

El sistema español de protección por desempleo

THE SPANISH PUBLIC SYSTEM OF PROTECTION OF UNEMPLOYED

Resumen

En este artículo se examinan las características del sistema español de protección por desempleo. Tras un breve repaso de la evolución y situación normativa, se analiza a continuación el grado de cobertura del sistema, en sus dos vertientes de población cubierta e intensidad monetaria de la protección, para examinar después algunas de las características más relevantes de los perceptores de prestaciones, especialmente desde el punto de vista de su relación con la actividad económica y su situación familiar. El artículo se cierra con un repaso de los principales estudios existentes en lo que se refiere a la incidencia de las prestaciones por desempleo en la salida del paro.

Palabras clave

Protección y prestación por desempleo. Características de los perceptores. Tasas de cobertura y de sustitución. Duración del desempleo y grado de protección. Tasa de salida del desempleo.

Abstract

This paper reviews the characteristic of the Spanish public system of protection of unemployed. After a brief review of the evolution and the current legal situation of unemployment insurance, the author studies the relevance of the amount of money which is paid in each case and the percentage of the unemployed who are paid by the unemployment insurance. Other characteristic of the system are analysed: economic sector where the current jobless were working, family conditions of the unemployed and so on. Finally, the paper reviews the contribution which are available in the economic literature about how unemployment insurance affects the exit of the unemployment.

Key words

Unemployment insurance. Characteristic of the beneficiaries of unemployment insurance. Unemployed earning unemployment insurance. Unemployment duration. Rate of exit of unemployment.

El sistema español de protección por desempleo (*)

Introducción

En términos generales, cuando hablamos de protección por desempleo cabe distinguir dos grandes tipos de prestaciones:

– Las denominadas "contributivas", destinadas a personas que han perdido su empleo y han cotizado durante un determinado período, que suelen regirse por principios actuariales; la cuantía de la prestación guarda una determinada proporción con el salario anterior a la situación de desempleo.

– Las denominadas "asistenciales", que pretenden atender a situaciones de necesidad de personas que, encontrándose en situación de desempleo, no tienen acceso a las prestaciones contributivas (por haberlas agotado o por no haber cotizado el tiempo necesario para tener derecho a percibir las), que normalmente no guardan relación con el nivel de salarios anterior.

La mayor parte de los sistemas de protección por desempleo existentes en el mundo, y también el español, proporcionan una combinación de los dos tipos anteriores de prestaciones.

El estudio del sistema de protección por desempleo suscita dos tipos de cuestiones desde el punto de vista del mercado de trabajo y del problema del paro. Por una parte, cabe plantearse en qué medida la existencia de prestaciones por desempleo hace que los parados que las perciben se muestren menos activos a la hora de buscar empleo y más selectivos a la hora de aceptar las posibles ofertas que les surjan; dicho con otras palabras, en qué medida las prestaciones por desempleo elevan la "tasa de paro de equilibrio". Por otra parte, cabe plantearse cuál es el coste de oportunidad de los recursos que el Estado destina al pago de prestaciones y, en particular, si no sería más deseable dedicar dichos recursos a otro tipo de medidas que sean más incentivadoras de la creación de empleo (más "activas" por utilizar la jerga ya clásica introducida por la OCDE hace una decena de años).

El propósito de este artículo es analizar el sistema español de protección por desempleo, con estas dos preguntas como punto de referencia. Para ello, el artículo se estructura en cinco apartados, además de esta introducción: en el 1 se presentan las características básicas del sistema, incidiendo en los cambios introducidos en los últimos años en el mismo; el apartado 2 pasa a estudiar el grado de cobertura del sistema, es decir, la proporción de personas susceptibles de cobrar prestaciones que efectivamente las perciben; el 3 aborda la otra dimensión de la cobertura del sistema, a saber, su intensidad protectora, comparando la situación española con la existente en otros países de nuestro entorno; el apartado 4 examina las características de los perceptores de prestaciones no sólo desde el punto de vista de sus características sociodemográficas, sino también en cuanto al período al que tienen derecho, el grado en que agotan las prestaciones a que tienen derecho, etc; el apartado 5 aborda más directamente el problema de la incidencia de las prestaciones por desempleo en la duración del paro; por último, el apartado 6 resume las principales conclusiones del trabajo.

1. La evolución del sistema español de protección por desempleo

El sistema español de protección por desempleo, que se planteó por primera vez durante la Segunda República, aunque no se llegó a establecer unas prestaciones de carácter general, fue creado por Ley en 1961 e incorporado a la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, formando parte de esta Ley en sus sucesivas reformas, la más importante de las cuales, a los efectos que nos ocupan, tuvo lugar mediante Real Decreto-Ley en 1976. La consolidación de la democracia, junto a la profundización de la crisis económica, llevó a un replanteamiento del sistema en 1980, fecha en que se incorpora como Título II de la Ley Básica de Empleo. Puede afirmarse que el sistema español moderno de protección por desempleo nace con esta

(*) Agradezco a Eduardo Ruiz, Subdirector General de Prestaciones del INEM, su disposición a facilitarme los datos y estudios sobre perceptores de prestaciones utilizados en este artículo. Asimismo, agradezco los comentarios y sugerencias a diversos apartados del artículo de Samuel Bentolila, Juan Francisco Jimeno y Miguel Angel Malo. Como es obvio, ninguno de ellos es responsable de los posibles errores del trabajo.

Ley, que configura por primera vez dicha protección como un sistema con entidad propia, independiente del sistema general de Seguridad Social. En 1984, se reforma dicho Título y se establece la Ley de Protección por Desempleo actualmente vigente, en la que se han introducido reformas de distinto signo en 1989, 1992 y 1993: la primera encaminada a ampliar la cobertura del sistema y las otras dos a reducir el gasto del sistema, considerado excesivo. La reforma más importante fue la del Decreto-Ley de abril de 1992 (posteriormente convertido en la Ley 22/92). A finales de 1993, en la Ley de Presupuestos para 1994, así como en la llamada Ley de Acompañamiento de ese mismo año, se introdujeron algunos retoques adicionales. En la descripción del sistema me basaré en la situación actualmente vigente, haciendo referencia en notas a la situación existente antes de 1992¹.

Para tener acceso a las prestaciones del sistema de protección por desempleo, una persona debe "poder y querer trabajar" y encontrarse en "situación legal de desempleo". Esta situación legal de desempleo nada tiene que ver con cualquier concepción estadística del paro, sino que se corresponde con la pérdida involuntaria (es decir, no atribuible al trabajador) del empleo, ya sea por despido individual (objetivo o improcedente), despido colectivo o finalización del contrato. Un despido disciplinario no recurrido por el trabajador no da derecho a prestación y si es recurrido y la sentencia judicial determina la procedencia del mismo, entonces el trabajador tiene derecho a la prestación, pero tras un período de carencia de 3 meses. Las bajas voluntarias tampoco dan acceso a las prestaciones, salvo que provengan de traslados o modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, con los que el trabajador está en desacuerdo, u otras causas "justas" (impago de salarios o incumplimiento de otras obligaciones por parte del empresario).

El sistema cubre a todos los trabajadores por cuenta ajena, salvo los trabajadores con contra-

to de aprendizaje (si bien esta situación está en vías de corrección), los funcionarios públicos, los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores sin experiencia laboral anterior. Para tener acceso a las prestaciones contributivas es necesario haber cotizado 12 meses en los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo². Los trabajadores que han cotizado al menos 6 meses, pero menos de 12, tienen acceso a las prestaciones asistenciales. Este es un aspecto importante, y a menudo olvidado, del sistema español de protección por desempleo. Estos trabajadores gozan de unas prestaciones sensiblemente inferiores (como veremos enseguida), pero no puede decirse que estén excluidos del sistema³.

La duración de las prestaciones contributivas se calcula siguiendo la regla general de "2 meses de prestación por cada cuatro de cotización", con un mínimo de 4 meses y un máximo de 24. La cuantía de la prestación (tasa bruta de sustitución) es del 70 por ciento de la "base reguladora" (que es el salario medio por el que se ha cotizado en los 6 meses anteriores a la pérdida del empleo) durante los primeros 6 meses y 60 por ciento a partir del séptimo mes. La cuantía total de la prestación está sometida a topes: no puede ser inferior al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional -SMI- (que se eleva al 100 por ciento si el perceptor tiene hijos a su cargo) ni superar el 170 por ciento de dicho SMI (salvo que el perceptor tenga hijos a su cargo, en cuyo caso el tope asciende al 190 por ciento del SMI, si tiene un hijo, y al 220 por ciento, si tienen dos o más). Las prestaciones por desempleo están sujetas al impuesto sobre la renta de las personas. Además, el pago de las prestaciones conlleva el abono de las cotizaciones sociales correspondientes a las contingencias de enfermedad y vejez. Estas cotizaciones son abonadas en su mayor parte por el Instituto Nacional de Empleo (el órgano gestor del sistema)⁴.

A las prestaciones asistenciales tienen acceso los trabajadores que han cotizado 6 meses, pero menos de 12, como ya se ha indicado

(1) La descripción del sistema se basa en Toharia (1995) y Toharia et al. (1997), como en la *Guía laboral-1996* del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y el documento elaborado por el INEM, "El sistema de protección por desempleo", noviembre de 1996.

(2) Antes de 1992, el período mínimo de cotización era de 6 meses. Antes de 1984 era de 6 meses y un día. El cambio introducido en 1984 pretendía que los trabajadores que fueran contratados con un contrato temporal de fomento de empleo de 6 meses pudieran tener acceso a las prestaciones por desempleo. Estas prestaciones se convertían así, en estos casos, en una subvención implícita al empleo, además de cumplir su papel de mantenimiento de los ingresos.

(3) Así pues, el cambio introducido en 1992, consistente en la ampliación del período mínimo de cotización necesario para poder acceder a las prestaciones contributivas de 6 a 12 meses, no redujo la cobertura del sistema, sino que hizo que la "tasa de sustitución" (el porcentaje que representan las prestaciones con respecto al salario anterior) fuera menor en el caso de los trabajadores cuyo período de cotización estuviera comprendido entre los 6 y los 12 meses.

(4) Los topes en cuanto a la duración de las prestaciones contributivas provienen del hecho de que para acceder al sistema contributivo es necesario haber cotizado al menos 12 meses y del hecho de que el período de referencia del período de cotización está formado por los 6 años (72 meses) anteriores al momento de producirse la pérdida de empleo. Hasta 1992, la regla era de "un mes de prestación por cada 3 de cotización" y el período de referencia era de 4 años, por lo que los topes de duración eran 3 y 24 meses. Por otra parte, la tasa bruta de sustitución era del 80 por ciento en los 6 primeros meses, del 70 por ciento en los 6 segundos y del 60 por ciento en los 6 tercetos. El tope mínimo de la cuantía total de la prestación era del 100 por ciento del SMI. Antes de 1994, las prestaciones por desempleo estaban exentas del impuesto sobre la renta de las personas y la cotización a la Seguridad Social de los perceptores era asumida íntegramente por el INEM.

(5) Para ser más precisos, "cónyuge e hijos a su cargo" significa el cónyuge, los hijos menores de 26 años, los mayores incapacitados y los menores acogidos, siempre que no tengan rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 por ciento del SMI. La noción de "responsabilidades familiares" quedó muy restringida en la ley de acompañamiento de los presupuestos para 1994 (Ley 22/93 de Medidas Fiscales y de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la protección por desempleo). Antes de esa fecha, todos los familiares hasta el segundo grado estaban incluidos en el concepto de posibles familiares dependientes. Del mismo modo, el límite de renta se calculaba multiplicando el número de miembros de la unidad familiar (en sentido amplio) por el 100 por ciento del SMI.

6. Hasta 1992, los trabajadores que quisieran emprender cualquier tipo de actividad por cuenta propia podían acceder a este sistema. La restricción impuesta ese año redujo la magnitud de esta modalidad de forma muy sustancial (la cantidad media de beneficiarios pasó de ser del orden de 80.000 al año a unos 10.000). Al parecer, el cambio estuvo motivado por el elevado nivel de fraude existente, si bien no se hizo público estudio alguno que lo ilustrara.

antes, así como los trabajadores que han agotado las prestaciones contributivas o que han cotizado menos de 6 meses, pero más de 3, siempre que, en ambos casos, tengan "responsabilidades familiares", es decir, que tengan cónyuge o hijos a su cargo. Además debe satisfacerse un criterio de renta familiar que no debe superar la cantidad resultante de multiplicar el número de miembros de la unidad familiar por el 75 por ciento del SMI⁶. La duración de las prestaciones asistenciales es de 6 meses renovables hasta un límite que depende del período de cotización y la edad (véase más adelante).

