

# **Políticas pasivas: crisis y desempleo femenino**

TRABAJO FIN DE GRADO

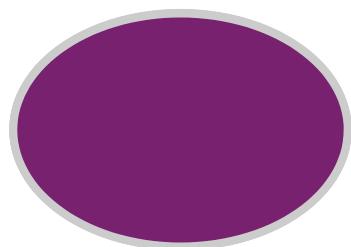
GRADO EN RELACIONES LABORALES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

MAYO 2020

AUTORA: MIREIA FERNÁNDEZ CAMACHO

TUTORA: MARCELA ARQUEROS WOOD



## **Resumen**

*Las políticas pasivas son de gran importancia, ya que están destinadas a compensar la pérdida de ingresos sufrida por los trabajadores como consecuencia de la pérdida del empleo, permitiendo que quien no encuentra trabajo pueda vivir dignamente. Dentro del sistema español las más importantes son la prestación contributiva por desempleo y el subsidio por desempleo, las cuales a raíz de la crisis económica vivida durante los años 2008-2014 sufrieron un aumento de beneficiarios. Esta situación de crisis económica y desempleo afectó de manera diferente a hombres y mujeres, ya que estas últimas, como colectivo con especiales dificultades de acceso al trabajo, se vieron más afectadas a la hora de ser beneficiarias de dichas prestaciones. En general, las mujeres se encuentran con más obstáculos que el género masculino dentro del mercado laboral, no ocupando puestos de trabajo equivalentes en él, debido a la segregación de género que existe, y todo ello a pesar de los objetivos comunes de equiparación entre sexos que plantea la Unión Europea entre sus estados miembro.*

*Palabras clave:* Desigualdad, crisis económica, desempleo, políticas de empleo pasivas, segregación, salarios, empleo precario, mercado de trabajo.

## **Abstract**

*Passive policies are of great importance, since they are intended to compensate for the loss of income suffered by workers as a result of loss of employment, allowing those who cannot find work to live with dignity. Within the Spanish system, the most important are the contributory unemployment benefit and the unemployment subsidy, which as a result of the economic crisis experienced during the years 2008-2014 suffered an increase in beneficiaries. This situation of economic crisis and unemployment affected men and women differently, since the latter as a group with special difficulties in accessing work, were more affected*

*when it came to being beneficiaries of said benefits. In general, women face more obstacles than the male gender in the labor market, not occupying equivalent jobs due to the existing gender segregation, and all this despite the common objectives of gender equality that The European Union plans among the member states.*

*Keywords: Inequality, economic crisis, unemployment, passive employment policies, segregation, wages, precarious employment, labor market.*

## *INDICE*

<b>1.</b>	<b><i>INTRODUCCIÓN</i></b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b><i>POLÍTICAS LABORALES: POLÍTICAS PASIVAS</i></b>	<b>9</b>
<b>2.1</b>	<b><i>Definición, características, requisitos, beneficiarios, duración, cuantía y consecuencias</i></b>	<b>14</b>
2.1.1	<i>La prestación contributiva por desempleo</i>	14
2.1.2	<i>Prestación de subsidio por desempleo</i>	23
<b>3.</b>	<b><i>EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES E INCIDENCIAS DE LA CRISIS</i></b>	<b>30</b>
<b>4.</b>	<b><i>DESEMPLEO FEMENINO: DESIGUALDAD LABORAL</i></b>	<b>36</b>
<b>5.</b>	<b><i>EFFECTOS ECONÓMICOS DE LAS PRESTACIONES</i></b>	<b>43</b>
<b>6.</b>	<b><i>EVOLUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS PASIVAS</i></b>	<b>49</b>
<b>7.</b>	<b><i>CONCLUSIONES</i></b>	<b>55</b>
<b>8.</b>	<b><i>BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA</i></b>	<b>58</b>
<b>9.</b>	<b><i>ANEXOS</i></b>	<b>61</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los fenómenos más estudiados en los últimos años es el desempleo, como consecuencia del papel central que ocupa el empleo en el desarrollo económico de un país. Así también, el problema del desempleo ha adquirido gran relevancia debido al incremento del número de afectados por dicha situación durante la última crisis económica vivida entre 2008 y 2014.

El trabajo es el motor de la sociedad y sin este no podemos entenderla tal y como la concebimos actualmente. Es a través del trabajo como las personas de una comunidad adquieren un determinado reconocimiento, un estatus y un prestigio<sup>1</sup>. Como bien sabemos, las personas destinamos bastante tiempo de nuestro día a día al trabajo. Por tanto, el tener o no un empleo, el tipo de empleo, las características del empleo, entre otros, nos afecta de diversas maneras, condicionándonos el tiempo, el nivel de ingresos, la interacción social, etc.

El trabajo nos impone rutinas, condicionando vacaciones y ocio, y afectando a la organización de actividades personales y familiares. De ahí que lo consideremos un elemento central en la vida social de las personas<sup>2</sup>. Tanto es así que tradicionalmente, el trabajo, ha sido objeto de estudio por multitud de autores que han aportado enfoques muy dispares sobre su función en la sociedad.

En el ámbito económico, la teoría neoclásica considera que el mercado de trabajo funciona perfectamente sin interferencias, alcanzando un punto de equilibrio, como cualquier mercado de bienes o servicios, avistando que cualquier intervención impedirá el libre funcionamiento del mismo. Por lo que, limitar o regularizar el trabajo humano, a fin de cuentas, para ellos, supone reducir el potencial y el desarrollo que se generaría sin dichas intervenciones.

Desde una perspectiva totalmente contraria, autores como Marx también analizan el trabajo desde el punto de vista económico. Para él, el trabajo es una facultad ex-

1 Téllez (2001): “Se les permite participar en el ámbito social y se les otorga unos rasgos definidores de su propia identidad”.

2 Moreno (1997): “Las actividades laborales generan la marcada cultura del trabajo, y nos impone una cierta identidad socioprofesional”.

clusiva del hombre y entiende la fuerza de trabajo como una mercancía que la persona que la posea deseará vender. Para Marx, el trabajo trae consigo de forma inherente el conflicto. Surge ante la diferenciación social existente entre los grupos humanos que conforman el tejido social. Por un lado, están los individuos que poseen los medios de producción y son la parte dominante. Por otro lado, están los individuos que solo poseen la fuerza de su trabajo. Dicho trabajo genera riqueza para el empresario que posee los medios de producción, lo que se conoce como plusvalía. Y el salario del trabajador, a su vez, genera riqueza social fomentando el consumo.

En el artículo 262.1 del RD 8/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social<sup>3</sup> se define la contingencia por desempleo como la “situación en la que se encuentra quienes pudiendo y queriendo trabajar pierdan su empleo o suspendido su contrato o reducida su jornada ordinaria de trabajo, en los supuestos previstos en la propia ley”.

Pero la situación de desempleo va más allá de este asunto, puesto que, además de una función meramente económica, el empleo es una fuente para aumentar la autoestima y las necesidades de autorrealización de los individuos. Permite el desarrollo personal y la creación de una identidad, así como la integración y reconocimiento dentro de la sociedad en la que vivimos. Por tanto, podemos decir que el desempleo afecta negativamente al bienestar psicológico de las personas desempleadas, perjudicando tanto su salud física como su salud mental<sup>4</sup>. El problema fundamental es el riesgo que corren las personas que se encuentran en esta situación de sufrir exclusión social y económica, y las posibles repercusiones sociales. Las consecuencias que provoca el desempleo se agravan a medida que aumenta el tiempo en situación de paro, llegando así a lo que conocemos como parados de larga duración, generando a su vez el denominado paro estructural.

3 Art. 267 del RD 8/2015 Ley General de la Seguridad Social  
<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724#a262>

4 Jahoda (1987) determinó que las consecuencias psicológicas del desempleo no se debían solamente a la falta de recursos económicos, sino a la carencia de un puesto de trabajo en sí.

En el presente trabajo voy a realizar un análisis acerca de las políticas pasivas en España. Primero realizaré una descripción del Sistema Español de Protección por Desempleo, los subsidios por desempleo y las rentas básicas, analizando la importancia del papel que desempeñan, comprobando su eficacia, y cuál ha sido su evolución a raíz de la crisis económica que vivimos entre los años 2008 y 2014, así como desde una perspectiva de género, determinar cuáles han sido los principales motivos por los que el desempleo afecta más a un género que a otro, cuáles son las causas de esta situación y sus repercusiones. Posteriormente expondré cuál ha sido el gasto destinado a ponerlas en práctica, así como las diferencias entre España y otros países europeos en materia de políticas pasivas.

Estas políticas pasivas son de gran importancia, ya que tienen por finalidad la protección económica del desempleo y el mantenimiento de rentas de quienes no tienen un empleo aun teniendo la capacidad. Deben permitir que quien no encuentra trabajo pueda vivir dignamente. La cuantía de las prestaciones y la duración de las mismas son fundamentales (Medà, 2013). La importancia relativa a cada una de las medidas adoptadas, ha ido cambiando a lo largo del tiempo y según las circunstancias de la economía, de la situación financiera, del sector público, y sobre todo, al nivel de paro existente en cada momento<sup>5</sup> (García-Mainar y Toharia, 2000). Su principal objetivo es el de evitar el desamparo económico y social mientras dura la situación de pérdida de rentas y hasta que se encuentra un nuevo empleo, respondiendo a las situaciones de carencia de los desempleados y asegurándoles un cierto nivel de ingresos<sup>6</sup>.

