	402	900	561,8	1637
<i>Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	180	161,9	333	180	162,1	600
Subsidio por cotizaciones insuficientes:						
<i>Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	113,9	103,4	598	111,8	106,8	1642
<i>Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.</i>	180	150,8	4009	180	163,8	7594
<i>Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.</i>	630	440,8	2850	630	514,8	5253
Colectivos especiales:						
<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	540	197,4	7	540	373,8	31
<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	540	340,2	122	540	420,9	96
<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	540	430,4	70	540	475,6	82
<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	3333,0	1254,9	1602	3198,3	1237,4	3045
Renta Agraria:						
<i>Grupo 14. Subsidio 180 días.</i>	180	177,0	1783	180	177,2	2588
<i>Grupo 15. Subsidio 300 días.</i>	300	297,9	108	300	297,1	285
Otros programas:			18537			42352
<i>Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.</i>	180	-	-	180	160,7	28315
<i>Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.</i>	330	301,4	4221	330	310,9	8272

Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

Cuadro B.3. Diferencia media (en días) entre el periodo de derecho reconocido y la duración consumida de los subsidios por desempleo, por género. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014). Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

Subsidios	Enero 2007-diciembre 2011		Enero 2010-diciembre 2014	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):				
<i>Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	245,8	198,3	144,2	129,3
<i>Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	377,5	273,0	251,5	201,1
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):				
<i>Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin resp. familiares. Subsidio 180 días.</i>	39,7	23,8	22,1	21,3
<i>Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con resp. familiares. Subsidio 720 días.</i>	378,8	362,0	225,1	218,8
<i>Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con responsabilidades familiares. Subsidio 900 días.</i>	475,8	454,5	330,2	338,2
<i>Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin responsabilidades familiares. Subsidio 180 días.</i>	30,6	18,1	18,3	17,9
Subsidio por cotizaciones insuficientes:				
<i>Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	13,9	10,4	9,5	5,0
<i>Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.</i>	34,3	29,2	15,6	16,2
<i>Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.</i>	213,5	189,2	150,6	115,2
Colectivos especiales:				
<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	135,8	342,6	102,4	166,2
<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	242,7	199,8	131,8	119,1
<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	137,2	109,6	66,1	64,4
<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	1701,3	2078,2	1881,8	1960,9
Renta Agraria:				
<i>Grupo 14. Subsidio 180 días.</i>	8,1	3,0	3,9	2,8
<i>Grupo 15. Subsidio 300 días.</i>	22,1	2,1	9,9	2,9
Otros programas:				
<i>Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.</i>	-	-	21,1	19,3
<i>Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.</i>	38,3	28,6	21,5	19,1

Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

Cuadro B.4. Proporción de personas que agotan un subsidio por desempleo, por género. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014). Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