Existen dos casos especiales de prestaciones asistenciales que requieren mención aparte. En primer lugar, los trabajadores mayores de 52 años que cumplen los demás requisitos para acceder a la pensión de jubilación salvo la edad tienen derecho a prestaciones asistenciales hasta que alcancen dicha edad. En segundo lugar, los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura están sujetos a un régimen especial de prestaciones según el cual los que hayan cotizado al menos 40 días tienen derecho a una prestación, cuya duración oscila entre 90 y 180 días de subsidio en función del período cotizado y cuya cuantía es del 75 por ciento del SMI. El cuadro 1 resume la duración de las prestaciones tanto contributivas como asistenciales. Para terminar la descripción del sistema de prestaciones por desempleo en España deben hacerse cuatro observaciones más relativas a características específicas del mismo.

En primer lugar, los perceptores que presenten un proyecto considerado viable para formar parte de una cooperativa de trabajo asociado o sociedad anónima laboral pueden acogerse al sistema de pago único capitalizado de las prestaciones a las que tienen derecho⁶.

En segundo lugar, las prestaciones por desempleo no siempre abarcan situaciones de desempleo total. Por una parte, los trabajadores sujetos a expedientes de regulación de empleo que conlleven la suspensión temporal de la relación

laboral o la reducción de la jornada pueden complementar su salario con las prestaciones por desempleo a las que puedan tener derecho. Por otra parte, los perceptores de prestaciones que sean contratados a tiempo parcial pueden compatibilizar su trabajo con el cobro de las prestaciones que se ven reducidas en la parte proporcional correspondiente.

En tercer lugar, los perceptores que accedan a un trabajo que les haga incompatibles con la percepción de prestaciones pueden suspender éstas durante el tiempo que dure el trabajo. Al terminar ese trabajo tienen la opción de reanudar las prestaciones suspendidas o acogerse a los nuevos derechos que hayan podido acumular en el mismo. En ningún caso, sin embargo, pueden acumular los derechos suspendidos y los nuevos generados.

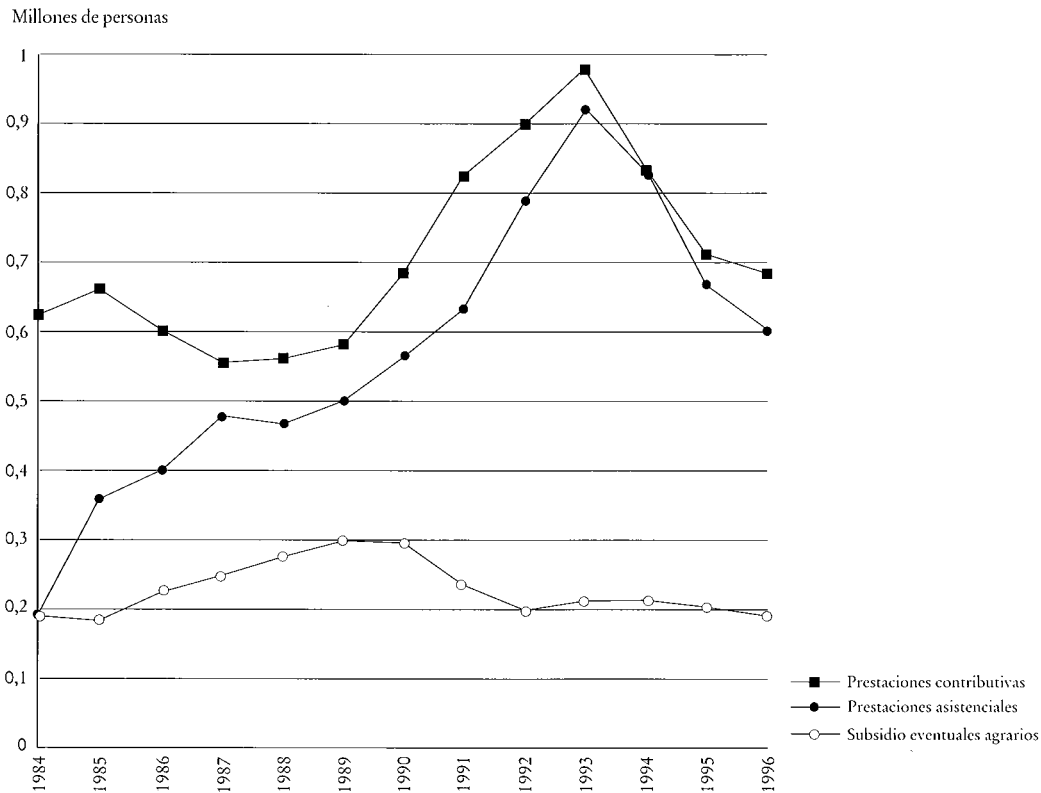
Por último, como hemos dicho al principio, para tener derecho a cobrar prestaciones, el trabajador debe "poder y querer trabajar". Para controlar la disposición a trabajar, la Ley de Acompañamiento de los presupuestos para 1994 estipuló que la involuntariedad en la situación de desempleo debe demostrarse mediante la búsqueda activa de empleo, la aceptación de las ofertas adecuadas proporcionadas por el servicio público de empleo o la participación en acciones de formación o reconversión profesionales.

En suma, la evolución que hemos descrito a lo largo de este apartado sugiere que el sistema español de protección por desempleo ha seguido un camino de ida y vuelta. Hasta 1992, el sistema siguió una tendencia expansiva, especialmente en cuanto a los colectivos cubiertos. A partir de esa fecha, se ha intentado invertir esa tendencia por dos vías: por una parte, se ha limitado el acceso al sistema y la permanencia en el mismo; por otra parte, se ha reducido la cuantía de las prestaciones tanto directa como indirectamente (por el trasvase de perceptores de prestaciones contributivas a asistenciales). En los próximos dos apartados veremos los detalles de estas dos tendencias.

Cuadro 1: Resumen de la duración de las prestaciones contributivas y asistenciales en España

Número de meses cotizados durante años anteriores (C)	Prestaciones contributivas (meses)	Prestaciones asistenciales tras el agotamiento, en su caso, de las prestaciones asistenciales			
		Con responsabilidades familiares		Sin responsabilidades familiares	
		Menores de 45 años	45 años o más	Menores de 45 años	45 años o más
3	-	3	3	-	-
4	-	4	4	-	-
5	-	5	5	-	-
6-11	-	21	21	6	6
12-17	4	18	24	-	-
18-35	$2 \times \text{ent}(C/6) = 6, 8, 10$	24	30	-	-
36-71	$2 \times \text{ent}(C/6) = 12, 24, \dots 22$	24	30	-	6
72	24	24	36	-	6+6
Mayores 52 años	-	Hasta llegar a la edad de jubilación			
Otros (*)	-	18			

Gráfico 1. Evolución del número de perceptores reales de prestaciones por desempleo, por tipo de prestaciones, 1984-1996 (valores medios anuales)



Cuadro 1: Notas: $\text{ent}(C/6)$ es el valor entero resultante de dividir el número de meses cotizados (C, que es igual o mayor que 12) por 6. Esta formulación corresponde al hecho de que los periodos de derecho resultantes deben ser pares y que cada 6 meses adicionales de cotización generan 2 meses adicionales de prestaciones.
 (*) "Otros" incluye otros grupos que tienen derecho a cobrar prestaciones asistenciales, tales como los emigrantes retornados, los liberados de prisión y los inválidos declarados parcial o totalmente capaces para trabajar.

Fuente: INEM.

II. La cobertura del sistema de prestaciones por desempleo

II.1. Evolución del número de beneficiarios

El estudio del número de beneficiarios del sistema de protección por desempleo plantea algunas dificultades, derivadas de los problemas de gestión de las prestaciones del INEM, que ocasionan demoras significativas en el reconocimiento de las mismas. Ello implica que el número real de beneficiarios de prestaciones es superior a las cifras habitualmente publicadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Por esta razón, el INEM publica datos "reconstruidos" (o reales en su terminología) que corresponden al número medio de beneficiarios cuyas prestaciones tienen efectos económicos en cada momento, aunque realmente las perciban con alguna demora.

El gráfico 1 presenta, pues, la evolución del número real de beneficiarios de los tres grandes esquemas de prestaciones analizados en el apartado anterior: las prestaciones contributivas, las asistenciales y el subsidio para eventuales agrarios. La lectura de este gráfico suscita las consideraciones siguientes:

- El número de perceptores de prestaciones contributivas permanece relativamente estable en torno a las 600 mil personas entre 1984 y 1989; a partir de 1990 inicia un fuerte ascenso, más acusado en 1991, que lleva el número de beneficiarios a cerca del millón en 1993; a partir de ese año, cuando se deja sentir plenamente la reforma de 1992, junto con las medidas complementarias de finales de 1993, el número de perceptores vuelve a disminuir de forma acusada, hasta situarse en una cifra algo inferior a las 700 mil personas en 1996.
- En cuanto a las prestaciones asistenciales, tras un primer aumento entre 1984 y 1987, consecuencia de la aplicación de la Ley de Protección por Desempleo de 1984, se produce una cierta estabilización y también a partir de 1990 se produce una aceleración, más acusada en 1992

y 1993, que hace que en 1993 el número de beneficiarios de este tipo de prestaciones sea casi igual que el correspondiente a las prestaciones contributivas. Debe señalarse que, dado que en una mayor parte las prestaciones asistenciales se cobran cuando se agotan las contributivas, es lógico el desfase existente entre la aceleración de las asistenciales y el de las contributivas. Por otra parte, la reforma de 1992 también incidió en esta aceleración, por el trasvase del sistema contributivo al asistencial de los perceptores que hubieran cotizado entre 6 y 11 meses.

Por último, no se observa que la reforma de 1989, a veces mencionada como una de las causas de las dificultades financieras del sistema, produjera efectos muy significativos en los perceptores de prestaciones asistenciales⁷.

- En cuanto a los perceptores del subsidio para eventuales agrarios siguió una suave tendencia ascendente hasta 1990, fecha en la que se situó en 300 mil personas. El decreto de reforma de este sistema, aprobado en 1990, produjo un claro descenso del número de personas acogidas al mismo y la cifra parece haberse estabilizado en torno a los 200 mil beneficiarios medios al año desde 1992.

- En conjunto, el sistema de protección por desempleo, tras mantenerse entre 1985 y 1989 en cifras situadas en torno a 1,2-1,3 millones de perceptores medios al año, aumentó de forma acusada hasta superar claramente los 2 millones en 1993, para descender de forma acusada y situarse en 1996 en cifras cercanas a 1,5 millones de perceptores.

II.2. Tasas de cobertura

Para valorar adecuadamente la evolución del número de perceptores analizada en el epígrafe anterior, resulta necesario ponerla en relación con el número potencial de perceptores, con el fin de establecer el grado de cobertura real del sistema. En principio, ésta es una cuestión sen-

7. Debe recordarse que dicha reforma no afectó al sistema contributivo, sino que amplió el período de prestaciones asistenciales de determinados colectivos, especialmente los mayores de 45 años.