El desempleo es un grave problema en nuestro país y cabe tener especial atención a las mujeres como colectivo con especiales dificultades de acceso al trabajo. El problema que existe con este colectivo lo encontramos en el sistema Patriarcal en el que se basa nuestra sociedad. Las mujeres tenemos más difícil el acceso al empleo y en muchas ocasiones el trabajo que desempeñamos no es duradero, lo que

5 Gösta Rehn es un economista sueco que elaboró junto con su compañero Rudolf Meidner, lo que se conoce como “modelo sueco o modelo Rehn-Meider”.

6 La OCDE recoge esta definición para las políticas pasivas.

nos condiciona a la hora de cobrar las prestaciones por desempleo, tanto por las cuantías a percibir, como en la duración de las mismas.

A pesar de que con los años hemos ganado terreno dentro de la actividad productiva de las empresas, seguimos teniendo en algunos sectores y en algunos niveles jerárquicos ciertas barreras y techo de cristal<sup>7</sup>, que nos impide avanzar hacia una sociedad más igualitaria, complicando nuestro futuro profesional y favoreciendo la actual discriminación que existe.

Por todo lo expuesto anteriormente, el objetivo final de este trabajo es ofrecer una reflexión crítica sobre la importancia del desempleo y la segregación ocupacional por género que existe en los mercados de trabajo y, analizar cómo esto afecta el bienestar de las mujeres.

<sup>7</sup> Tal y como lo define Burin (2008) se trata de la limitación del ascenso laboral de las mujeres en las organizaciones. Es un obstáculo invisible en la carrera laboral de las mujeres, difícil de traspasar, que les impide llegar a cargos de mayor responsabilidad y liderazgo. Es invisible porque no existen leyes o dispositivos sociales establecidos y oficiales que impongan una limitación explícita en la carrera laboral a las mujeres.

## **2. POLÍTICAS LABORALES: POLÍTICAS PASIVAS**

Dentro de las políticas económicas y sociales del Estado de Bienestar, las cuales van dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de las personas y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, cabe tener presente, el pleno empleo, garantizando la subsistencia de las personas en la sociedad.

En 1936 Keynes publica la Teoría General del empleo, el interés y el dinero, en la que se describe que el problema del desempleo no estaba provocado por unos salarios demasiados altos, sino porque a menudo en las economías capitalistas la demanda agregada era insuficiente para garantizar el pleno empleo.

Para la política económica Keynesiana o intervencionista, el desempleo se contempla como un problema que requiere la intervención del Estado, siendo este el responsable de mejorar esta situación, y el encargado de regularlo mediante políticas de mercado, tanto activas como pasivas, de ahí que estableciera como posible solución, aplicar políticas expansivas para recuperar la demanda, las cuales se basaban en aumentar el gasto público, ayudando así al crecimiento del país. Anteriormente a las políticas keynesianas, existían unas políticas más capitalistas, para las cuales, una persona se encontraba en el desempleo por voluntad propia, y no como resultado de un fallo del mercado de trabajo.

Llegados a este punto, el Parlamento británico encargó la elaboración de una propuesta de política de empleo, la cual llevó a cabo Beveridge, un economista con una idea totalmente opuesta a Keynes. Para Beveridge el objetivo de su propuesta era el garantizar la subsistencia de la sociedad a través del pleno empleo, situación en la que todo el mundo podía obtener un empleo asalariado, con una cuantía suficiente, unas condiciones de trabajo dignas, y la realización personal de los trabajadores. Pero ya en aquella época, cuando se hablaba de pleno empleo, se hacía una distinción entre hombres y mujeres, la propuesta de Beveridge dejaba en evidencia una discriminación de género, ya que los hombres tendrían presencia en la es-

fera pública y productiva, mientras que las mujeres se dedicarían más a tareas del hogar.

Beveridge fue el que propuso la creación de los Servicios de Empleo Público, los cuales serían los encargados a su vez de dar información de los puestos de trabajo disponibles a las personas desempleadas, orientándolas y promoviendo políticas de recualificación profesional para permitir que las personas pudieran acceder a los puestos de trabajo disponibles.

España se sitúa por primera vez, entre el final del franquismo y finales de los 80, en la línea de impulso de las políticas de empleo para hacer frente a los efectos de la entrada en Europa, el proceso de reestructuración productiva y el elevado desempleo (Cahón y Palacio, 1999)<sup>8</sup>. Pero este proceso coincide con la extensión por Europa de una concepción más neoliberal de la economía y del mercado de trabajo, que apoya la flexibilización del empleo y que condiciona la evolución de las políticas de empleo en España.

Cuando se produce el acceso de España a la UE, aparece una fuerte corriente neoliberal que se consolida con la creación del Mercado Único y culmina en el Tratado de Maastricht (1992), donde se reconoce el carácter estructural del desempleo. En dicho Tratado, se dejaba en manos de los países miembros las políticas, incluyendo las de empleo. A partir de aquí se entiende como necesaria la realización de actuaciones públicas para revertir la situación, básicamente en dos líneas: la primera es crear estrategias de estabilidad macroeconómica, y la segunda, crear políticas expresas contra el desempleo.

A partir de 1997, con la incorporación del Tratado de la Unión, el cual sirve de marco legal e institucional para promover las políticas de empleo, se institucionaliza el desempleo como asunto de interés común, de ahí la importancia de desarrollar una estrategia coordinada para combatir el desempleo y mejorar la situación del empleo. Durante la última década del siglo XX hubo un cambio de

8 Tal y como recogen Miguélez, Fausto y Molina, Oscar (2015) en “La Transformación de las Políticas de Empleo”.

objetivos, en lugar de buscar solo la reducción del desempleo, se buscó aumentar la tasa de empleo activando las políticas pasivas de empleo.

Las políticas pasivas están destinadas a compensar la pérdida de ingresos sufrida por los trabajadores como consecuencia de la pérdida del empleo, con el objetivo claro de minimizar los efectos negativos de encontrarse en dicha situación. Dentro del sistema español las más importantes que caben distinguir actualmente son dos tipos: las prestaciones contributivas y las no contributivas o asistenciales.

Lluís Fina Sanglas define las políticas de empleo como “aquellas destinadas a los parados o a mejorar la situación del mercado de trabajo que, normalmente, comportan algún tipo de ayuda económica y que suele ser responsabilidad de la autoridad administrativa laboral, es decir, los ministerios de trabajo o equivalentes” (Sanglas, 2001).

Una de las primeras consecuencias de la pérdida de empleo que se resaltan es la pérdida de recursos económicos, y muy vinculado a ello está el ocio, este también tiene una función económica de gran importancia, ya que las personas consumen bienes y servicios que generan empleo y riqueza, y por lo tanto, es un motor económico, pero si las personas están desempleadas, aunque tengan mayor tiempo libre, no tienen poder adquisitivo para consumir.

Por otro lado, la falta de recursos económicos o la escasez de los mismos pueden dar lugar, a la exclusión social, llegando a darse casos extremos de pobreza severa y de personas sin hogar, que son a su vez consecuencia y causa de desempleo. Si bien, esta situación también deriva de la falta de redes sociales, la falta de empleo es determinante.

Por lo tanto, podemos decir, que el desempleo ocasiona a la sociedad tanto un coste económico como social<sup>9</sup>. El coste económico hace referencia a todo lo que se deja de producir, esto incluye tanto los bienes que se pierden por no producirlos

<sup>9</sup> Jahoda (1987) analizó cuáles son las consecuencias de las situaciones de desempleo, determinando que había consecuencias económicas y también sociales.

como la posible degradación del capital humano al perder destrezas y habilidades. Por otra parte, el coste social que implica el desempleo a gran escala es la pobreza, marginalidad e inquietud social y política.

No hay que olvidar que la percepción de la cobertura por desempleo presupone una predisposición por parte de las personas desempleadas a trabajar, es decir, para la búsqueda activa de empleo, y la obligación de aceptar el empleo propuesto por el servicio de ocupación<sup>10</sup>.

En la actualidad, en el caso de que el beneficiario de prestaciones por desempleo no acuda a las demandas de trabajo que envía el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o se niegue a participar en cursos de formación para la búsqueda de un nuevo empleo, implica que la entidad gestora puede dejar de satisfacer la prestación. A esto cabe añadir, que las personas desempleadas sufren una pérdida de capital humano a medida que aumenta el período por desempleo, lo que contribuye también a que valoren las ofertas recibidas a la hora de acceder a ellas y dejen de percibir el desempleo.