	Varones				Mujeres			
	Enero 2007- diciembre 2011		Enero 2010- diciembre 2014		Enero 2007- diciembre 2011		Enero 2010- diciembre 2014	
Subsidios	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Agotamiento derecho PC < 45 años (con responsabilidades familiares):								
<i>Grupo 1. Agot. PC inferior a 6 meses. Subsidio 540 días.</i>	296	33,6	2293	52,7	792	39,9	2887	55,2
<i>Grupo 2. Agot. PC igual o superior a 6 meses. Subsidio 720 días.</i>	365	26,2	5994	43,3	1387	40,1	5009	51,2
Agotamiento derecho PC > 45 años (con y sin responsabilidades familiares):								
<i>Grupo 3. Agot. PC duración inf. 6 meses y 12 meses o más. Sin resp. familiares. Subsidio 180 días.</i>	276	62,2	2193	73,1	703	73,2	2576	74,4
<i>Grupo 4. Agot. PC duración inf. 6 meses. Con resp. familiares. Subsidio 720 días.</i>	94	27,1	506	43,7	68	27,2	480	46,5
<i>Grupo 5. Agot. PC Derecho 6 ó más meses. Con resp. familiares. Subsidio 900 días.</i>	152	25,7	1621	37,0	104	25,9	601	36,7
<i>Grupo 6. Agot. PC Derecho 24 meses. Con o sin resp. familiares. Subsidio 180 días.</i>	215	71,7	574	75,7	271	81,4	443	73,8
Subsidio por cotizaciones insuficientes:								
<i>Grupo 7. Cotiz. insuf. Subsidio 90, 120, 150 días.</i>	121	71,6	758	79,9	462	77,3	1424	86,7
<i>Grupo 8. Cotiz. insuf. Subsidio 180 días.</i>	1406	57,7	6265	75,5	2462	61,4	5637	74,2
<i>Grupo 9. Cotiz. insuf. Subsidio 630 días.</i>	349	44,4	1610	53,6	1324	46,5	3226	61,4
Colectivos especiales:								
<i>Grupo 10. Subsidio de revisión de invalidez de 540 días.</i>	5	62,5	19	59,4	1	14,3	13	41,9
<i>Grupo 11. Subsidio de emigrantes retornados de 540 días.</i>	25	29,4	56	53,3	58	47,5	59	61,5
<i>Grupo 12. Subsidio de excarcelados de 540 días.</i>	239	56,1	596	72,6	46	65,7	64	78,1
<i>Grupo 13. Subsidio mayores 52/55 años.</i>	340	12,8	496	7,0	97	6,1	222	7,3
Renta Agraria:								
<i>Grupo 14. Subsidio 180 días.</i>	571	89,6	951	93,1	1700	95,3	2442	94,4
<i>Grupo 15. Subsidio 300 días.</i>	107	85,6	232	92,4	99	91,7	272	95,4
Otros programas:								
<i>Grupo 16. PRODI. Subsidio 180 días.</i>	-	-	28139	71,2	-	-	20843	73,6
<i>Grupo 17. RAI. Subsidio 330 días.</i>	1083	76,9	2546	85,6	3509	83,1	7183	86,8

Fuente: ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

Cuadro B.5. Distribución de las causas de baja de las personas receptoras de subsidios por desempleo, por tipo de subsidio: varones. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014). Fuente: ficheros mensuales de personas receptoras de prestaciones (SEPE).

Panel A. Altas iniciales de enero 2007 (hasta diciembre de 2011). Porcentajes.

Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	11,8	14,4	10,4	16,4	19,9	15,0	4,7	7,8	13,3	37,5	22,4	14,1	45,5	3,5	7,2		12,3
Cuenta ajena	46,9	49,0	26,1	46,4	38,9	9,7	22,5	33,2	30,4		36,5	14,8	18,8	5,8	4,8		9,2
Otras causas	7,4	10,3	0,9	9,8	14,5	1,3	1,2		11,3		10,6	15,0	2,8	1,1	1,6		1,4
Jubilación					0,5	2,3			0,3			20,1		0,8			0,2
Agotamiento	33,6	26,2	62,2	27,1	25,7	71,7	71,6	57,7	44,4	62,5	29,4	56,1	12,8	89,6	85,6		76,9
Cuenta propia	0,3	0,1		0,3	0,5			0,1	0,4		1,2		0,1				
Fijo discontinuo			0,5														
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100
Total Casos	882	1391	444	347	592	300	169	2436	787	8	85	426	2659	637	125		1409

Panel B. Altas iniciales de enero 2010 (hasta diciembre de 2014). Porcentajes.

Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	13,0	13,0	12,3	18,9	23,2	13,1	10,1	9,1	13,3	25,0	14,3	10,0	55,4	4,7	2,8	9,3	7,5
Cuenta ajena	29,0	34,9	13,5	29,3	28,2	10,6	9,0	14,4	23,6	9,4	16,2	5,6	17,3	1,8	0,8	17,4	4,8
Otras causas	4,9	8,2	1,0	7,4	10,9	0,5	1,0	0,9	8,8	3,1	14,3	11,7	4,3	0,4	2,0	2,0	1,1
Jubilación			0,1	0,4	0,3			0,0	0,1	3,1			15,8		2,0	0,0	0,8
Agotamiento	52,7	43,3	73,1	43,7	37,0	75,7	79,9	75,5	53,6	59,4	53,3	72,6	7,0	93,1	92,4	71,2	85,6
Cuenta propia	0,4	0,6		0,3	0,5	0,1	0,1	0,1	0,7		1,9	0,1	0,4	0,1		0,1	0,1
Fijo discontinuo		0,0															
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total Casos	4351	13836	3000	1158	4384	758	949	8304	3002	32	105	821	7129	1022	251	39515	2975