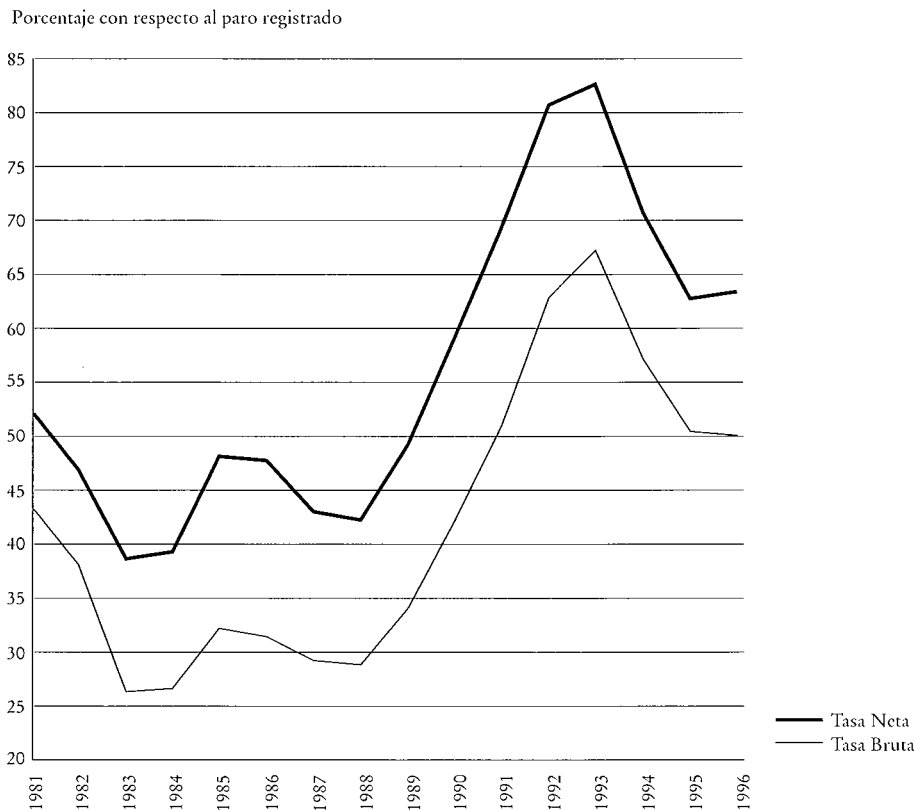
cilla: se divide el número de perceptores por el número de parados y se obtiene la tasa de cobertura.

Sin embargo, la aplicación de esta idea resulta más complicada de lo que cabría esperar. El problema proviene del concepto de paro que se utilice: en efecto, lo habitual es utilizar el concepto de "paro registrado" como denominador de la tasa. Sin embargo, este procedimiento puede ser discutido. Por una parte, no todos los perceptores de desempleo están incluidos en las cifras de paro registrado, aunque es verdad que se trata de colectivos poco numerosos (los suspendidos de empleo, los que están en situación de incapacidad laboral transitoria, etc.). Por

otra parte, y sobre todo, el paro registrado es un indicador bastante deficiente del volumen real de desempleo, al estar influido por las decisiones de inscripción de los individuos en los registros del INEM. En los últimos años, sobre todo, las cifras de paro registrado han seguido una evolución bastante peculiar (a este respecto, véase Toharia, 1996).

Una posible alternativa consiste en utilizar los datos de la Encuesta de Población Activa, que desde 1987 pregunta a los individuos su situación con respecto a las oficinas de empleo del INEM y en particular les pregunta si están cobrando algún tipo de prestación por desempleo.

Gráfico 2. Evolución de las tasas neta y bruta de cobertura de las prestaciones por desempleo con respecto al paro registrado, 1981-96 (valores medios anuales)



Fuente: INEM.

a) Tasa de cobertura con respecto al paro registrado

Cuando se presentan los datos con respecto al paro registrado, suelen considerarse dos tasas:

- Una denominada "bruta" que se halla dividiendo el número de perceptores (excluido el desempleo parcial y los eventuales agrarios subsidiados) por el paro registrado total.
 - Y una denominada "neta" que elimina del numerador los perceptores agrarios fijos y del denominador los parados registrados agrarios, así como los demandantes de primer empleo.
- El gráfico 2 presenta la evolución de ambas tasas desde 1981 hasta 1996. Subsiste el problema mencionado antes, relativo a la infraestimación del número real de beneficiarios, debido a los problemas derivados de los retrasos ocurridos en el reconocimiento de las prestaciones, por lo que estas tasas contienen una cierta infraestimación de las cifras reales de cobertura⁸.

La evolución al principio del período es similar a la del número total de beneficiarios. Se produce un fuerte retroceso en los primeros años de la década de 1980, que se invierte en 1985, aunque vuelve a producirse una caída en los años posteriores, hasta 1988. Debe recordarse, a este respecto, que uno de los acuerdos contenidos en el Acuerdo Económico y Social (AES) consistía en conseguir que la tasa de cobertura (se entiende que la bruta, aunque el AES no lo especificaba) alcanzara el 43 por ciento en 1985 y el 48 por ciento en 1986. Es evidente que los negociadores gubernamentales calcularon mal la capacidad del sistema de elevar la tasa de cobertura.

En 1988, la tasa de cobertura inicia una fase de fuerte ascenso, hasta situarse en el 70 por ciento en 1993. Si consideramos la tasa neta, su cifra se aproxima al 85 por ciento y si le añadimos el desfase derivado de los retrasos en el reconocimiento de las prestaciones, la tasa neta reconstruida se sitúa en el 92,3 por ciento en promedio en 1993, alcanzando su cénit en enero de ese año con una cifra del 98,6 por ciento. Es

decir, excluyendo la agricultura, estos datos indicarían que todos los parados registrados que han trabajado estaban cobrando prestaciones. A partir de 1994, las tasas disminuyen sensiblemente para estabilizarse en 1996.

Para valorar adecuadamente esta evolución y, sobre todo, el espectacular aumento registrado en 1988-1992 y la caída posterior, resulta necesario observar que el paro registrado viene comportándose desde 1990 de una forma radicalmente diferente del paro estimado por la Encuesta de Población Activa (EPA). El análisis de esta evolución (para más detalles, véase Toharia, 1996) sugiere que lo más probable es que tanto la fuerte tendencia ascendente de las tasas de cobertura con respecto al pago registrado del período 1988-92 como el descenso posterior estén exagerados por la anómala evolución de las cifras de paro registrado. Por otra parte, los análisis realizados por el INEM (1996) desagregando las tasas de cobertura por diversas variables como sexo y edad producen resultados en principio incoherentes: en efecto, en algunos casos (varones, personas mayores de 54 años), las tasas de cobertura superan el 100 por ciento (en el caso de los mayores de 54 años se acercan al 200 por ciento en 1993), lo que sólo puede interpretarse como una indicación de que no todos los perceptores de prestaciones son incluidos en el paro registrado⁹.

b) Tasa de cobertura según la EPA

Una posible alternativa a las tasas de cobertura con respecto al paro registrado sería utilizar como denominador el paro estimado por la Encuesta de Población Activa. No parece, sin embargo, que ésta sea una forma correcta de proceder, por los problemas que conlleva la comparación de dos fuentes estadísticas que siguen criterios divergentes¹⁰.

Desde 1987, y gracias a la inclusión de una pregunta acerca de la situación de los individuos con respecto a las oficinas de empleo, los propios datos de la EPA permiten realizar un análisis de la tasa de cobertura. En efecto, cabe

(8) Los datos publicados por el INEM relativos a las tasas con datos "reales" indican que las curvas del gráfico 2 deberían desplazarse en sentido ascendente y casi en paralelo. Merece la pena destacar que la tasa neta con datos reales correspondiente a enero de 1993 se acercó al 100 por ciento.

(9) Estos datos proceden de INEM (1996). El análisis exhaustivo de esta cuestión merecería un artículo en sí mismo y nos alejaría totalmente de la materia que nos ocupa, por lo que no insistiré en este punto.

(10) La comparación no sería tan grave, de todos modos, como la que se hace habitualmente al publicarse el número de parados registrados y compararse con la cifra de población activa de la EPA, olvidándose que la población activa no es sino la suma de la población ocupada y la parada. Si se piensa que el paro de la EPA no es el correcto (pues se está utilizando el paro registrado), resulta incoherente utilizar como variable de referencia otra que lo contiene como uno de sus componentes.

Cuadro 2: Tasas de cobertura de las prestaciones por desempleo, según diversas características.
Parados con experiencia laboral anterior

	Varones			Mujeres			Fuente: EPA.
	1987 (2t)	1993 (2t)	1996 (4t)	1987 (2t)	1993 (2t)	1996 (4t)	
TOTAL	37,3	47,3	33,9	19,6	28,4	16,7	
EDAD							
16-24 años	20,9	30,2	14,2	16,2	27,1	9,9	
25-34 años	37,9	48,0	29,1	22,9	26,6	18,4	
35-44 años	45,3	57,4	40,5	15,3	26,6	17,7	
45-54 años	46,7	59,1	47,4	25,3	26,0	20,1	
55 años o más	56,2	65,4	64,9	33,3	34,7	31,1	
RELACION CON LA PERSONA DE REFERENCIA							
Persona de referencia o cónyuge	50,8	62,9	52,3	20,5	28,3	20,2	
Hija/hijo	22,3	32,6	16,4	18,2	28,4	12,3	
Otros	35,6	39,2	29,3	22,3	31,0	13,6	
NIVEL DE ESTUDIOS							
Analfabetos	47,0	58,7	46,9	22,8	32,3	26,3	
Estudios primarios	41,0	50,9	41,0	20,0	28,9	17,4	
EGB o equivalente	25,7	42,4	27,3	18,4	27,5	16,0	
FP-1	26,4	40,4	23,1	12,0	30,5	16,6	
BUB o equivalente	24,3	36,3	30,1	24,9	29,4	17,1	
FP-2	31,0	40,5	25,7	13,9	29,2	15,6	
Universitarios	26,2	37,1	27,5	17,9	23,2	11,8	
ANTIGÜEDAD EN EL EMPLEO ANTERIOR							
Menos de 6 meses	30,9	33,4	24,5	15,0	18,0	12,3	
De 6 a 11 meses	33,3	43,5	30,6	22,2	32,7	17,4	
1 año	42,6	51,9	37,2	28,7	38,7	16,2	
2 años	45,4	56,9	31,0	32,0	41,0	17,2	
3 años o más	60,9	67,8	56,1	45,0	49,5	35,5	
DURACION DE LA BUSQUEDA DE EMPLEO							
Menos de 6 meses	38,0	48,8	36,7	20,1	35,0	24,5	
De 6 a 11 meses	41,7	51,7	42,3	25,1	32,9	23,4	
De 12 a 23 meses	37,7	39,5	30,3	18,0	23,1	11,7	
2 años o más	35,2	44,3	29,3	18,2	24,1	11,4	

plantear la siguiente definición de la tasa de cobertura: porcentaje de parados con experiencia laboral anterior que declara estar percibiendo prestaciones por desempleo. Se utiliza como denominador el colectivo de parados que han trabajado anteriormente y que, por lo tanto, tienen en principio derecho a percibir prestaciones. En cuanto al numerador, se utiliza el número de parados que están cobrando prestaciones. Esta precisión es importante por cuanto

no todos los que declaran estar cobrando prestaciones son clasificados como parados. De hecho, un porcentaje significativo de estas personas son clasificadas como inactivas e incluso como ocupadas, cuestión a la que volveremos más adelante.

El gráfico 3 muestra los resultados de dicho análisis para el período 1987-96, desagregado por sexo. En el caso de los varones, se observa que la tasa aumenta de forma continuada entre

1988 y 1993, pasando del 37 por ciento en dicho año al 47 por ciento en 1993. A partir de esa fecha, la tasa cae de forma muy acusada hasta situarse en algo menos del 35 por ciento en 1996 (el dato correspondiente al cuarto trimestre de 1996 es del 34,3 por ciento), es decir, un nivel inferior al registrado en 1987.

En el caso de las mujeres, se produce un fuerte aumento entre 1987 y 1991, pasando la tasa de cobertura del 20 por ciento al 31 por ciento para descender a continuación, es decir, antes que los varones, y situarse en algo menos del 18 por ciento en 1996 (el dato correspondiente al cuarto trimestre de 1996 es el 17,0 por ciento). También, en este caso, el nivel actual es inferior al de 1987.