Esta cobertura permite dar más tiempo a los desempleados para buscar un trabajo que corresponda mejor a sus capacidades o aspiraciones, valorando mejor qué es lo que están dispuestos a aceptar o no<sup>11</sup>. Paralelamente, las personas que consideran que poseen un empleo idóneo tienen más productividad y menor probabilidad de quedarse en el paro en el futuro.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) un desempleado es “aquella persona mayor de 16 años que durante la semana de referencia ha estado sin trabajo, disponible para trabajar y buscando activamente empleo. Son parados también quienes ya han encontrado un trabajo y están a la espera de incorporarse a él, siempre que se cumplan las dos primeras condiciones”. Y según la misma fuente, un desempleo de larga duración lo forman “personas desempleadas que

10 Desde hace años en muchos países europeos se está exigiendo a quienes cobran prestaciones la aceptación de las ofertas de empleo que les ofrecen las Oficinas de Empleo.

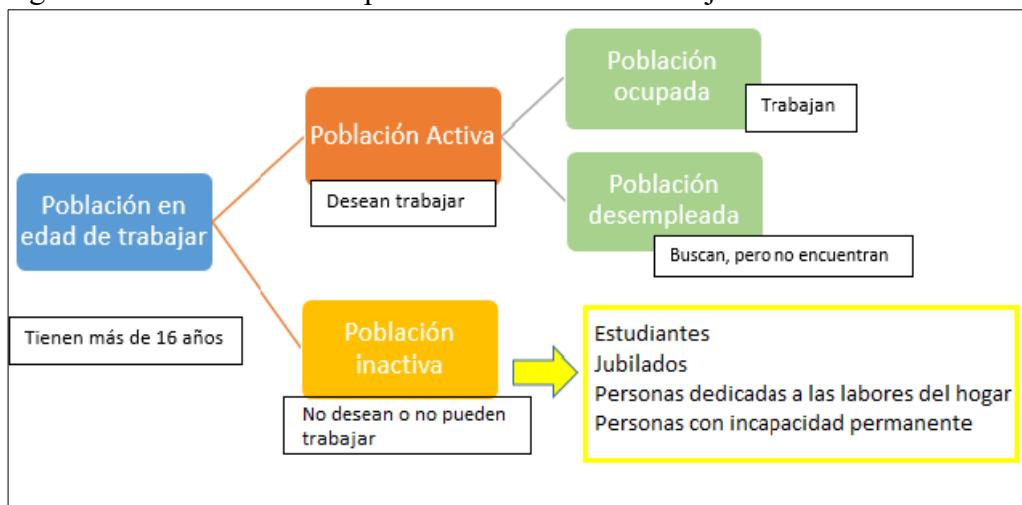
11 A este respecto, deben señalarse los estudios empíricos que existen entre prestaciones por desempleo y búsqueda activa. García-Mainar y Toharia (2000) ponen en cuestión la validez de la relación de esas dos variables. <http://www.oocities.org/es/bbmephisto/toharia.pdf>

llevan doce meses como mínimo buscando empleo y no han trabajado en ese periodo”.

En el mismo sentido, se considera desempleado de muy larga duración, a las personas desempleadas que llevan más de dos años buscando empleo sin haber trabajado en ese periodo. Para calcular la tasa de desempleo de larga duración, se tiene en cuenta, por un lado, las personas de 16 años o más que llevan buscando empleo durante 12 meses o más y siguen sin encontrarlo y, por otro lado, el total de las personas que están trabajando o quieren trabajar, lo que se denomina Población activa.

En la siguiente figura podemos observar cómo se distribuye la población en edad de trabajar teniendo en cuenta las definiciones del INE. Por un lado, tenemos a la población activa, que son las personas que desean trabajar, y por otro lado tenemos a la población inactiva, que son personas que o bien no quieren o no pueden trabajar por tener reconocida una incapacidad permanente, estar jubilados o prejubilados, y/o ser estudiantes.

Figura 1: Distribución de la población en edad de trabajar



FUENTE: Elaboración propia

## **2.1 Definición, características, beneficiarios, requisitos, duración, cuantía, funciones y consecuencias**

### **2.1.1 La prestación contributiva por desempleo**

El sistema de protección por desempleo es una institución clave para un buen funcionamiento del mercado de trabajo. La prestación por desempleo va dirigida a atender la situación de necesidad que se produce cuando, quienes pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo de forma temporal o definitiva o vean reducida temporalmente su jornada ordinaria de trabajo entre un mínimo de un 10% y un máximo de un 70%, y no encuentran trabajo, ni por cuenta ajena ni por cuenta propia.

Para el acceso a la misma se requiere, además de cumplir los requisitos que más adelante se indican, la cotización previa del trabajador a la Seguridad Social por desempleo, dado que su financiación se efectúa por las cotizaciones de los trabajadores, de los empresarios y la aportación del Estado.

En España la protección por desempleo es competencia de la Administración General del Estado. El SEPE es el Organismo Autónomo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social, encargado de la gestión y control de las prestaciones por desempleo. El Instituto Social de la Marina realiza la gestión de las prestaciones por desempleo correspondientes a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.

Al ser parte del sistema de la Seguridad Social, el reparto de competencias en esta materia se rige por la regla general del artículo 149.1.17 CE<sup>12</sup>, reservando al Estado la legislación básica y el régimen económico y, permitiendo a las Comunidades Autónomas asumir competencias de desarrollo normativo y de gestión, asumiendo estas también, en cualquier caso y al amparo de sus competencias, algunas formas de protección por desempleo en materia asistencial.

12 <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=149&tipo=2>

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, tuvo lugar mediante RD Ley de 1976.

Fue modificada con la Ley 51/1980 Básica de Empleo, la cual consistía en una prestación máxima de dieciocho meses, que correspondía con tres meses de derecho de cobro por cada año cotizado. El sistema de cobro descendía del 80% sobre la media de bases de cotización de los últimos cuatro meses trabajados hasta un 60% a partir de los doce meses. En ese momento fue introducida la prestación social del subsidio por desempleo que suponía un 75% del Salario Mínimo Interprofesional<sup>13</sup> y la protección sanitaria. Posteriormente, la ley 31/1984 amplió la cobertura del desempleo a 24 meses e incrementó el derecho de cobro hasta dar tres meses de prestación con seis trabajados.

La Ley 22/1992 endureció los requisitos para acceder a la prestación por desempleo. Ésta exigía un año mínimo de cotización para recibir 4 meses de prestación, además de reducir el importe al 70% de la base reguladora durante los seis meses iniciales y al 60% a partir del séptimo. Posteriormente, en 1993 fue aprobada la Ley 22/1993 que introdujo la obligación de que el pago de las prestaciones cotizara a la Seguridad Social.

Ya en 2006, con la Ley 43/2006 fue creado el subsidio por desempleo para parados sin prestaciones, y finalmente, en el año 2012 se introdujo una serie de modificaciones en el RDL 20/2012, el cual redujo el importe de la prestación por desempleo al 50% de la base reguladora a partir del séptimo mes.

13 El 75% del SMI para el año 2020 asciende a 712,50€/mensual.  
<http://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/Cuantias-anuales>

## **Requisitos para acceder a la prestación**

- Inscribirse como demandante de empleo y mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción de la prestación.
- Estar afiliado y en situación de alta o asimilada al alta en la Seguridad Social, en un régimen que contemple la contingencia por desempleo.
- Estar en situación legal de desempleo. También se ha de acreditar la disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar una colocación adecuada, mediante la suscripción de un compromiso de actividad.
- Tener cubierto un período mínimo de cotización por esta contingencia de 360 días, dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.
- No realizar una actividad por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo, salvo compatibilidad establecida.
- No haber cumplido la edad ordinaria de jubilación, salvo que el trabajador no tuviera derecho a ella por falta de acreditación del período de cotización requerido para ello o se trate de supuestos de suspensión de la relación laboral o reducción de jornada autorizados por resolución administrativa.
- No estar incluido en alguna de las causas de incompatibilidad.

## **Beneficiarios**

Podrán ser beneficiarios de esta prestación por desempleo, siempre que se encuentren en alguna de las situaciones legales de desempleo establecidas, tengan el período mínimo de cotización exigido y no se encuentren en alguna de las situaciones de incompatibilidad, los colectivos que a continuación se indican:

- Los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, que coticen por la contingencia de desempleo.
- Los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen Especial de la Minería del Carbón, Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, los trabajadores fijos por cuenta ajena del Sistema Especial Agrario de la

Seguridad Social y trabajadores eventuales por cuenta ajena.

- Los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado y de cooperativas de explotación comunitaria, así como los socios de trabajo de otras cooperativas, incluidos en un Régimen de la Seguridad Social.
- Los penados que hubiesen sido liberados de prisión por cumplimiento de condena o libertad condicional.
- Los trabajadores emigrantes retornados.
- Los trabajadores extranjeros en España, nacionales de países que pertenecen a la Unión Europea o al Espacio Económico Europeo o que no pero que residen legalmente en nuestro país y que cumplen los requisitos legalmente exigidos, siempre que estén inscritos como demandantes de empleo.
- Los funcionarios de empleo y personal contratado de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo al servicio de las AAPP.
- Los militares profesionales de Tropa y Marinería.
- Los miembros de corporaciones locales y de Juntas Generales de los Territorios Históricos Forales, Cabildos Insulares Canarios y Consejos Insulares de Baleares, que desempeñen dichos cargos con dedicación exclusiva o parcial y perciban una retribución por el desempeño del cargo.
- Los cargos representativos de los sindicatos, que ejerzan funciones sindicales de dirección con dedicación exclusiva o parcial, siempre que perciban una retribución.
- Los altos cargos de las Administraciones Públicas que tengan dedicación exclusiva, y no sean funcionarios públicos ni tengan derecho a percibir cualquier tipo de prestación compensatoria como consecuencia de su cese.