Fuente: ficheros mensuales de personas receptoras de prestaciones (SEPE).

Cuadro B.6. Distribución de las causas de baja de las personas receptoras de subsidios por desempleo, por tipo de subsidio: mujeres. Altas iniciales (personas) en enero de 2007 (hasta diciembre de 2011) y en enero de 2010 (hasta diciembre de 2014). Fuente: ficheros mensuales de personas receptoras de prestaciones (SEPE).

Panel A. Altas iniciales de enero 2007 (hasta diciembre de 2011). Porcentajes.

Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	11,7	13,4	6,0	14,4	20,4	9,3	5,9	8,2	11,9	28,6	12,3	14,3	70,0	2,2	7,4		8,9
Cuenta ajena	39,5	31,4	20,5	44,0	31,1	8,1	15,6	29,4	29,7	42,9	32,0	5,7	10,3	1,9	0,9		6,7
Otras causas	8,8	14,8	0,2	14,0	22,4	0,3	1,3	0,9	11,9	14,3	8,2	14,3	1,9	0,3			1,2
Jubilación				0,4		0,9		0,0					11,6				0,0
Agotamiento	39,9	40,1	73,2	27,2	25,9	81,4	77,3	61,4	46,5	14,3	47,5	65,7	6,1	95,3	91,7		83,1
Cuenta propia		0,3	0,1		0,3			0,1	0,1				0,1	0,2			0,1
Fijo discontinuo	0,1																
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		100
Total Casos	1984	3458	961	250	402	333	598	4009	2850	7	122	70	1602	1783	108		4221

Panel B. Altas iniciales de enero 2010 (hasta diciembre de 2014). Porcentajes.

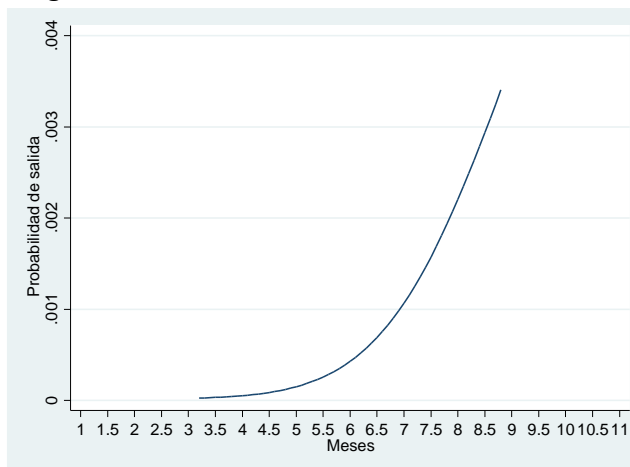
Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	12,7	13,9	10,4	16,4	26,0	15,2	7,3	9,2	11,6	29,0	12,5	13,4	71,4	4,5	2,1	8,5	7,4
Cuenta ajena	27,1	26,5	14,5	27,8	24,5	10,7	5,2	16,1	18,7	19,4	12,5	6,1	9,7	0,9	0,4	16,5	3,9
Otras causas	4,7	7,8	0,5	8,5	12,4		0,7	0,5	8,1	9,7	12,5	2,4	2,0	0,2	0,4	1,3	1,3
Jubilación			0,1	0,1		0,2		0,0					9,5		1,8	0,0	0,6
Agotamiento	55,2	51,2	74,4	46,5	36,7	73,8	86,7	74,2	61,4	41,9	61,5	78,1	7,3	94,4	95,4	73,6	86,8
Cuenta propia	0,3	0,5	0,1	0,7	0,4	0,2	0,1	0,0	0,2		1,0		0,2	0,1		0,1	0,0
Fijo discontinuo																	
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total Casos	5226	9780	3461	1032	1637	600	1642	7594	5253	31	96	82	3045	2588	285	28315	8272

Fuente: ficheros mensuales de personas receptoras de prestaciones (SEPE).