En comparación con los datos calculados tomando como referencia el paro registrado, los datos de la EPA indican una senda de ida y vuelta más clara de la cobertura. En efecto, según los datos del apartado a), el nivel de

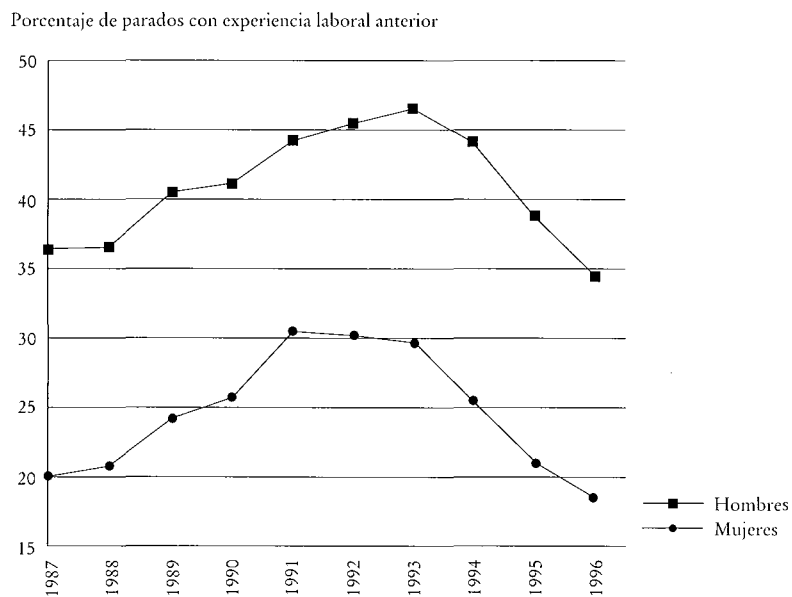
cobertura del sistema es sensiblemente superior actualmente al de 1987, mientras que según los datos de la EPA la cobertura es actualmente inferior.

c) Tasas de cobertura según diversas características

Para complementar el análisis anterior merece la pena analizar las diferencias de cobertura de las prestaciones según diversas características de los parados. Dados los problemas de los datos basados en el paro registrado, me basaré en los que se deducen de la EPA. A la vista de la evolución analizada anteriormente consideraré tres momentos del tiempo: 1987, momento inicial; 1993, momento en que se alcanza un mayor grado de cobertura, y 1996 (cuarto trimestre), que es el dato más reciente disponible en el momento de redactar este artículo. El cuadro 2 presenta los datos, desagregados por sexo.

Gráfico 3. Tasas de cobertura de las prestaciones por desempleo con respecto a los parados con experiencia laboral anterior, 1987-1996, segundos trimestres

Fuente: EPA



Como se observa en dicho cuadro, la cobertura aumenta con la edad del perceptor. Más interesante es el hecho de que el descenso de cobertura de los años recientes apenas ha afectado a las personas mayores de 55 años, mientras que los menores de 35 años son los que más se han visto afectados por el descenso. En correspondencia con lo anterior, los hijos de la persona principal han sido los que más han notado la pérdida de cobertura. Los resultados relativos al nivel de estudios dependen claramente de la estructura por edades, por lo que las diferencias no pueden considerarse significativas. En cuanto a la duración del empleo anterior, variable que recoge aproximadamente el período de derecho acumulado en dicho empleo¹¹, las diferencias observadas se deben a las diferencias tanto en cuanto a la propia duración del derecho como en lo que se refiere al proceso de salida del paro. Por último, en cuanto al tiempo de duración del paro, existe una clara diferencia entre los parados que llevan más, siendo la cobertura de los primeros sensiblemente superior a la de los segundos.

III. La intensidad protectora del sistema

Una vez analizada la cobertura del sistema de prestaciones por desempleo, en este apartado se analiza la intensidad protectora del sistema.

Para ello, se realizan dos tipos de análisis: en primer lugar, se examina la tasa de sustitución o reposición de las prestaciones contributivas; en segundo lugar, se presenta una comparación con la situación existente en otros países europeos.

III.1. Tasa de sustitución

Como hemos visto en el apartado 2, dedicado a la descripción del sistema, desde 1992 la Ley estipula que la tasa de sustitución o de reposición de rentas se calcula como un porcentaje de la "base reguladora", que es igual al 70 por ciento durante los primeros 6 meses de prestación y al 60 por ciento a partir de entonces. Existen dos aspectos complementarios del sistema que hacen necesario profundizar algo más en este concepto¹². Por una parte, la cuantía de la prestación está sometida a topes mínimos y máximos calculados en función del salario mínimo interprofesional (SMI): la prestación no puede ser inferior al 75 por ciento del SMI (100 por ciento si el perceptor tiene hijos a su cargo) y no puede superar el 170 por ciento del SMI (190 si tiene un hijo a su cargo y 220 si tiene 2 o más). Por otra parte, desde 1994 las prestaciones por desempleo están sujetas al impuesto sobre la renta de las personas y los perceptores pagan una parte de su cotización a

(11) La posibilidad de acumular períodos cotizados en los 6 años anteriores, junto con la posibilidad de reanudar la percepción de una prestación suspendida por el acceso a un empleo explican que personas que han tenido un empleo de duración inferior a los 6 meses puedan estar cobrando prestaciones.

(12) El trabajo pionero sobre esta cuestión es de Mónica Martí (1991).

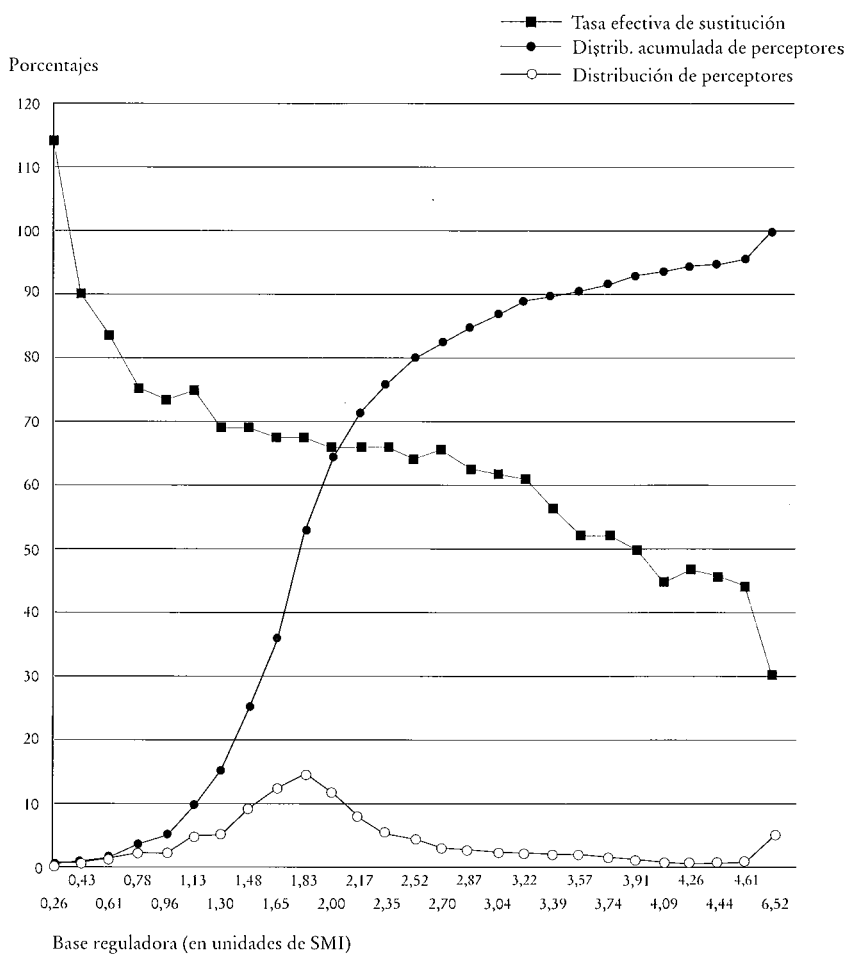
Cuadro 3: Condiciones mínimas de acceso para tener derecho a percibir prestaciones por desempleo de cualquier naturaleza en los países de la Unión Europea, circa 1996

Países de la UE	Período mínimo de cotización	Período de referencia
Portugal	540 días	2 años
Italia	2 años, 1 de los cuales en período de referencia	2 años
Alemania	360 días	2 años
España	12 meses (6 meses prestación asistencial)	6 años
Reino Unido	50 semanas	2 años
Irlanda	39 semanas	1 año
Dinamarca	1 año de antigüedad en el fondo y 36 semanas de empleo	3 años
Bélgica	Variable según la edad: mínimo 78 días, máximo 624 días	mín.: 10 m.; máx.: 3 años
Luxemburgo	6 meses	1 año
Países Bajos	6 meses	1 año
Grecia	125 días	14 meses
Francia	4 meses	8 meses

Fuente: Comisión Europea, ERSEP (*Electronic retrieval system on employment policies*), CD-ROM preparado por el ISAS, Berlín, 1996.

Gráfico 4. Tasa efectiva de sustitución y distribución de los perceptores según la cuantía de su base reguladora (altas iniciales en diciembre de 1996)

Fuente: INEM.



la Seguridad Social.

La primera de estas consideraciones implica que la tasa efectiva de sustitución, en el momento de entrar en el sistema (y posteriormente también), difiere de la legalmente estipulada cuando los ingresos de los trabajadores que pierden su empleo adoptan valores extremos: si son inferiores a 1,07 veces el SMI ($1,07 \times 70\% = 75\%$), la tasa de sustitución efectiva es algo superior, llegando al 75 por ciento cuando los ingresos se sitúan en el SMI (que es el tope mínimo de cotización, y por lo tanto de la base

reguladora, para cualquier trabajador a tiempo completo); si el trabajador tiene hijos a su cargo, el límite de ingresos para que la tasa efectiva sea superior a la legalmente estipulada asciende a 1,43 veces el SMI ($1,43 \times 70\% = 100\%$). En el otro extremo, un trabajador que ingrese 2,43 veces el SMI alcanza el tope máximo del 170 por ciento ($2,43 \times 70\% = 170\%$), por lo que a partir de esa cantidad la tasa efectiva empezará a disminuir; el tope se eleva a 2,71 veces el SMI si tiene un hijo a su cargo y 3,14 veces si tiene 2 o más.

Para ver la importancia de estas consideraciones, resulta necesario conocer la distribución de las bases reguladoras de los perceptores. El gráfico 4 presenta los datos correspondientes a las altas iniciales de perceptores registradas en el mes de diciembre de 1996¹³. Los datos publicados por el INEM vienen agrupados por tramos de 400 pesetas y corresponden a las bases reguladoras diarias; en el gráfico estas cantidades se han convertido en unidades de SMI y se ha tomado la marca de clase de cada intervalo. La tasa de sustitución efectiva incluida en el gráfico se ha calculado dividiendo la cantidad media efectivamente reconocida para cada tramo por la marca de clase del intervalo. El supuesto implícito de ese cálculo es que la distribución de los individuos dentro de cada intervalo es uniforme, lo cual es obviamente erróneo, pues lo probable es que la distribución esté sesgada hacia el límite inferior del intervalo. Ello implica que las tasas de sustitución calculadas estarán algo subestimadas.

Los datos del gráfico muestran que el razonamiento teórico antes realizado se verifica con

otros datos. Por otra parte, la distribución de los trabajadores se parece bastante a una normal, situándose el valor modal en el intervalo 4.000-4.400 ptas./día (cuya marca de clase equivale a 1,83 veces el SMI de 1996), si bien algo sesgada hacia la derecha: el valor medio estimado se sitúa en torno a las 5.000 ptas./día. De los datos de dicha distribución se deduce que apenas el 5 por ciento de los perceptores se beneficia de la existencia de un tope mínimo y que en torno al 20 por ciento ve perjudicada su tasa de sustitución efectiva como consecuencia de los topes máximos¹⁴.

En cuanto a la influencia del sistema impositivo, las dificultades para realizar los cálculos correspondientes son bastante notables. En un trabajo anterior (Toharia, 1995), realizaba la comparación entre los ingresos de un trabajador que estuviera percibiendo su salario durante todo el año con los ingresos de ese mismo trabajador si durante ese año estuviera cobrando prestaciones por desempleo. Los cálculos realizados sugerían que antes de la reforma de finales de 1994, la tasa neta (después de impues-

(13) Los datos proceden de las *Estadísticas de prestaciones por desempleo del INEM* relativas a ese mes. El número total de altas iniciales registradas en ese mes ascendió a 72.695.