### **Duración**

La duración de la prestación se fija en función del tiempo de ocupación en los seis años anteriores a la situación de desempleo, como se puede ver en la tabla que se expone a continuación.

Tabla 1: Duración de la prestación por desempleo en función de los días cotizados

Período de cotización (en días)	Período de prestación (en días)
Desde 360 hasta 539	120
Desde 540 hasta 719	180
Desde 720 hasta 899	240
Desde 900 hasta 1.079	300
Desde 1.080 hasta 1.259	360
Desde 1.260 hasta 1.439	420
Desde 1.440 hasta 1.619	480
Desde 1.620 hasta 1.799	540
Desde 1.800 hasta 1.979	600
Desde 1.980 hasta 2.159	660
Desde 2.160	720

FUENTE: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

### Cuantía de la prestación

Estará en función de la base reguladora que tenga el trabajador. Para determinar la base reguladora diaria se sumarán las bases de los últimos ciento ochenta días cotizados a la Seguridad Social, por la contingencia de desempleo, precedentes a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar, y se dividirán entre 180.

La base reguladora diaria de los trabajadores que en los últimos 180 días precedentes al día en que se haya producido la situación legal de desempleo o al del que cesó la obligación de cotizar tengan cotizaciones por jornadas reales en el SEASS y en otros Regímenes, se calculará dividiendo por 180 la suma de las bases de cotización por la contingencia de desempleo de ese número de días y para ello, la base de cotización de la última jornada real realizada debe ser multiplicada y dividida por el número de jornadas reales incluidas en el período indicado.

Para determinar la base reguladora mensual se multiplicará por 30 la base reguladora diaria. El importe mensual de la prestación por desempleo es el 70% de la base reguladora mensual de la prestación en los seis primeros meses de derecho (180 días), pasando a ser el 50% a partir de dicho período.

Los importes de la prestación así calculados en ningún caso podrán ser inferiores

o superiores a los importes mínimos y máximos establecidos para las prestaciones por desempleo, en función de que el trabajador tenga o no hijos a cargo. A estos efectos se entenderá que se tienen hijos a cargo cuando éstos sean menores de 26 años o mayores con una discapacidad en grado igual o superior al 33%, carezcan de rentas de cualquier naturaleza iguales o superiores al salario mínimo interprofesional excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias y convivan con el beneficiario.

Durante la percepción de la prestación por desempleo, la cuantía máxima o mínima se adaptará al aumento o disminución de los hijos a cargo.

### **Cuantía mínima de la prestación**

En ningún caso la cuantía mensual de la prestación, calculada como se ha indicado en el apartado anterior, podrá ser inferior:

- Al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)<sup>14</sup> mensual, incrementado en 1/6 (parte proporcional de las pagas extraordinarias), cuando el trabajador no tenga hijos a cargo. • Al 107% del IPREM mensual, incrementado en 1/6 (parte proporcional de las pagas extraordinarias), cuando el trabajador tenga, al menos, un hijo a cargo.

### **Cuantía máxima de la prestación**

El importe máximo de la prestación por desempleo a percibir, calculado según el número de hijos a cargo, en ningún caso, podrá ser superior:

- Al 175% del IPREM, sin hijos a cargo.
- Al 200% del IPREM, con 1 hijo a cargo.
- Al 225% del IPREM, con 2 o más hijos a cargo.

Cabe tener presente que por regla general, asumimos que todas las personas que están cobrando la prestación por desempleo, en realidad quieren trabajar. De no ser así, nos encontraríamos en una situación donde un desempleado podría rechazar un empleo por varios motivos, siendo uno de los más habituales la

14 El 80% del IPREM asciende a 430,27€/mensual.

<http://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/Cuantias-anuales>

cuantía económica de dicha prestación. Cuando a un desempleado se le ofrecen puestos de trabajo que supone un ingreso similar al de estar desempleado, este en muchas ocasiones lo acaba rechazando, ya que no lo considera una mejora. Valorando los costes que le suponen renunciar a ese trabajo y mantener la prestación, lo que denominamos costes directos e indirectos.

Estas políticas pueden provocar una serie de desincentivos como la búsqueda de empleo por parte de las personas desempleadas. La función de las Administraciones Públicas y del Gobierno, es asegurarse que esto no suceda y por ello tiene que llevar a cabo reformas laborales para buscar una mayor eficiencia.

De acuerdo con nuestro modelo constitucional, el sistema público de la Seguridad Social es un elemento estructural y fundamental que surge como respuesta por parte del Estado a necesidades económicas. Los poderes públicos son los obligados a mantener dicho sistema para todos los ciudadanos, garantizando la asistencia y las prestaciones sociales suficientes ante las situaciones de necesidad en las que se encuentran. En concreto, la situación de desempleo viene incluida dentro del campo de la acción protectora de la Seguridad Social, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 41 de la Constitución Española.

### **Prestación a tiempo parcial**

Consiste en mantener el cobro de la prestación por desempleo que se tiene reconocida en un porcentaje. La prestación no se alarga, su duración es la misma, pero la persona deja de percibir el 100% de su prestación para cobrar una parte, renunciando automáticamente al otro porcentaje que deja de percibir.

Tendrá las mismas obligaciones que un desempleado, deberá firmar cada tres meses su demanda de ocupación, y podrá mantener la demanda activa como mejora de empleo si lo considera necesario.

En caso de que fuese despedido, o finalizase la relación laboral con el empresario, el desempleado volverá a cobrar íntegramente su prestación anterior (si no ha

pasado el tiempo necesario para tener derecho a una nueva), ya que de ser así, tendría derecho a elegir entre la anterior prestación o la nueva que ha generado.

Tabla 2: Beneficiarios de las prestaciones por desempleo durante el año 2019

<b>Protección por desempleo:</b>				
Variación respecto al mes anterior y respecto al año anterior:				
Tipo de prestación	Mes anterior		Año anterior	
Prestación Contributiva	22.682	2,6%	85.673	10,6%
Subsidio por Desempleo	-9.730	-1,3%	67.628	9,8%
Renta Agraria	-5.787	-6,7%	-907	-1,1%
Subsidio Agrario	-2.907	-2,8%	-4.337	-4,1%
Renta Activa de Inserción	-4.204	-3,1%	-18.605	-12,3%
Programa de Activación para el Empleo	-4	-17,4%	-758	-97,6%
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>	<b>0,0%</b>	<b>128.694</b>	<b>7,0%</b>

En diciembre destaca el ascenso de 22.682 beneficiarios de prestación contributiva y el descenso de 9.730 beneficiarios de subsidio por desempleo respecto al mes anterior. Respecto al mismo mes del año anterior se aprecia aumento de los beneficiarios de prestación contributiva, 85.673 y 67.628 del subsidio por desempleo y la disminución de 18.605 beneficiarios de RAI. La prestación contributiva y el subsidio por desempleo concentran al mayor número de beneficiarios, un 45,4% y 38,6% respectivamente.

FUENTE: Informe anual del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

Tal y como se puede observar en la tabla 2, las prestaciones por desempleo de nivel contributivo, en diciembre de 2019, sufrieron un incremento en relación con el mes anterior en un 2,6%, y un 10,6% en relación al año anterior. Según los datos que podemos extraer del SEPE, el desempleo ha sufrido un repunte en comparación con años anteriores, a diferencia o por el contrario de los subsidios, que han descendido, tal y como queda reflejado en la misma tabla.

Este descenso en muchos casos es debido a que cada vez quedan menos personas que puedan cobrar prestaciones no contributivas. Por un lado, la gente joven que finaliza el desempleo y que no tiene descendencia, o no está casado o casada y, por lo tanto, no puede acceder a ayudas familiares, y por el otro, el hecho de que cada vez hay que cumplir una serie de requisitos más restrictivos, lo que supone un aspecto difícil e imposible de cumplir para algunos desempleados.

Podemos observar también que otros tipos de subsidios han sufrido un descenso mucho más considerable, como es el caso del Programa de Activación para el Empleo (PAE) y la Renta Activa de Inserción (RAI), donde hay un -97,6% y un -12,3% respectivamente. Estos resultados, en parte están motivados, por un lado, por el control que realizan los Servicios de Empleo de que se cumplan las condiciones necesarias para cobrarlos, controlando que realmente se hace una búsqueda activa de empleo por parte de los solicitantes del PAE, y por el otro, el seguimiento de los cursos obligatorios, así como el control juntamente con Servicios Sociales y trabajadores sociales de las personas que pueden solicitar la RAI. Cabe destacar que estas ayudas son las que padecen mayor descenso por el hecho básico que no se pueden cobrar siempre, y tienen una temporalidad asociada a los requisitos a cumplir.