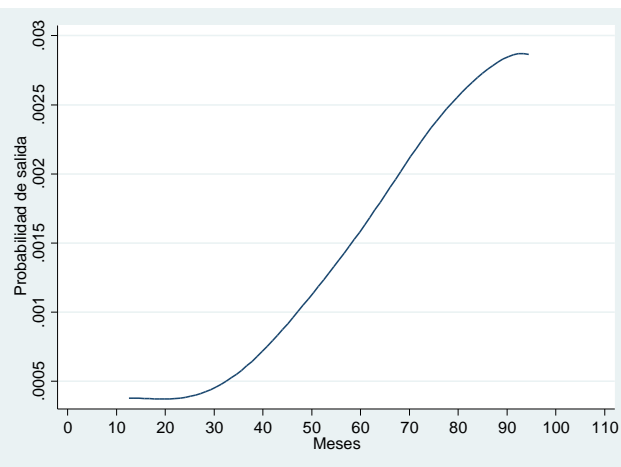
Anexo C. Información sobre la dinámica de las rentas mínimas autonómicas.

Gráfico C.1. Probabilidad de salida de los programas de rentas mínimas.

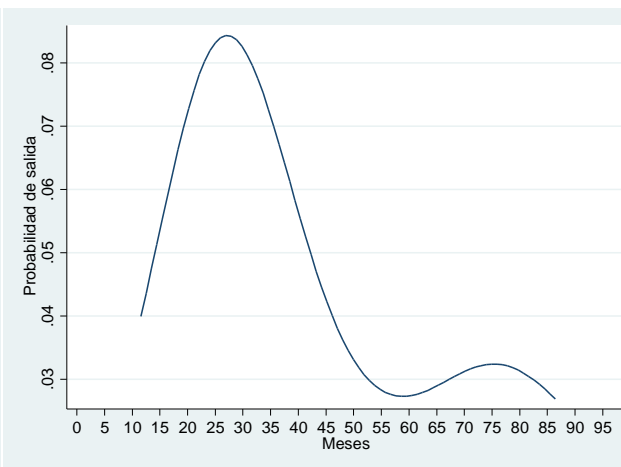
Aragón



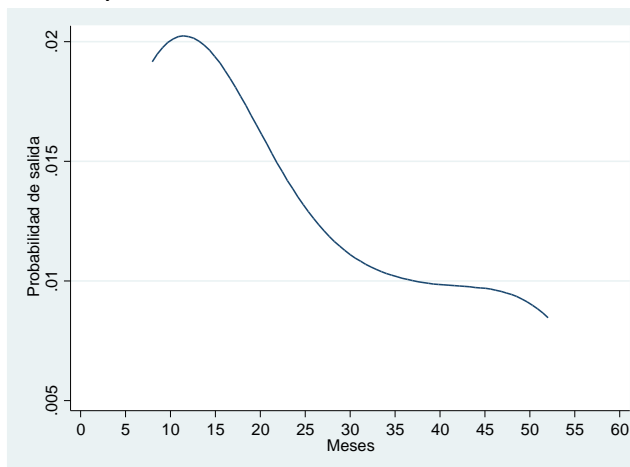