(14) La existencia de diferentes topes máximos, dependiendo del número de hijos a cargo, hace que no sea posible precisar más esa cifra, pues, en los intervalos en que empieza a disminuir la tasa efectiva, se combinan trabajadores sometidos a tope y otros que todavía no lo están, sin que existan datos publicados que permitan distinguir entre ambos.

Fuente: Comisión Europea. ERSEP, op. cit.

Nota: (*) Aunque en Italia no existe una prestación asistencial con carácter general, varias regiones tienen establecidos "subsídios extraordinarios" para los parados.

Cuadro 4. Duración de las prestaciones por desempleo y tasa de sustitución con respecto al salario anterior, Unión Europea, circa 1994

	Persona de 40 años que pierde su empleo tras 20 años de antigüedad en su puesto				Joven de 18 años sin experiencia laboral anterior que no vive con sus padres	
	Nivel contributivo		Nivel asistencial o renta mínima garantizada		Vive solo	Vive en pareja
	% ganancias anteriores	Duración (meses)	% ganancias anteriores	Duración (meses)	% ganancias anteriores	% ganancias anteriores
Reino Unido	23	12	23	Indefinido	18	0
Italia	26	6	0	(*)	0	0
Grecia	28	12	14	12	0	0
Irlanda	41	12	32-35	Indefinido	32	16
España	62,5	24	25	0 (24 con resp. fam.)	0	0
Alemania	63	12	56	Indefinido	39	Variable
Dinamarca	73	30	63	Indefinido	35	35
Países Bajos	74	24	49	Indefinido	34	0
Bélgica	79	12	55	Indefinido	47	0
Francia	80	12	67-33	Indefinido	0	0
Portugal	81	21	44	21	44	44
Luxemburgo	85	12	46	Indefinido	45	45

tos) de sustitución aumentaba con el salario en los tramos centrales (entre 1,43 y 2,43 veces el SMI). Sin embargo, tras esa reforma, el efecto ha quedado muy reducido, aunque la tasa neta después de impuestos parece seguir siendo algo superior a la tasa bruta nominal del 70 por ciento (en ese tramo central se sitúa en torno al 75 por ciento; hasta 1993, los cálculos mencionados indicaban que era superior al 85 por ciento, llegando a superar el 90 por ciento cuando los ingresos eran 2,43 veces el SMI).

III.2. Comparación con otros países europeos

La comparación entre los sistemas de protección por desempleo existentes en distintos países resulta una tarea más complicada de lo que cabría pensar. Una primera razón estriba en la dificultad de elaborar conceptos sumarios que recojan fielmente toda la complejidad del sistema. La segunda radica en la inexistencia de fuentes de datos que sean fidedignas y que estén suficientemente actualizadas¹⁵.

Hecha esta salvedad, los cuadros 3 y 4 establecen dos tipos de comparaciones: las primeras relativas a las condiciones de acceso al sistema y las segundas relativas a la tasa de sustitución.

En cuanto a las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas, todos los países estipulan un período mínimo de cotización que oscila entre los 78 días exigidos en los últimos 10 meses en el caso de los jóvenes menores de 18 años en Bélgica (aunque estas condiciones son variables y se endurecen con la edad, llegando a un máximo de 624 días en el curso de los 36 meses anteriores) hasta los 540 días en los dos años anteriores de Portugal. En la mayoría de los países se exige haber cotizado entre 6 y 12 meses en los últimos 1 ó 2 años. Como se ve, pues, son los dos factores que entran en juego: el período mínimo de cotización exigido y el período de referencia anterior, si bien es probable que el primero de los factores sea más importante a la hora de determinar la generosidad del sistema. El cuadro 3 presenta una síntesis de la situación a este respecto en los países

de la Unión Europea, clasificados de forma aproximada de los más rigurosos a los más generosos. Desde la reforma de 1992, España se encuentra entre los países más exigentes en cuanto al período mínimo, al requerirse 360 días de cotización para tener acceso a las prestaciones contributivas (aunque debe recordarse que con 6 meses de cotización se tiene derecho a prestaciones asistenciales, con carácter general, es decir, aunque no se tengan responsabilidades familiares)¹⁶ y es el más generoso en cuanto al período de referencia. En términos generales, puede decirse que nos encontramos en una situación intermedia.

Otro de los elementos fundamentales de cualquier sistema de prestaciones por desempleo lo constituye la tasa de sustitución, o sea, la proporción que representan las prestaciones con respecto a los ingresos anteriores. La tasa inicial varía considerablemente según los países. La más alta es la de Dinamarca, que llega al 90 por ciento de los ingresos anteriores en el caso de las rentas más bajas, pero debe recordarse que el sistema danés es privado y voluntario. Sin embargo, como hemos visto antes, y debido a la existencia de diversos topes, la tasa de sustitución suele variar en función del nivel de ingresos. Por otra parte, la tasa de sustitución suele variar en función de la duración del período de desempleo. Por ello, lo mejor es realizar una comparación homogeneizada y que combine la tasa de sustitución con la duración del período de desempleo. El cuadro 4 presenta esa comparación para el caso de una persona de 40 años que haya trabajado desde los 20 y pierda su empleo. Nuevamente, los países han sido ordenados de forma aproximada de los más rigurosos a los más generosos, aunque en este caso la ordenación resulta bastante más compleja al haber más elementos en juego. En el cuadro también se ha incluido información sobre la situación de un joven de 18 años sin experiencia laboral anterior y que no viva con sus padres.

En lo que se refiere a la situación de una persona de 40 años que pierda su empleo tras 20 de

(15) Esta situación se aprecia con toda nitidez cuando se analizan las descripciones del sistema español en publicaciones en principio autorizadas, como las de la OCDE o la Comisión Europea.

(16) Lo que sucede, de todos modos, es que al ir acompañada la reforma de 1992 de la extensión del período mínimo del contrato temporal de fomento del empleo, las duraciones de cotización inferiores al año perdieron una gran parte de su importancia, al ser éste el tipo de contrato más utilizado durante el quinquenio anterior. De ahí que en el cuadro se haya dado prioridad al criterio de los 12 meses.

antigüedad, España se encuentra entre los países intermedios en cuanto a la tasa de sustitución que proporciona el sistema contributivo, aunque la duración tiende a ser de las más largas. Por otra parte, la prestación asistencial está más limitada que en la mayoría de los demás países (sólo en Italia, Grecia y Portugal la duración tampoco es ilimitada) y además es el único que la limita a la existencia de responsabilidades familiares. A este respecto, la comparación se torna todavía más desfavorable hacia España, ya que en la mayoría de los demás países (con la única excepción de Italia y Grecia) existen ayudas familiares complementarias que, cuando existen responsabilidades familiares, elevan la tasa de sustitución asistencial a un nivel estimado superior al 50 por ciento, con la única salvedad del Reino Unido.

Por otra parte, casi todos los países (de nuevo con la excepción de España, Italia y Grecia) tienen instituidas ayudas para jóvenes parados que viven solos, aunque las ayudas son mucho más limitadas cuando viven en pareja (lógicamente, las ayudas no existen cuando viven con sus padres). Naturalmente, en buena medida, estas ayudas están condicionadas por problemas culturales, que llevan a que el proceso de formación de familias sea mucho anterior en los países del norte de Europa que en los del sur. Por otra parte, dándole la vuelta al argumento, puede pensarse que la falta de estas ayudas es un factor disuasor de esa formación temprana de familias (aunque naturalmente existen otros problemas, por ejemplo, la vivienda y el propio empleo, por mencionar los más evidentes).

Ninguno de los sistemas contributivos establece condiciones en cuanto a los recursos económicos de los perceptores. Todos ellos consideran que se trata de un derecho actuarial adquirido durante el período de cotización exigido. Por contra, los sistemas asistenciales o renta mínima garantizada sí suelen imponer requisitos de necesidad. Por otra parte, en lo que se refiere a la situación tributaria de las prestaciones por desempleo, están sujetas al pago del impuesto sobre la renta en la mayoría de los

países europeos: las excepciones son Alemania, Grecia, Irlanda e Italia. Parece, pues, que la reforma de 1993 del sistema español nos ha colocado en una situación de igualdad con respecto a la mayoría de los países de nuestro entorno. En suma, cabe afirmar que hasta 1992-93, el sistema español de protección por desempleo tenía una intensidad protectora superior a la que cabría deducir de las tasas legales de sustitución y superior a la media de los países europeos. Desde las reformas de 1992 y 1993, la intensidad protectora ha disminuido sensiblemente, acercando las tasas efectivas netas a las tasas legales; por otra parte, el sistema español puede considerarse similar al existente en otros países europeos.

IV. Las características de los perceptores

Para complementar el estudio del sistema de protección por desempleo, resulta necesario analizar la evolución de las características de los beneficiarios del mismo. Me centraré en tres aspectos fundamentales: el período de derecho, la situación de los beneficiarios con respecto a la búsqueda de empleo y la situación familiar de los perceptores. En el primer caso, los datos procederán del INEM y se referirán al stock de perceptores existentes a finales de cada año. En los dos últimos, los datos procederán de la EPA.

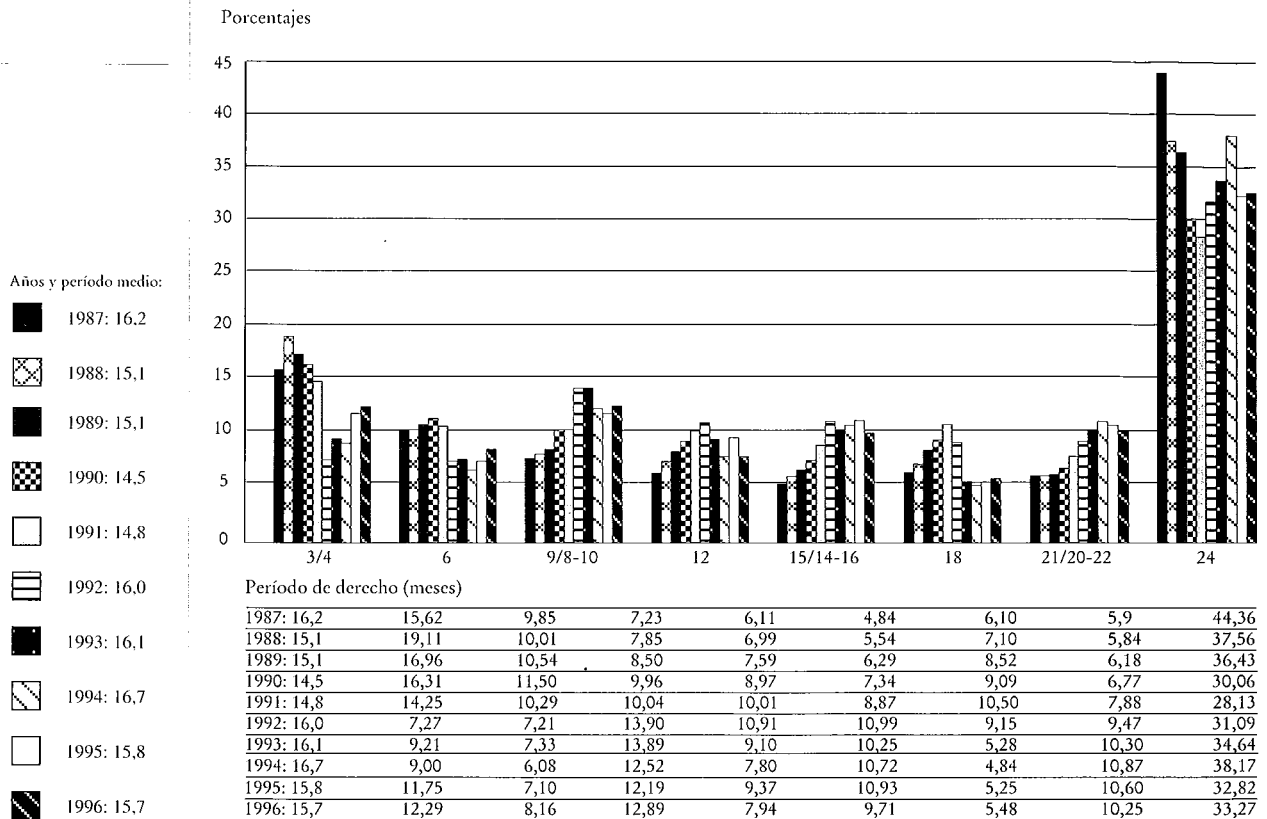
IV.1. El período de derecho

Empezando por las prestaciones contributivas, el período al que se tiene derecho cuando se entra en el sistema depende del número de días cotizados. La distribución de los beneficiarios según período de derecho en un momento dado depende de la distribución de las entradas y las salidas del sistema. Como es lógico, en dicha distribución tendrán mayor presencia los perceptores que tienen períodos de derecho más largos, incluso la igualdad de tasa de salida del sistema¹⁷. Con estas salvedades, el gráfico 5 presenta la evolución de la distribución del stock de perceptores a 31 de diciembre de cada año

(17) En el apartado 6 volveremos a esta cuestión de la dinámica de entrada y salida del sistema.