### **Capitalización**

La capitalización del desempleo es una medida para fomentar y facilitar el empleo autónomo a través del abono del importe de la prestación por desempleo. Este sistema de ayudas entró en vigor en 2002 y consiste en recibir en un solo pago el valor de la prestación total, para anticipar los gastos de una nueva actividad empresarial, teniendo como finalidad fomentar el autoempleo y la creación de empresas. Para disfrutar de esta medida, es necesario presentar una memoria del proyecto empresarial que resuma tanto la actividad que se va a desarrollar como el presupuesto necesario con justificantes.

### **Requisitos**

- Ser perceptor de una prestación de desempleo de nivel contributivo por haber cesado de forma definitiva de su relación laboral.
- Tener, al menos, 3 meses de prestación pendientes de percibir.
- No haber obtenido el reconocimiento de pago único en los últimos 4 años anteriores a la fecha de solicitud.

- Que la actividad profesional a desarrollar sea como trabajador autónomo o constitución o incorporación a una cooperativa o sociedad laboral o mercantil.
- Iniciar la actividad en el plazo máximo de un mes desde la resolución de la concesión del derecho y en todo caso, con fecha posterior a la solicitud.

Este pago tiene unos límites, uno de ellos es que no todo el mundo puede cobrar el 100% de la prestación capitalizada. En general, se puede acceder al 60% del importe total salvo que el demandante sea menor de 30 años si se es hombre y de 35 años si se es mujer, en cuyo caso el porcentaje es del 100%, y esto es así desde la aprobación del RD Ley 4/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

### **2.1.2 Prestación de subsidio por desempleo**

Es una prestación asistencial, que se concede de acuerdo con la situación real de necesidad del desempleado y su acceso está supeditado a la demostración de la carencia de rentas. Tiene como objeto complementar la protección de la prestación de carácter contributivo en las situaciones de desempleo. Está dirigido a colectivos más vulnerables que el resto, ya sea por edad, por cargas familiares, o por otros motivos.

Consta de una prestación económica y, en su caso, el abono a la Seguridad Social de la cotización para la jubilación. La acción protectora comprende, además, acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesionales a favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable. La duración y cuantía están en función de la modalidad de subsidio.

#### **Requisitos generales**

- Estar desempleado y no tener derecho a la prestación contributiva por

desempleo, pero haber cotizado al menos 3 meses si tiene responsabilidades familiares o 6 meses si no las tiene (los meses de prestación asistencial van en función de los meses cotizados. Elevándose a 21 meses si se ha cotizado 6 meses o más si se tiene responsabilidades familiares).

- Estar inscrito como demandante de empleo, mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción y suscribir el compromiso de actividad.
- Carecer de rentas propias superiores al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.
- Haber agotado una prestación contributiva y tener responsabilidades familiares (dependiendo de la edad del trabajador –mayor o menor de 45 años– y de la duración de la prestación agotada, el número total de meses de prestación puede llegar hasta 30 meses).
- Haber agotado una prestación contributiva y, no teniendo responsabilidades familiares, ser mayor de 45 años (en este caso, la prestación dura 6 meses improporrogables).
- Ser un emigrante retornado, liberado de prisión o inválido declarado parcial o totalmente capaz para trabajar, en cuyo caso el derecho es de 6 meses prorrogable hasta un máximo de 18 meses.
- Tener cumplidos 52 años, incluirse en alguno de los supuestos anteriores, haber cotizado por desempleo un mínimo de 6 años a lo largo de su vida laboral, cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a una pensión contributiva de jubilación y dura hasta que el trabajador alcance la primera edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades.
- Durante toda la percepción del subsidio debe mantener todos los requisitos.

### **Cuantía**

El 80% del IPREM vigente en cada momento.

En el caso de pérdida de trabajo a tiempo parcial dicha cuantía se percibirá en proporción a las horas previamente trabajadas en el último contrato, excepto en el

subsidiado por desempleo para trabajadores mayores de 52 años.

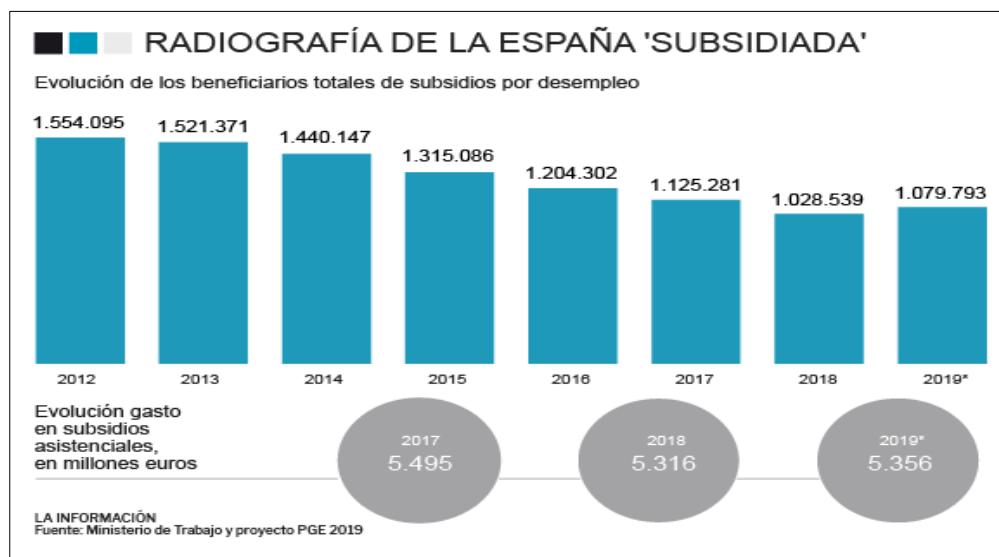
Durante la percepción del subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años la entidad gestora (SEPE o Instituto Social de la Marina) ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a la jubilación. Se tomará como base de cotización el 125% del tope mínimo de cotización vigente en cada momento.

Cuando se trate de trabajadores fijos discontinuos, si son menores de 52 años y han acreditado un período de cotización de 180 o más días, el SEPE ingresará también las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a la contingencia de jubilación durante un período de 60 días, a partir de la fecha de nacimiento del derecho. Se tomará como base de cotización el tope mínimo de cotización vigente en cada momento.

Si son trabajadores fijos discontinuos mayores de 52 años, el Servicio Público de Empleo Estatal ingresará también las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a la contingencia de jubilación durante toda la percepción del subsidio a que tuviera derecho, una vez cumplida la edad indicada. Se tomará como base de cotización el 125% del tope mínimo de cotización vigente en cada momento.

Paralelamente, un efecto importante que trae el desempleo a la economía es que con los subsidios las personas reducen sus gastos, reducen sus compras a medida que disminuyen sus ingresos y sus ahorros, y esta reducción afecta a las empresas, ya que al generar menos beneficios en ocasiones se ven obligados a despedir a sus trabajadores generando a su vez un aumento del desempleo.

Gráfico 1: Evolución del número de beneficiarios por los subsidios

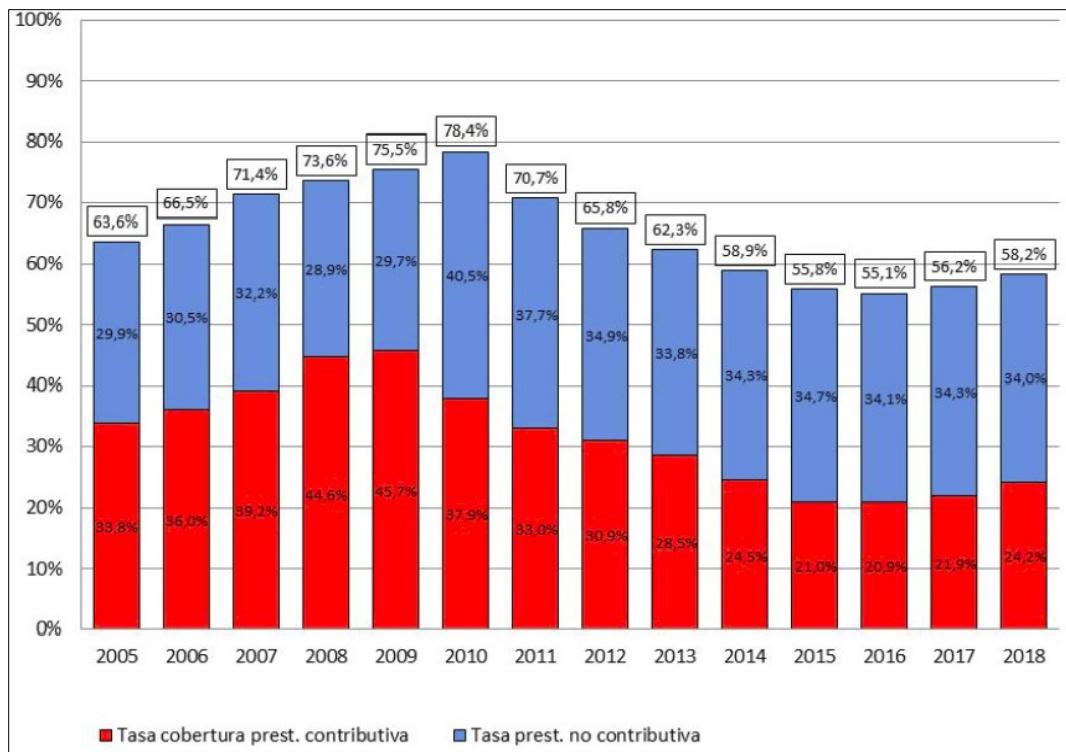


FUENTE: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Las estadísticas oficiales del Ministerio de Trabajo y Economía Social muestran que el año pasado 1.079.793 desempleados de larga duración recibieron alguna clase de ayuda asistencial tras haber agotado la prestación que les correspondía por lo cotizado. Tres de cada cuatro beneficiarios son perceptores del subsidio por desempleo de toda la vida, la cobertura asistencial prevista para aquellos desempleados que han agotado la prestación contributiva y carecen de rentas suficientes (75% del SMI), y el resto, han accedido a una renta pública por la voluntad de los sucesivos gobiernos de proteger a sectores concretos, como el agrícola, o de 'movilizar' hacia el empleo a colectivos determinados como ha sucedido con la Renta Activa de Inserción o el Plan Prepara, que vinculaba su percepción a la adhesión a un programa de inserción laboral.