Baleares



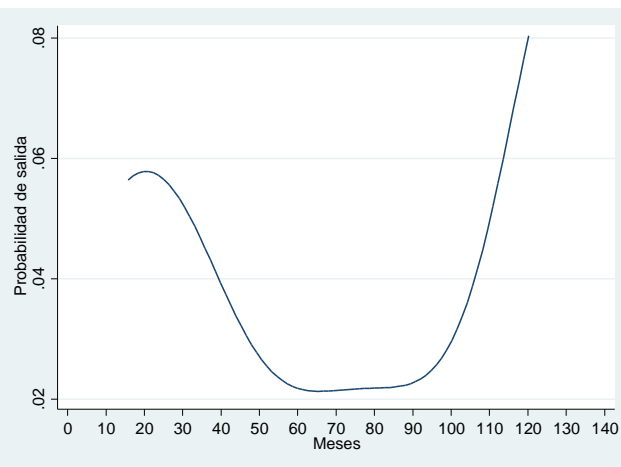
Canarias



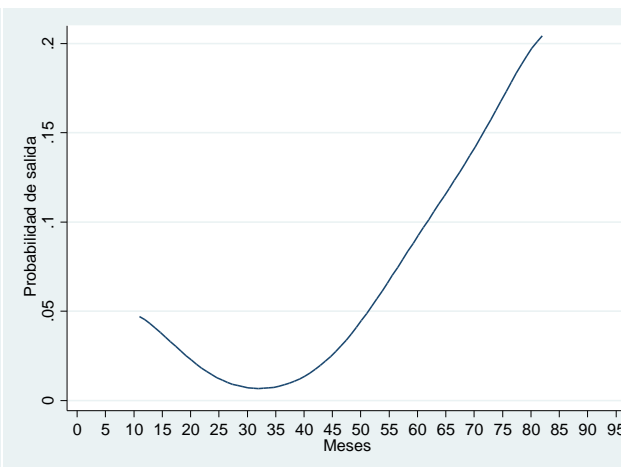
Castilla y León



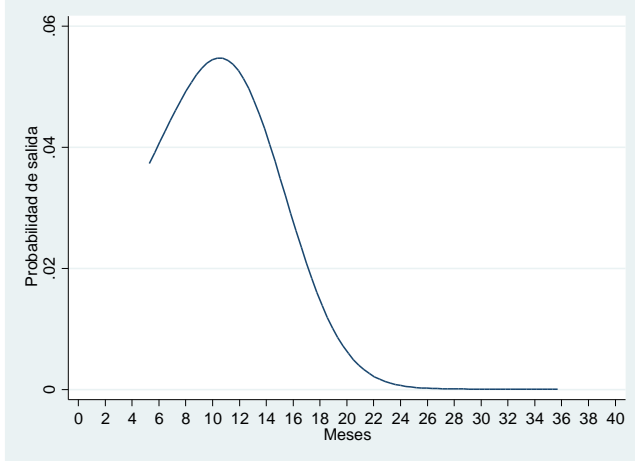
Castilla-La Mancha



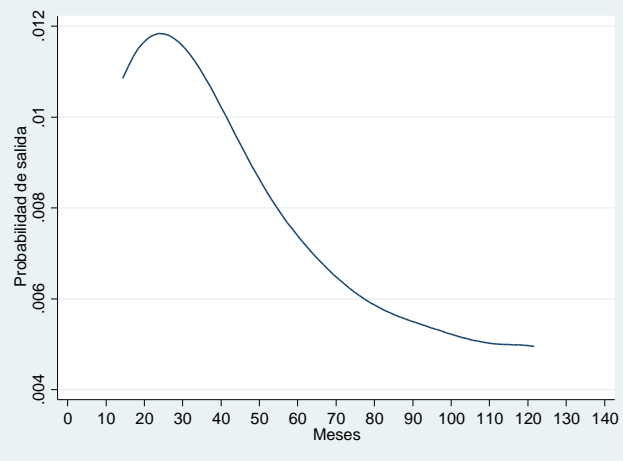
C. Valenciana