Gráfico 5. Distribución porcentual del stock de perceptores de prestaciones contributivas según el período de derecho reconocido y período medio, 1987-1996 (31 de diciembre)

Fuente: INEM.



(18) Hasta 1992, los períodos de derecho eran múltiplos de 3, con un máximo de 24; con la entrada en vigor de la Ley 22/92, estos períodos son ahora múltiplos de 2, con un mínimo de 4 y un máximo de 24. En el gráfico, los períodos se han agrupado de la siguiente manera: 3/4; 6; 9/8-10; 12; 15/14-16; 18; 21/20-22 y 24.

según el período de derecho¹⁸. Centrándonos en el período 1987-91, se observa que el peso de los perceptores que tienen 3 meses de derecho alcanza un pico en 1988 y a continuación disminuye suavemente. Este resultado es coherente con la idea de que la contratación temporal, indudablemente ligada a estos perceptores, alcanzó su mayor auge en el período 1987-88 y remitió un tanto posteriormente. En el otro extremo de la distribución, el peso de los perceptores que tienen el período máximo de derecho tiende a disminuir de forma persistente, sobre todo entre 1987 y 1988 y entre 1989 y 1990. No es posible saber, sin embargo, cuáles son los factores subyacentes a esta evolución; en particular, no sabemos

si estamos ante un fenómeno de agotamiento de las prestaciones o de mayor intensidad de colocación de este colectivo.

A partir de 1992 se produce un cambio en las tendencias anteriores, ligado a la reforma de ese año. Inicialmente disminuye sensiblemente el número de perceptores que tienen menos de 6 meses de derecho. Se trata de un resultado lógico teniendo en cuenta el endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones introducidas, que ahora exigían 12 meses de cotización como mínimo y sólo daban derecho a 4 meses de prestación. Por otra parte, en la medida en que la crisis de 1993 fue estructural y afectó también a muchos trabajadores fijos, se produjo una entrada de trabajadores con perío-

Cuadro 5. Distribución del stock de perceptores de prestaciones asistenciales según la causa de acceso al mismo, 1989-1994 (31 de diciembre; 1994: 31 de octubre)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
AGOTAMIENTO PRESTACION CONTRIBUTIVA								
MENORES DE 45 AÑOS								
Prestación contributiva: 3 meses (4 desde 1992)	27,38	29,24	29,61	25,05	13,98	9,59	7,98	8,52
Prestación contributiva: 6 meses ó más	29,34	29,25	31,76	31,90	38,06	35,52	25,46	21,27
<i>Sub-total</i>	<i>56,72</i>	<i>58,48</i>	<i>61,37</i>	<i>56,95</i>	<i>52,04</i>	<i>45,11</i>	<i>33,44</i>	<i>29,80</i>
AGOTAMIENTO PRESTACION CONTRIBUTIVA								
MAYORES DE 45 AÑOS								
Prestación contributiva: 3 meses (4 desde 1992)	6,72	6,68	7,08	5,26	3,35	2,22	2,15	2,30
Prestación contributiva: 6 meses	5,88	6,11	6,52	5,75	6,53	7,51	7,27	6,03
Prestación contributiva: 12 meses	0,05	0,04	0,05	0,08	0,12	0,26	0,38	0,38
Prestación contributiva: 24 meses	0,42	0,40	0,36	0,30	0,44	0,69	0,97	0,62
<i>Sub-total</i>	<i>13,07</i>	<i>13,24</i>	<i>14,01</i>	<i>11,39</i>	<i>10,44</i>	<i>10,68</i>	<i>10,77</i>	<i>9,32</i>
OTROS COLECTIVOS								
Mayores de 52 años	23,73	22,01	19,24	14,61	14,46	19,40	25,43	27,32
Cotiz. 6 meses sin resp. fam. (derecho: 6 meses)	-	-	-	3,56	2,43	4,69	7,93	8,95
Cotiz. 6 meses con resp. fam. (derecho: 21 meses)	-	-	-	7,14	14,48	13,10	14,32	15,45
Cotiz. <6m. (≥3) con resp. fam. (derecho igual al período cotizado)	1,63	1,52	1,28	0,94	0,78	0,60	0,65	0,71
Otros (emigrantes retornados, liberados de prisión, etc.)	4,85	4,75	4,10	5,41	5,37	6,42	7,46	8,45
<i>Sub-total</i>	<i>30,21</i>	<i>28,28</i>	<i>24,62</i>	<i>31,66</i>	<i>37,52</i>	<i>44,21</i>	<i>55,79</i>	<i>60,88</i>
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INEM (1996) e *Informe-resumen de prestaciones por desempleo*, números de diciembre de 1994, 1995 y 1996.

do de derecho elevado, al tiempo que la salida de este colectivo seguramente perdió todavía más fuerza. Eso explica, sin duda, el fuerte aumento del peso del colectivo de perceptores que tenía 24 meses de derecho. La recuperación de los dos últimos años vuelve a invertir la tendencia, aumentando nuevamente el peso de los perceptores que tienen períodos de derecho cortos. En cuanto a las prestaciones asistenciales, al existir una mayor homogeneidad en términos generales en cuanto a la duración de la prestación a la que tienen derecho los distintos grupos de trabajadores, así como en cuanto a la cuantía del subsidio percibido, el análisis de los datos correspondientes al stock plantean menos problemas que en el caso de las prestaciones contributivas. El cuadro 5 presenta la distribución del stock de perceptores de prestaciones asistenciales a 31 de diciembre de los años 1989-1996 según la causa de acceso al mismo. Los datos del cuadro indican que, hasta 1992, del orden del 60 por ciento de los perceptores correspondía a personas menores de 45

años que habían agotado las prestaciones contributivas, de las cuales la mitad aproximadamente habían consumido unas prestaciones mínimas (3 ó 4 meses, según que hubieran entrado antes o después de la aplicación de la Ley 22/92).

Esta situación experimenta un cambio radical a partir de 1993, hasta el punto de que el colectivo anteriormente citado pierde la mitad de su peso, al pasar del 61 por ciento en 1991 a menos del 30 por ciento en 1996. Esta pérdida de peso se produce en beneficio del grupo "otros colectivos", principalmente los mayores de 52 años y los que han cotizado al menos 6 meses, pero no tienen acceso a la prestación contributiva¹⁹. Por su parte, el grupo de personas mayores de 45 años que han agotado la prestación contributiva mantiene su peso.

La conclusión fundamental del cuadro es que hasta 1992 la prestación asistencial estaba protegiendo principalmente a personas relativamente jóvenes que, en muchos casos, habían cotizado durante relativamente poco tiempo al

(19) El aumento inicial de este grupo provino indudablemente de un trasvase de los que antes agotaban un período de prestación contributiva corto. Sin embargo, el continuo descenso de ese grupo indica que ésta sólo es una explicación muy parcial del trasvase.

sistema (1 año o menos). Desde 1993, sin embargo, la prestación asistencial cubre en mayor medida situaciones de prejubilación o de falta de acceso a la prestación contributiva más que situaciones de agotamiento de la prestación contributiva. En 1989, la distribución porcentual entre ambos grupos era 30-70; en 1996 había pasado a ser 60-40.

IV.2. Relación con la actividad

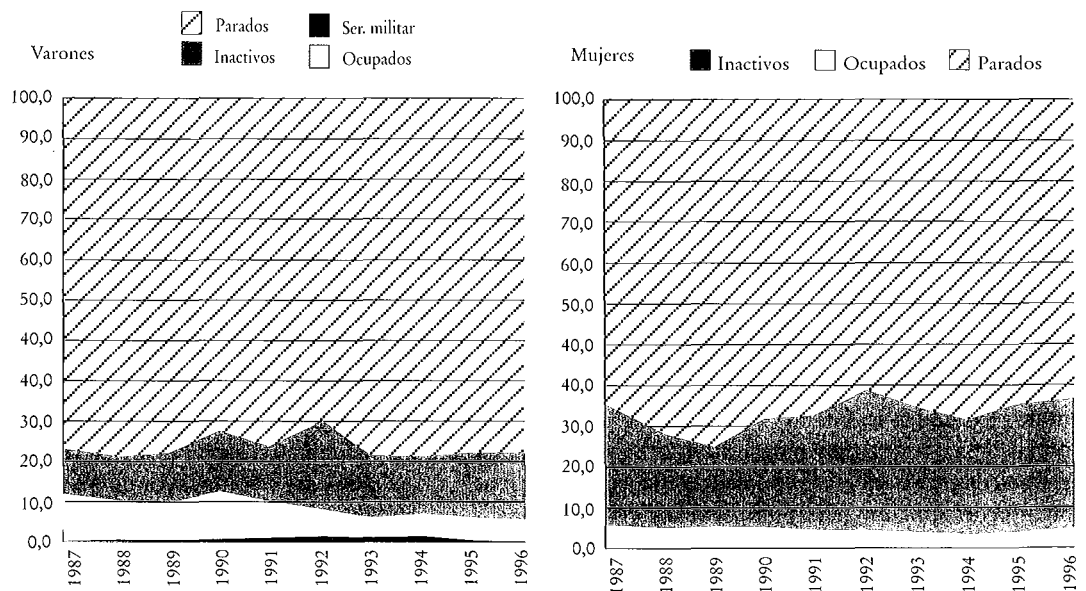
Una de las cuestiones más difíciles que tiene que resolver cualquier sistema de prestaciones por desempleo es garantizar que las prestaciones las perciben personas paradas, es decir, como dice la Ley española, que "quieren y pueden trabajar". La capacidad de control adminis-

trativo de esta disposición resulta complicada, si bien, como ya se ha mencionado, tras la reforma de finales de 1993, el INEM ha adoptado una actitud más beligerante al respecto, pese a carecer del desarrollo reglamentario adecuado que necesitaría, lo que lleva la solución final al ámbito judicial.

Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) permiten analizar esta cuestión. El gráfico 6 presenta la distribución de los que declaran percibir prestaciones por desempleo según su situación con respecto a la actividad. Los porcentajes correspondientes resultan muy elevados. En el caso de los varones, los porcentajes de perceptores que no son parados oscilan entre el 20 y el 30 por ciento. En el caso de las mujeres, las cifras son más elevadas y se acercan

Gráfico 6. Distribución de los que declaran percibir prestaciones por desempleo según su situación con respecto a la actividad, por sexo, 1987-1996.

Fuente: EPA, segundo trimestre de cada año.



en algunos años al 40 por ciento. Los datos contenidos en este gráfico indican muy claramente, pues, que muchos perceptores de prestaciones no son parados en el sentido de que no están buscando empleo (siendo ésta la principal causa por la cual los perceptores de prestaciones inactivos no son clasificados como parados) o no están disponibles para trabajar (es decir, no pueden hacerlo). Lo interesante es que la inscripción en el INEM es uno de los métodos de búsqueda considerados como válidos, aunque la pregunta de métodos de búsqueda es posterior a la de si buscan o no (la pregunta de situación con respecto al INEM es todavía más posterior); es decir, estos perceptores no consideran que su registro en el INEM y el hecho de estar cobrando las prestaciones por desempleo constituyan una búsqueda de empleo.