Los beneficiarios de los subsidios por desempleo han ido aumentando con los años tal y como podemos observar en el siguiente gráfico, durante los años 2008 y 2009, el porcentaje de beneficiarios de las prestaciones contributivas era superior al de los beneficiarios de subsidios por desempleo, mientras que a partir del año 2010 el número de beneficiarios de subsidios por desempleo fue aumentando y se ha mantenido en torno al 34%.

Gráfico 2: Tasa de cobertura por desempleo durante los años 2005 y 2018



FUENTE: Ministerio de Trabajo y Economía Social

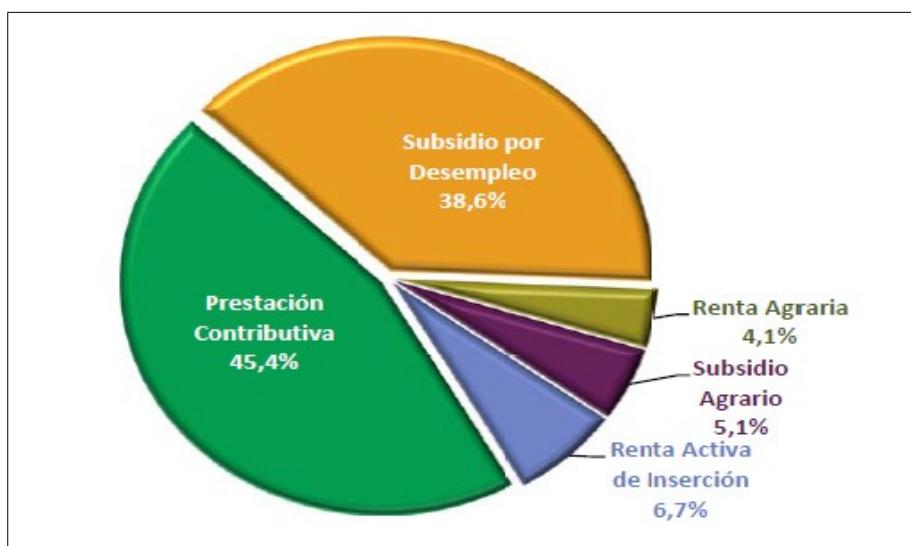
Antes de la crisis económica, las prestaciones por desempleo cubrían aproximadamente 2/3 de las situaciones de desempleo y la prestación contributiva era mayoritaria. Durante los primeros años de crisis (2008 y 2009) el desempleo creció con mucha fuerza, muchos de los nuevos parados habían disfrutado de años de trabajo, motivo por el cual habían generado derecho a percibir dicha prestación.

En las fases más duras de la crisis (2010 a 2013), el paro de larga duración hizo que la mayoría de perceptores de la prestación contributiva, agotasen sus derechos, por lo que cayó significativamente la cobertura contributiva y crecieron el resto de prestaciones. Aun así, el efecto global fue de caída de la tasa de cobertura, ya que las condiciones de acceso de las prestaciones no contributivas son bastante restrictivas.

Durante los primeros años de recuperación (2014 al 2016), pocos trabajadores habían podido acumular períodos de trabajo cotizados suficientes como para tener derecho a prestación contributiva, sobre todo si tenemos en cuenta el aumento de la precariedad y la alta rotación laboral, por lo que las prestaciones contributivas no mejoraron, y las personas que se quedaban desempleadas pasaban a cobrar prestaciones asistenciales.

En el siguiente gráfico podemos observar cuál ha sido el número de personas que durante el año 2019 ha solicitado uno de los subsidios por desempleo de los diferentes tipos de subsidios que existen, y cuál es el porcentaje de cada uno de ellos, así como la comparativa con los demandantes de la prestación de desempleo contributiva.

Gráfico 3: Porcentaje de beneficiarios de prestaciones por desempleo



FUENTE: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

En los primeros años de crisis, el número de prestaciones por desempleo duplicaba a las prestaciones de subsidio, pero con los años y con el hecho de que la población cada vez sea más mayor y haya envejecido, ha provocado que estas diferencias hayan desaparecido, llegando a ser un porcentaje similar.

Dentro de los diferentes subsidios, podemos ver cómo ha habido una disminución de las rentas activas de inserción, esto es debido a que los requisitos para acceder a ellas, están dirigidos a unos determinados colectivos, y no son tan genéricas como el subsidio por desempleo.

Existen otro tipo de prestaciones por desempleo, pero dado que según los datos expuestos anteriormente el número de beneficiarios de la prestación contributiva y del subsidio por desempleo suponen el 84% durante el año 2019, en el presente trabajo me he centrado en ellas. No obstante, en el Anexo 1, he recogido una breve explicación de la Renta Activa de Inserción, el Subsidio Extraordinario de desempleo y la Renta Agraria.

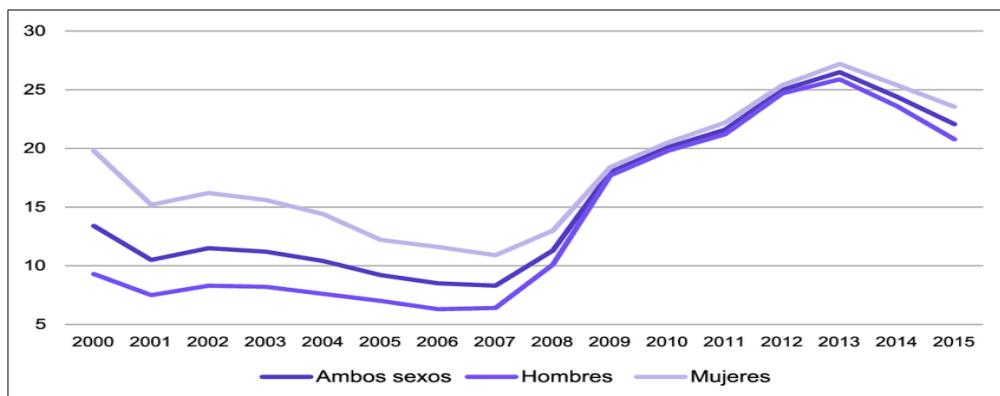
### **3. EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES E INCIDENCIAS DE LA CRISIS**

¿Qué supone para hombres y mujeres no trabajar y estar de manera prolongada en el desempleo? ¿Qué implica a nivel personal? ¿O social? ¿Qué consecuencias tiene el no poder trabajar y valerse por sí mismo? ¿Qué importancia tiene el trabajo en nuestras vidas? Estas y muchas otras preguntas son las que nos planteamos a raíz de la crisis económica de 2008 y durante sus años posteriores.

En menos de una década se pasó de una situación de bonanza económica y empleo abundante, incluso demandando mano de obra extranjera, a una crisis económica que explotó en 2008 provocando un incremento de manera notable el número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo. Este aumento se debió en parte, a la pérdida de empleo ejercido tradicionalmente por los hombres dentro de sectores concretos como el de la construcción, a la emigración y el retorno de emigrantes a sus países de origen, así como la incorporación de las mujeres al mercado laboral para tratar de sustentar económicamente a las familias. Esta situación de crisis y desempleo afectó de manera diferente a hombres y mujeres, y tuvo su reflejo en la situación vivida por empresas, hogares, etc.

Tradicionalmente las mujeres en nuestro país han padecido unos niveles de desempleo superiores a los hombres. Si revisamos los datos del INE expuestos en el gráfico 4, vemos como justo antes de la crisis el índice de parados era menor en el género masculino en comparación con el femenino, sin embargo, la destrucción masiva de puestos de trabajo en España tiene su origen en la alta concentración de creación de empleo en el sector inmobiliario y de la construcción durante los años de expansión económica, sector que ofrece empleo fundamentalmente al género masculino.

Gráfico 4: Tasa de paro por sexo en los años anteriores a la crisis del año 2008



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Cuando estalló la burbuja inmobiliaria en España, millones de personas con baja formación y habilidades poco transferibles a otros sectores se quedaron sin empleo, lo que propició que las diferencias entre el desempleo masculino y el femenino durante la crisis fuesen menores. Pero a pesar de que en algunos sectores se mantuvo el empleo o no disminuyó tanto como en el sector de la construcción, la crisis en general supuso una lacra a nivel de mercado de trabajo y de gasto en políticas pasivas, ya que se duplicaron las prestaciones y la economía del país no crecía.