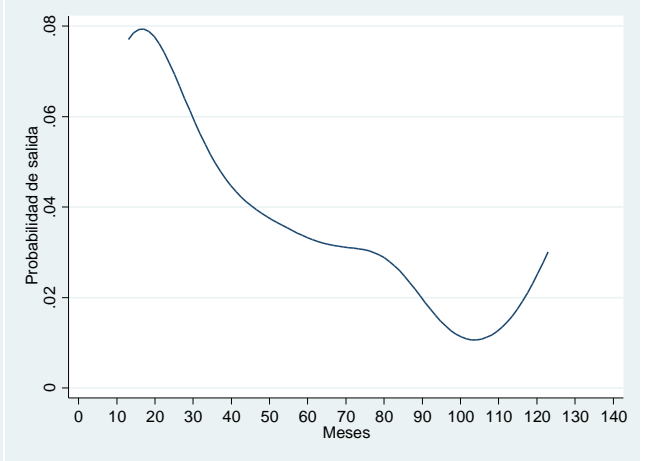
Galicia



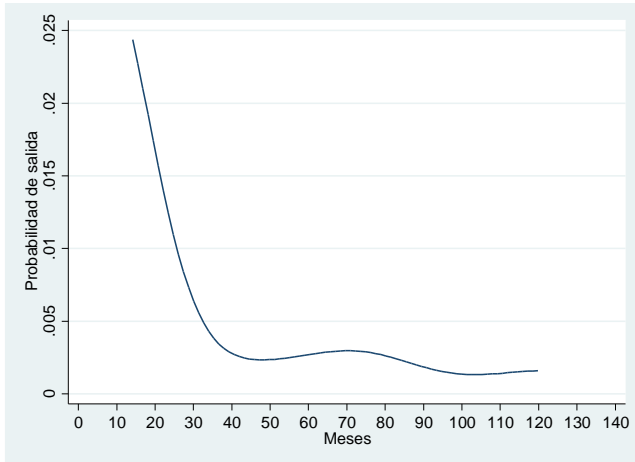
Madrid



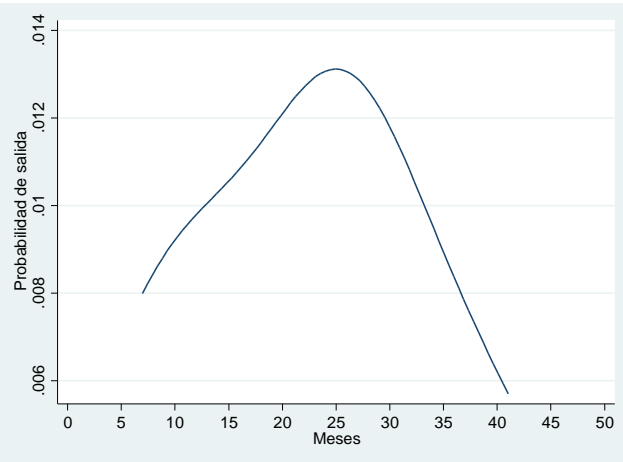
Murcia



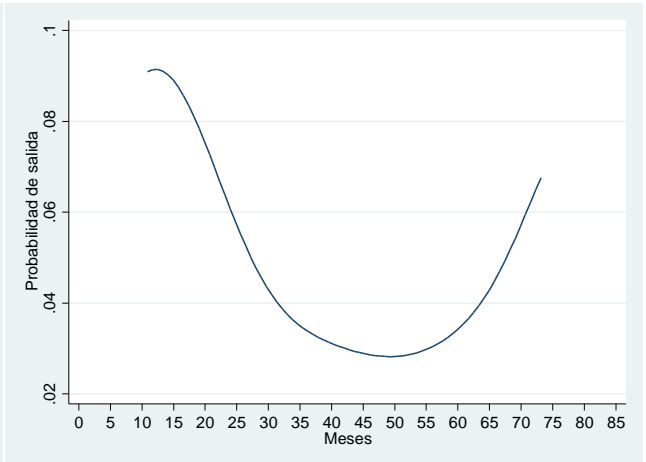
Navarra



País Vasco



Ceuta



Fuente: base de datos de rentas mínimas autonómicas.