IV.3. Situación familiar

Uno de los datos más importantes sobre los perceptores por desempleo se refiere a la situación familiar en la que se encuentran. En efecto, nos interesa saber hasta qué punto las familias dependen de las prestaciones por desempleo para su supervivencia. Como hemos visto anteriormente, la situación familiar interviene de dos maneras en el acceso y cuantía de las prestaciones:

- Los perceptores de prestaciones contributivas con hijos a su cargo se ven sometidos a topes máximos superiores en lo que se refiere a la cuantía de la prestación. Según los datos del INEM, entre el 35 y el 40 por ciento de los perceptores de prestaciones contributivas tienen hijos a su cargo.

- Para acceder a las prestaciones asistenciales es necesario, en muchos casos, tener "responsabilidades familiares", si bien la importancia real de esta circunstancia ha venido disminuyendo en los últimos años (recuérdese el cuadro 5).

Para obtener información sobre la situación familiar de los perceptores podemos basarnos en los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), que ya hemos utilizado anteriormen-

te. Como se sabe, la EPA es una encuesta a hogares y, por lo tanto, resulta posible explotarla desde una óptica familiar.

El cuadro 6 presenta la situación de los perceptores en función de la situación de los demás miembros de la familia. Se establecen tres posibles situaciones:

a) El perceptor es la única persona de la familia que obtiene ingresos (derivados de las prestaciones y, en algún caso, de su trabajo).

b) El perceptor convive con personas que no tienen empleo, pero que tienen ingresos de algún tipo (prestaciones por desempleo o, más frecuentemente, pensiones de jubilación, invalidez o de otro tipo).

c) El perceptor convive con personas que tienen empleo.

Los datos del cuadro indican que son muy pocos los casos en los que las prestaciones por desempleo constituyen la única fuente de renta de la familia del perceptor: entre el 20 y el 25 por ciento de los casos. Por otra parte, este porcentaje es muy inferior en el caso de las mujeres (en torno al 10 por ciento) que en el de los varones (en torno al 30 por ciento). En la mayoría de los casos, por lo tanto, las prestaciones por desempleo constituyen una renta complementaria para la unidad familiar.

Sin embargo, lo más interesante es que en una proporción no desdeñable de los casos, las prestaciones complementan unas rentas derivadas del trabajo, sobre todo en el caso de las mujeres. Así, entre el 45 y el 50 por ciento de los varones (la mayoría de ellos, seguramente hijos de la persona principal de la vivienda) convive con personas que tienen un empleo. La proporción correspondiente a las mujeres se eleva hasta situarse entre el 65 y el 75 por ciento. En muchos de estos últimos casos, cabe pensar que se trata, en gran medida, de personas que reciben prestaciones asistenciales.

En suma, los datos del cuadro aportan una información muy importante en cuanto al papel que desempeñan las prestaciones por desempleo: visto desde una óptica familiar, se trata en muchos casos de rentas complementa-

Cuadro 6. Distribución de los perceptores de prestaciones por desempleo según la situación de ingresos de los demás miembros de su unidad familiar, por sexo, 1987-1994, segundo trimestre

	Unico perceptor de ingresos	Otros perceptores no ocupados	Otros perceptores ocupados
Fuente: EPA.			
VARONES			
1987	35,4	20,6	44,0
1988	31,9	23,0	45,1
1989	31,9	21,8	46,3
1990	30,5	21,1	48,4
1991	28,0	20,2	51,8
1992	28,7	21,1	50,2
1993	30,5	23,7	45,8
1994	31,1	23,6	45,3
1995	30,2	21,6	48,2
1998	32,1	18,3	49,6
MUJERES			
1987	10,0	23,1	66,9
1988	9,6	22,9	67,5
1989	7,5	19,0	73,5
1990	6,7	17,4	75,9
1991	7,5	17,2	75,3
1992	7,7	21,0	71,3
1993	9,9	22,7	67,4
1994	11,3	22,7	66,0
1995	11,7	22,1	66,2
1996	12,9	21,6	65,5
AMBOS SEXOS			
1987	28,2	21,3	50,5
1988	24,9	23,2	51,9
1989	23,7	20,9	55,4
1990	21,4	19,5	59,1
1991	19,5	23,3	57,2
1992	19,9	21,1	59,0
1993	23,0	23,3	53,7
1994	24,0	23,2	52,8
1995	23,2	21,8	54,9
1996	25,0	19,5	55,5

rias más que sustitutorias. Ello no quiere decir, desde luego, que la situación económica de la familia de los perceptores sea holgada, sino que las prestaciones por desempleo no constituyen en casi ningún caso ni la única ni la principal fuente de ingresos familiares.

V. Prestaciones por desempleo y duración del paro

Una de las cuestiones que más preocupan a los economistas en lo que se refiere a las prestaciones por desempleo se refiere a su posible inci-

dencia negativa en la actitud de los perceptores a la hora de buscar y aceptar un empleo y, por consiguiente, en la prolongación de la duración de los períodos de paro. Existen diversos estudios realizados en España sobre este asunto partiendo de datos de corte transversal y de datos longitudinales.

En cuanto a los estudios basados en datos de corte transversal proceden principalmente de la Encuesta de Condiciones de Vida y Trabajo (ECVT) de 1995. Basándose en estos datos, Alba y Freeman (1990), Ahn y Ugidos (1995) y Blanco (1995) encuentran que el derecho

potencial imputado afecta positivamente a la duración del paro, mientras que Andrés y García (1993) sólo encuentran dicho efecto cuando excluyen del análisis las variables relativas a la rama de actividad. Por su parte, G. García (1996) llega a resultados similares con datos transversales de la EPA referidos a Cataluña.

En cuanto a los estudios de corte longitudinal existen principalmente dos estudios basados en bases de datos diferentes. Cebrián et al. (1995, 1996) estudian la experiencia de los perceptores de prestaciones a partir de datos longitudinales del INEM en el período 1984-91. El principal problema de esta base de datos es que sólo se observan perceptores de prestaciones, es decir, no existe un grupo de control con el que comparar la conducta de los perceptores. Del estudio mencionado, cabe destacar la conclusión de que la duración del derecho resulta una variable significativa a la hora de explicar el proceso de salida (hacia el empleo) de los perceptores de prestaciones, sobre todo en lo que se refiere al grupo que tiene el máximo derecho legal de 24 meses, cuyas tasas de salida son claramente inferiores a las de los demás grupos. Por otra parte, contrariamente a lo que cabía esperar, no se observa un aumento de las tasas de salidas a medida que los individuos se acercan al final de su período de derecho. Aunque puede que la posibilidad de percibir prestaciones asistenciales afecte a este resultado incluyen en sus estimaciones una variable de responsabilidades familiares que pretende recoger de forma aproximada esta posibilidad, variable que no resulta significativa. Parece, pues, que existen dos grupos de perceptores claramente diferenciados: los que acumulan derechos relativamente cortos y los que acumulan el nivel máximo. La probabilidad de salida del sistema de estos últimos es claramente inferior. Otra conclusión que merece la pena resaltar de este estudio es la existencia de un notable nivel de desempleo recurrente, es decir, de individuos que salen del sistema y vuelven a entrar en él: en torno al 30 por ciento de los perceptores vuelven a aparecer en el sistema en un plazo de 2 años, pro-

porción que se eleva a más del 50 por ciento si el intervalo considerado se amplía a 4 años.

El otro estudio longitudinal existente es el de Bover et al. (1996), que utiliza los datos del panel rotatorio de la EPA. Analizando el período 1987-1994 construyen historiales de parados varones, considerando los individuos que en algún momento del período en que permanecen en la muestra dicen estar parados y llevar menos de 3 meses en esta situación²⁰. Este procedimiento les permite observar el principio del período de desempleo²¹, aunque no pueden siempre observar la salida (pues los individuos están un número limitado de trimestres en la muestra), lo que tienen en cuenta en sus estimaciones econométricas. Los individuos no son seguidos más allá de su salida del desempleo o de su salida de la muestra. Una variable clave en su análisis es la duración del período de percepción de las prestaciones, que construyen suponiendo que si un individuo declara cobrar prestaciones en algún momento, las está cobrando desde el principio de su período de desempleo; en todo caso, esta corrección afecta a un porcentaje pequeño de la muestra. De sus resultados, se deduce que las prestaciones por desempleo inciden negativamente y de forma muy significativa en el proceso de salida del paro hacia el empleo²². La introducción de una variable que recoge la evolución del porcentaje de trabajadores temporales da lugar a un efecto positivo en la tasa de colocación. Por otra parte, el efecto diferencial varía con el paso del tiempo, alcanzando su máximo a los tres meses de duración de la percepción de prestaciones y desvaneciéndose de forma casi total a partir de los nueve meses²³.

Uno de los datos más interesantes del trabajo de Bover et al., poco destacado por estos autores, es el elevado porcentaje de trabajadores que, en su muestra, no perciben prestaciones por desempleo: algo menos del 50 por ciento. Este dato resulta muy significativo, pues implica que se trata de trabajadores cuyo último empleo ha sido inferior a los 6 meses (pues de lo contrario habrían generado un derecho a

(20) Introducen algunas restricciones más, tales como que deben disponer de al menos dos observaciones consecutivas del individuo para considerarlo, eliminan los estudiantes tiempo completo y limitan las edades al intervalo 20-64.

(21) Con la única salvedad de que apelan al recuerdo de los individuos; de todos modos, no cabe esperar que esto conlleve un sesgo apreciable.

(22) En un trabajo que podría considerarse una réplica del comentado, aunque en ningún momento su autor lo plantea así, pues su metodología es diferente, ya que no analiza historiales de parados, sino transiciones entre dos trimestres consecutivos, Alba (1996) afirma que la corrección antes mencionada para construir la variable de duración de las prestaciones es muy importante. En su modelo, la eliminación de los parados que declaran no percibir prestaciones en el trimestre analizado pero sí en el siguiente reduce el efecto negativo de las prestaciones en cerca del 50 por ciento (Alba, 1996, pág. 9). Sin embargo, si parece claro que la corrección de Bover et al. lleva a una sobreestimación de la influencia de las prestaciones, no parece tan obvio que la solución de Alba de excluir esas observaciones (que en muestra representan el 8 por ciento) corrija adecuadamente esa sobreestimación. En todo caso, el efecto negativo es claro en ambos modelos, aunque su magnitud pueda ser algo mayor o algo menor.

(23) En una tesina realizada en el CEMFI bajo la dirección de uno de los autores de este trabajo, Ignacio García (1997), utilizando datos procedentes del fichero de vida laboral de la Seguridad Social, encuentra resultados similares, pero más duros en el tiempo.

(24) Desde luego, esa recurrencia se refiere a entradas sucesivas en el sistema contributivo. Cabe conjeturar que el proceso será al menos igual de intenso, cuando no más, en el caso de las personas que ni siquiera tienen acceso a ese sistema.

(25) Este es el grupo que tiene la menor probabilidad de todos, aunque su peso en la muestra es pequeño. De hecho, su eliminación de las estimaciones no afecta a los coeficientes de las demás categorías.

cobrar prestaciones asistenciales). Es muy probable que lo que esté sucediendo en el mercado de trabajo español, y tenemos muchos datos que así lo indican, es que existe un segmento de trabajadores que entran y salen del empleo muy deprisa y que quedan al margen del sistema de protección social, y otro de trabajadores más estables tanto en el empleo como en el desempleo. La importancia del fenómeno de la recurrencia del desempleo antes mencionado sugiere que esta interpretación puede ser bastante correcta²⁴. De ser así, y los trabajadores que salen del desempleo acceden a empleos de corta duración de los que van a volver a salir en breve, resultan discutibles las conclusiones de política económica acerca de los posibles efectos beneficiosos que una reducción de las prestaciones por desempleo podría producir en el nivel de paro.