Ya a partir del año 2007 comienza a notarse como la economía española se ve afectada por la crisis financiera a nivel internacional. A partir de ese año se produjo un descenso en la producción de bienes y servicios, un incremento del desempleo, el cierre de muchas empresas y problemas de liquidez y solvencia en el sistema financiero. En concreto en el año 2009 se llegó a superar el 30% de desempleo a nivel nacional, y muchas empresas tuvieron que echar el cierre por no poder hacer frente a las deudas y a los salarios de sus empleados.

Los intentos por parte de los distintos gobiernos que han dirigido España estos años, junto con recomendaciones por parte de la Comisión Europea de

implementar reformas en el mercado laboral para incrementar la flexibilidad<sup>15</sup> cambiaron el panorama del mercado en muchos aspectos, uno de los más importantes fue el aumento del número de personas con empleo a tiempo parcial. Lamentablemente el empleo a tiempo parcial contribuyó significativamente a la precariedad del mercado laboral.

En muchos países de Europa, y principalmente en Alemania, estaba instaurada la utilización de los denominados “minijobs”<sup>16</sup>, trabajos precarios y a tiempo parcial, que finalmente acabaron por instalarse en nuestro mercado de trabajo nacional. La llegada de estos trabajos a tiempo parcial, supusieron por parte del trabajador una pérdida de poder adquisitivo, ya que las retribuciones no tenían nada que ver, por un lado, con un empleo a jornada completa y, por otro, con las retribuciones que existían anteriormente a la crisis. Diversos autores se plantean la estrategia de la reducción de la jornada y de la creación de empleo a tiempo parcial, como medio para la creación de empleo, y como solución a un paro estructural muy elevado, Miguélez (2013) y Marín (2014).

A pesar que en los años posteriores a la crisis el número de contratos de trabajo aumentó, estos eran eventuales y a tiempo parcial, por lo que las mismas personas que eran contratadas, volvían a su situación anterior de manera cíclica<sup>17</sup>. Esta continua rotación de personal dio como resultado una población activa muy débil. Cabe recordar, tal y como recoge la denominada “curva de Beveridge”<sup>18</sup>, que en momentos de crisis, las demandas del mercado sobre el sistema podrían aumentar (cuando aumenta el paro cíclico), pero posteriormente los recursos utilizados se recuperan en épocas de expansión. Estas prestaciones, sirven para estabilizar la demanda de manera automática.

Una de las causas de ese desempleo estructural es que muchos de los recursos se

15 Burroni y Keune (2011) explican la flexibilidad de jornada (empleos a tiempo parcial o mecanismos de reducción de jornada).

16 Peter Hartz introdujo en Alemania una reforma laboral denominada “The Mini-job reform”, cuyo objetivo era facilitar incentivos positivos para la población con bajos niveles de ingresos.

17 Bover, Arellano y Bentolila (1996) investigan empíricamente la influencia de las características individuales y de la situación cíclica de la economía sobre la probabilidad de encontrar empleo, con especial atención a los efectos de la percepción de prestaciones por desempleo.

18 En honor a Lord Beveridge, economista inglés que fue el primero en formular la existencia de una relación entre las dos variables, las personas paradas y los puestos de trabajo vacantes.

destinaron a políticas pasivas, quedando poco margen para el desarrollo de políticas activas complementarias, sobre todo cuando los recursos que existían eran limitados. De hecho, la alta tasa de desempleo también condicionó a ciertas políticas activas, se primaron las subvenciones a la contratación como mecanismo de creación de empleo estable con resultados más o menos inmediatos, pero sin garantía de que tales empleos permanecieran después que acabara dicha subvención. Por otro parte, dejaron de prestar atención y otorgaron menos recursos a las políticas que en principio pueden tener más posibilidades de éxito a medio y largo plazo, como la formación continua y la ocupacional.

En España la Formación Profesional por parte de los empresarios nunca ha tenido una gran consideración, y menos en época de crisis. Muchos empresarios la veían como una inversión que tal vez no recuperarían nunca, con la idea de que si formaban a un trabajador y este se iba de la empresa, ellos acabarían perdiendo el dinero invertido y también las capacidades y competencias adquiridas por los trabajadores.

Por otra parte, las condiciones laborales de dichos contratos eran mínimas, las empresas podían elegir al personal a contratar y flexibilizar a la hora de negociar las condiciones laborales y de contratación, teniendo claramente el poder sobre los trabajadores por su situación de indefensión e inseguridad. Supuso para muchos asalariados una situación indeseada, que conllevó un estrés crónico y enfermedades de depresión u otras afecciones causadas como consecuencia de esa inseguridad y de la incertidumbre. Así también, no solo hubo consecuencias físicas, sino también económicas, teniendo muchos de ellos complicaciones financieras e impagos.

La crisis afectó particularmente a las personas mayores de 45 años. Este colectivo es muy importante, puesto que este grupo es muy grande y seguirá aumentando en el tiempo a consecuencia del envejecimiento continuo de la población. Una de las causas de que haya tantos desempleados cobrando prestaciones pasivas con más

de 45 años, es debido a que en la época de crisis fue uno de los colectivos más afectados a la hora de perder y buscar empleo, su formación no estaba actualizada, y en comparación con las nuevas generaciones tenían unas carencias a las cuales debían hacer frente, como por ejemplo, realizando talleres ocupacionales para adaptarse a la situación de mercado en ese momento. El desempleo en este colectivo ha crecido en los últimos años, del mismo modo que el desempleo de larga duración<sup>19</sup>. Fue a partir del años 2008 cuando los principales indicadores macroeconómicos tuvieron una evolución muy adversa, afectando al país no solo en el plano económico, sino también en el político y social.

La elevada cifra de paro que se mantiene desde la crisis económica ha planteado serios problemas de sostenibilidad a las políticas pasivas, llegando incluso a cuestionar la eficiencia de los sistemas de protección por desempleo, dado que estas políticas absorben un volumen de recursos económicos cada vez mayor sin que contribuyan a reducir el problema del desempleo, limitándose a paliar sus consecuencias más negativas, tal y como describe Toharia (2010) en lo relativo a las políticas pasivas del mercado de trabajo.

En épocas de paro masivo, como el que vivimos durante toda la crisis económica, el número de personas desempleadas y la duración de esta situación aumentaron considerablemente. Esto supuso, por un lado, que se elevaran las cotizaciones al desempleo por parte de empresarios y trabajadores, lo que afectó negativamente al empleo y, por el otro, que el Estado incrementase sus ayudas al sistema a través de los presupuestos generales para financiar tanto las prestaciones por desempleo como los subsidios<sup>20</sup>.

Otra de las consecuencias claras de la crisis fue la economía sumergida<sup>21</sup>, en España siempre ha existido, pero a raíz de la crisis se produjo un índice muy elevado, por lo que los datos reales de las personas que estaban desempleadas eran

19 Ahn y Ugidos (1995), Cebrián (1995) y García (1996) realizaron varios trabajos de análisis de los efectos de las prestaciones por desempleo sobre la duración del mismo en el mercado de trabajo español.

20 Tal y como recoge la curva de Beveridge, en épocas de paro masivo, las políticas activas no cumplen con sus funciones, ya que no existe un número suficiente de puestos de trabajo vacantes.

21 Téllez y Martínez (2007) y (2009).

muy difíciles de contabilizar estadísticamente, y la realidad en algunos casos se alejaba de estadísticas oficiales. Además, entendemos la economía sumergida como una de las estrategias, tanto de las empresas como de los trabajadores para sobrevivir y paliar los efectos negativos de la crisis.

#### **4. DESEMPLEO FEMENINO: DESIGUALDAD LABORAL**

Mujeres y hombres no ocupan lugares equivalentes en el mercado laboral. Las mujeres están en una posición más vulnerable y desprotegida debido, fundamentalmente, al desigual reparto entre sexos del trabajo remunerado y no remunerado. Las consecuencias en términos de bienestar son bien conocidas, y se resumen en mayores niveles de pobreza y en una menor independencia económica actual y futura para las mujeres (Del Río y Alonso-Villar, 2014).

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Aunque las mujeres siempre han estado presentes en el mundo del trabajo (ya fuese remunerado o no), fue a partir de la segunda mitad del siglo XX, y sobre todo a partir de mediados de los años 80, con la consolidación de la democracia, cuando se produjo la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral formal. Esta incorporación por parte de España se ha producido con retraso respecto a la mayoría de los países europeos.

En el caso del mercado de trabajo español, las diferencias entre hombres y mujeres se han manifestado tradicionalmente en una persistente brecha en tasas de empleo y desempleo, en un mayor peso del trabajo a tiempo parcial (a menudo no deseado) y temporal en el empleo femenino, en una discriminación salarial de las mujeres y en una importante segregación de éstas en ocupaciones de menor remuneración (Cebrián y Moreno, 2008; Gradín, 2010; Bárcena-Martín y Moro-Egido, 2013; Del Río y Alonso-Villar, 2014; Cebrián y Moreno, 2015).