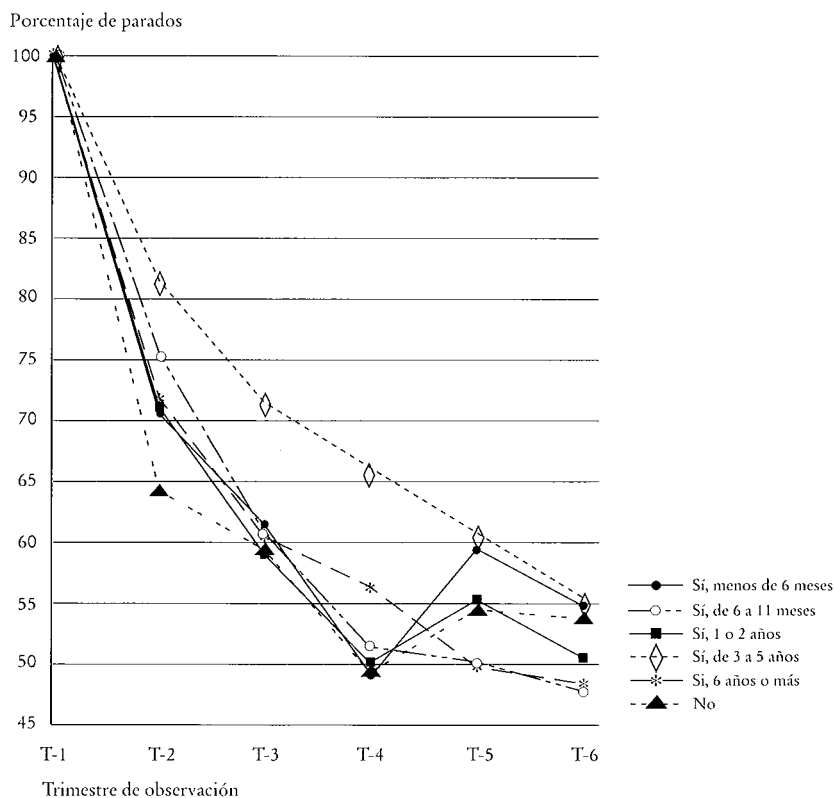
Las dos líneas de trabajo comentadas (la abierta por Cebrián et al. con respecto a los datos del INEM y la planteada por Bover et al. con los datos del panel rotatorio de la EPA), no agotan las investigaciones sobre la influencia de las prestaciones por desempleo en la duración del paro. En mi opinión, la evidencia que ambos estudios aportan no resulta concluyente.

En lo que se refiere a los datos del INEM parece claro que las personas que poseen el máximo período de derecho tienen una mayor propensión a permanecer desempleadas, pero eso no excluye que las prestaciones puedan ejercer una influencia negativa en los demás casos, pues se carece de un grupo de control adecuado. En todo caso, la actualización del estudio, actualmente en curso, permitirá apreciar la influencia de la reforma de 1992 en la conducta de los perceptores de prestaciones que tienen distintos períodos de derecho.

En cuanto a los datos de la EPA, resulta necesario entender mejor todo el proceso de entrada y salida del empleo y el paro para poder valorar de forma más exhaustiva la importancia de los resultados de Bover et al. A este respecto, cabe señalar al menos un trabajo que, con la misma base de datos, llega a resultados aparen-

temente contradictorios con los mencionados. Considerando períodos de observación de 1 año en vez de trimestre a trimestre, y planteando una variable que combine percepción de prestaciones y período de derecho imputado, Toharia (1997) encuentra los siguientes resultados: tomando como referencia los parados que no cobran prestaciones y cuyo último empleo duró como máximo un año, los que sí cobran y su último empleo duró como máximo un año muestran una probabilidad algo mayor de salir hacia el empleo; los que cobran y su último empleo duró entre 2 y 5 años, no muestran diferencias significativas; los que cobran y su último empleo duró 6 años o más (lo que les generaría la duración máxima de prestaciones) tienen una probabilidad claramente menor de salir hacia el empleo, y lo mismo sucede con los que no cobran y su último empleo duró 2 o más años y los que dejaron el empleo hace más de 8 años²⁵. Estos resultados sugieren que las prestaciones por desempleo ejercen una influencia negativa clara en la probabilidad de salida del paro de los trabajadores que estuvieron mucho tiempo en su anterior empleo, resultado coincidente con el mencionado antes de Cebrián et al. ¿Cómo conciliar este resultado con los de Bover et al.? La importancia aludida de la rotación puede ser la causa explicativa. En efecto, si los que no perciben prestaciones encuentran bastante rápidamente empleo, las prestaciones aparecerán como un factor negativo en el proceso de salida a corto plazo. Pero si, con el paso del tiempo, los que han encontrado empleo bastante deprisa vuelven al paro y los que han encontrado empleo más despacio siguen su curso, su situación se igualará y la percepción de prestaciones en el momento inicial no aparecerá como un factor relevante en un horizonte temporal de, pongamos, un año. Aunque ésta es una cuestión que merece un estudio más detallado del que es posible realizar en este artículo, sí merece la pena considerar los datos del gráfico 7, que aportan indicios de que el argumento puede ser correcto. En este gráfico se recoge la información correspondiente a todos

Gráfico 7. Permanencia en el paro de los parados varones con experiencia laboral anterior en función de la percepción o no de prestaciones por desempleo y la duración del último empleo



Fuente: EPA, véase texto.

los parados varones que tienen experiencia laboral anterior y que acaban de entrar en el paro y sobre los que se tiene información durante los 6 trimestres en que permanecen en la muestra de la EPA²⁶. Las curvas representan el porcentaje de personas que permanecen en paro a lo largo de los sucesivos trimestres en que son observados²⁷. Se puede ver que los que no cobran prestaciones salen bastante deprisa al principio, pero a partir del cuarto trimestre de observación, las pérdidas de empleo se hacen más agudas, por lo que al final del período de estudio, el porcentaje de los que están en paro sólo es superado por los que cobran prestaciones y su período de derecho es relativamente corto y por los que tienen un derecho potencial

de cobro de prestaciones máximo. Debe insistirse en que estos datos se presentan únicamente como ilustración de la necesidad de profundizar en la interesante vía iniciada por el trabajo de Bover et al.

VI. Conclusiones

A modo de conclusión, cabe resumir los principales puntos abordados a lo largo del artículo: a) El sistema español de protección por desempleo ha tendido a lo largo de los últimos 30 años a desarrollarse, ampliando su extensión y aplicación, sobre todo en la segunda mitad de la década de 1980; a partir de 1992, sin embargo, en gran medida debido a las fuertes tensiones

(26) Para evitar distorsiones, se han considerado solamente los parados varones que en todos los trimestres o están ocupados o están parados. El período considerado abarca las 15 cohortes de personas que entraron en la muestra entre el primer trimestre de 1992 y el tercero de 1995. El número total de individuos considerado asciende a 2.683.

(27) Por otra parte, la variable de percepción de prestaciones se ha corregido de la siguiente manera: un individuo que diga que no cobra prestaciones en la primera entrevista es considerado que sí las cobra en los dos casos siguientes: en la segunda entrevista aparece como parado y declara cobrarlas; en la segunda entrevista aparece como ocupado y la duración declarada de su empleo anterior es superior a los 6 meses.

presupuestarias, se han producido recortes que han endurecido las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas y que han conllevado un mayor rigor en la concesión de prestaciones asistenciales.

b) Los datos de cobertura del sistema indican que las tendencias normativas anteriores han implicado un "camino de ida y vuelta": tras un fuerte auge de la cobertura hasta 1993, los porcentajes de parados cubiertos por las prestaciones han vuelto a niveles similares a los existentes a mediados de la década de 1980.

c) Además de tener un grado de cobertura elevado hasta 1992, el sistema proporcionaba una intensidad protectora elevada, salvo en niveles salariales relativamente altos, sobre todo en los primeros meses de percepción, debido a la tasa nominal de sustitución, la exención del pago del impuesto sobre la renta y el pago por parte del INEM de las cotizaciones sociales por parte de los parados. Estos tres elementos se han alterado parcialmente en 1992 y 1993, por lo que la tasa efectiva neta de sustitución está ahora mucho más próxima de la teórica bruta.

d) Desde 1992 puede afirmarse que el sistema español de protección por desempleo se encuentra en niveles equiparables a los de la mayor parte de los países europeos; hasta esa fecha, el sistema español era más generoso en cuanto a acceso y grado de reposición de las rentas.

e) Los dos grupos de perceptores de prestaciones contributivas que tienen mayor peso son los que tienen derechos muy cortos (3 meses hasta 1992, 4 meses desde entonces) y los que tienen derechos muy largos (24 meses); la reforma de 1992 redujo el peso de los primeros, aunque en años recientes han recuperado parte de su peso.

f) Los perceptores de prestaciones asistenciales han experimentado en los dos últimos años un cambio muy notable en cuanto a su composición: hasta 1992, la mayoría de ellos eran personas relativamente jóvenes (menores de 45 años) que habían agotado su prestación contributiva; desde esa fecha, las prestaciones asisten-

ciales cubren principalmente al colectivo de personas en período de pre-jubilación y a los que no han cotizado el período mínimo necesario para poder acceder a las prestaciones contributivas.

g) Un porcentaje no desdeñable de perceptores de prestaciones (en torno al 20 por ciento en el caso de los hombres y el 30 en el de las mujeres) declara no estar buscando activamente empleo; por otra parte, una elevada proporción de perceptores convive con personas que tienen otros ingresos derivados del trabajo; estos datos confieren a las prestaciones una característica de renta complementaria en muchos casos en vez de una renta de subsistencia.

h) Los estudios sobre la influencia de las prestaciones por desempleo en la salida del paro tienden a encontrar generalmente que los perceptores permanecen en la situación de paro más tiempo que los no perceptores; sin embargo, algunos datos apuntan a que este efecto quizá sea más importante a corto que a medio plazo, al estar ligada la mayor propensión de salida a la fuerte rotación existente en el mercado de trabajo; de ser así, las prestaciones por desempleo estarían permitiendo a los perceptores realizar una mejor búsqueda de empleo; en todo caso, la cuestión no está zanjada y se necesitan más estudios empíricos para profundizar en los interesantes resultados abiertos por los recientes estudios realizados al respecto.

BIBLIOGRAFIA

- AHN, N. y UGIDOS, A. (1995): "Duration of unemployment in Spain: relative effects of unemployment benefits and family characteristics", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 57, pp. 249-264.
- ALBA, A. (1996): "Explaining the transitions out of unemployment in Spain: the effect of unemployment insurance", *Working Paper* 96-71, Getafe, Departamento de Economía, Universidad Carlos III.
- ALBA, A. y FREEMAN, R. (1990): "Jobfinding and wages when longrun unemployment is really long: the case of Spain", *NBER Working Paper* 3909.
- ANDRES J. y GARCIA, J. (1993): "Los determinantes de la probabilidad de abandonar el desempleo: evidencia empírica para el caso español" mimeo, Universidad de Valencia.
- BLANCO, J.M. (1995): "La duración del desempleo en España", en J.J. Dolado y J.F. Jimeno, comp., *Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español*, Madrid, FEDEA, pp. 123-154.
- BOVER, O.; ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. (1996): "Unemployment duration, benefit duration and the business cycle", Banco de España, Servicio de Estudios, Estudios económicos, nº 57.
- CEBRIAN, I.; GARCIA, C.; MURO, J.; TOHARIA, L. y VILLAGOMEZ, E. (1995): "Prestaciones por desempleo, duración del paro y desempleo recurrente", en J.J. Dolado y J.F. Jimeno, comps., *Estudios sobre el mercado de trabajo en España*, Madrid, FEDEA, pp. 155-193.
- CEBRIAN, I.; GARCIA, C.; MURO, J.; TOHARIA, L. y VILLAGOMEZ, E. (1996): *Protección social y acceso al empleo*, Madrid, Consejo Económico y Social, Colección Estudios.
- GARCIA, G. (1995): *Prestaciones por desempleo y duración del paro*, Madrid, Consejo Económico y Social, colección Estudios.
- GARCIA PEREZ, J.I. (1997): "Las tasas de salida del empleo y el desempleo en España, 1978-1993", *Investigaciones económicas* (de próxima publicación).
- INEM (1996): *El sistema de protección por desempleo*, Subdirección General de Prestaciones, noviembre.
- MARTI, M. (1991): "El impacto del seguro de desempleo en el mercado de trabajo y en la distribución de la renta", *Papeles de Economía Española*, nº 48.
- TOHARIA, L. (1995): "La protección por desempleo en España", documento de trabajo 9.504, Madrid, Fundación Empresa Pública.
- TOHARIA, L. (1996): "La medición del empleo y el paro en España", *Cuadernos de información económica*, marzo, pp. 20-27.
- TOHARIA, L. (dir.) (1997): *The labour market in Spain*, informe preparado para la Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, Bruselas, Comisión Europea.