Importantes estudios económicos y sociológicos han estudiado la relación entre género y pobreza, especialmente desde mediados de los años noventa del pasado siglo con el impulso de la Fourth World Conference on Women (FWCW) en 1995 (Chant, 2010)<sup>22</sup>, focalizando el análisis en las brechas por género en el mercado de trabajo (empleo, desempleo, salarios, temporalidad, etc.). En los últimos años una

22 Como subraya Chant (2010), “Las brechas entre hombres y mujeres van más allá de la renta o el consumo y a menudo tienen que ver con el acceso a bienes preferentes, con la posibilidad de toma de decisiones, con derechos legales, con participación política, etc.”

de las líneas de interés ha sido analizar cómo afecta el género y la división sexual del trabajo en el mercado laboral, para demostrar que las cualidades que se adscriben a cada género y los trabajos atribuidos a hombres y mujeres, en cada cultura, son resultado de la socialización y no están determinados por su sexo.

En toda sociedad existen ideas sobre el género y el trabajo, que imponen a nivel cultural lo que se considera trabajo femenino y trabajo masculino, así como todo un conjunto de ideas y valores en torno a ambos. Estas posturas ideológicas no son inamovibles, fijas y estáticas, sino que pueden variar de unas sociedades a otras y, por lo tanto, cambiar según el contexto social en el que se encuentran.

Si a la desigualdad de género existente en nuestro país en el ámbito laboral, le sumamos el hecho de la falta de empleo en época de crisis, no nos sorprende comprobar que las mujeres salimos muy mal paradas cuando se producen recortes y despidos laborales.

Gálvez y Rodríguez (2011) aportaron alguna evidencia más reciente sobre la recesión y las diferencias de género a través un análisis histórico de las crisis económicas de los últimos cien años y concluyeron que, a pesar de lo que sucede en el flujo de salida del empleo, de las recesiones se sale con una intensificación del trabajo femenino, tanto remunerado como no remunerado, y que posteriormente las tasas de empleo masculino se recuperan siempre antes que las de empleo femenino. Además, estas autoras también observan que el empleo de las mujeres tras la crisis tiene características significativamente más precarias que antes de que esta tuviera lugar.

Las mujeres tienen peor calidad en el empleo y en el desempleo, la desigualdad y la brecha salarial<sup>23</sup> de género es algo patente en nuestro mercado de trabajo. El desempleo femenino lo podemos obtener más visiblemente por sectores,

23 Murillo y Simón (2013) señalan la existencia de una significativa brecha salarial entre hombres y mujeres dentro de las mismas empresas, que no parece estar relacionada con las características de unos y otras, y que podría por tanto ser consecuencia de políticas retributivas discriminatorias.

destacando un incremento del paro femenino en la industria, justo lo contrario que ocurre con el masculino, esto es debido a que hay sectores feminizados<sup>24</sup> y otros masculinizados, lo que se denomina rol de género en el mercado de trabajo.

Por otra parte, el desempleo masculino se reduce mucho más rápido que el femenino, provocando además una inestabilidad laboral y castigando de esta manera a las mujeres.

El mercado laboral demuestra que los problemas perduran y queda patente su incapacidad de crecimiento de empleo de calidad para las mujeres. Como he expuesto anteriormente, persisten su peor y menor inserción laboral, con una tasa de paro tres puntos por encima de la de los hombres, con la feminización del empleo a tiempo parcial<sup>25</sup> y con barreras de acceso al empleo.

Con las cifras que tenemos, queda demostrado que las mujeres tienen más difícil el acceso al empleo que los hombres y que tienen peores trabajos y menos remunerados, y en parte el motivo de que el porcentaje de prestaciones a tiempo parcial para las mujeres sea mayor que el del hombre lo podemos encontrar en el hecho de la desigualdad y discriminación en este sentido<sup>26</sup>.

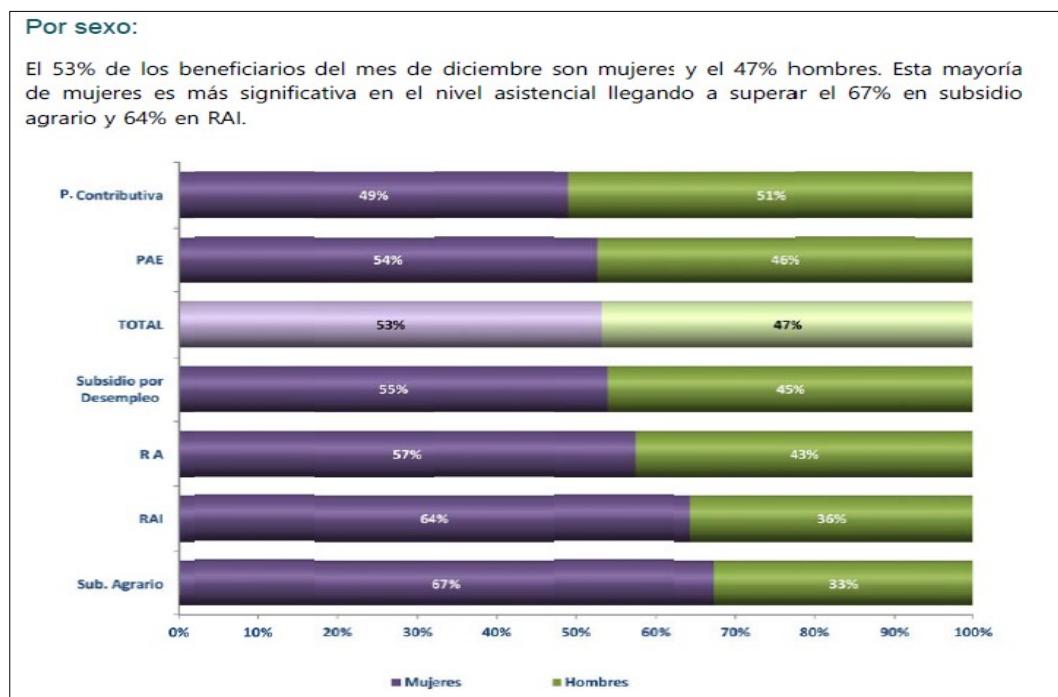
Si observamos los datos relativos al número de beneficiarios por sexo recogidos por el SEPE en diciembre de 2019, observamos las diferencias sobre todo en el tipo de prestaciones que percibe el sexo femenino, siendo notablemente superior las de carácter asistencial, consecuencia en gran medida por lo que hemos venido comentando de las barreras a un empleo estable y de calidad.

24 Como apunta Anker (1998) “Los mercados de trabajo son más restrictivos para las mujeres, con menores salarios en ocupaciones feminizadas ayudando a perpetuar la inferior posición de las mujeres en la sociedad”.

25 Anker (1998), considera que el trabajo remunerado está considerablemente sesgado por razón de sexo.

26 El hecho de que las mujeres realicen menos trabajo remunerado en el mercado laboral que los hombres y de que los salarios de las mujeres sean inferiores a los salarios de los hombres, supone una desventaja considerable en el momento de la jubilación, puesto que al haber cotizado menos las pensiones percibidas por las mujeres son inferiores a las percibidas por los hombres, o en el momento de quedarse sin empleo, ya que cobrarán el correspondiente subsidio en relación a la menor cotización efectuada a partir de un menor salario (Durán Heras, 1991).

Gráfico 5: Porcentaje de prestaciones por sexo en diciembre de 2019



Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

Los datos del número de beneficiarios de las prestaciones por desempleo como podemos comprobar en el gráfico anterior, dejan una clara evidencia que esta situación afecta más a mujeres que a hombres. Exceptuando los datos de la prestación contributiva, donde el 49% de las mujeres y el 51% de los hombres la cobraron durante el año 2019, en el resto de prestaciones vemos como las mujeres tienen unos porcentajes mayores, esto es debido a que su tasa de temporalidad es superior, así como también la del cobro de las prestaciones. Se sigue observando precariedad en el desempleo, con una persistencia del paro de larga duración muy alta (1 de cada 3 mujeres lleva más de dos años desempleada y buscando empleo), una tasa de cobertura insuficiente y unas políticas de empleo ineficaces a la hora de mejorar la empleabilidad de las mujeres.

La crisis y las reformas laborales han dejado como herencia una precarización del mercado laboral y del derecho de las trabajadoras, produciendo altas dosis de desigualdad, pobreza o exclusión social.

El origen principal de la brecha de género en España es amplio y se manifiesta de numerosas maneras. Por un lado, está en el mercado de trabajo, y por otro, en las diferencias en la protección social que se producen entre hombres y mujeres como consecuencia de las diferencias existentes entre ambos sexos en dicho mercado: condiciones laborales, jornada, salarios, inequidad, precariedad, techos de cristal, conciliación, entre otros aspectos relevantes.

La verdadera tragedia es que nos encontramos con un mercado de trabajo que presenta una alta tasa de temporalidad y un desempleo de larga duración por parte de las mujeres. La corta duración de los contratos de trabajo dificulta el acceso a las prestaciones o solo permite el disfrute de prestaciones asistenciales. Asimismo, los períodos de prestaciones contributivas se reducen por la temporalidad de los contratos y su corta duración. Las diferencias salariales afectan a las cuantías de las prestaciones, que como se ha observado, son más bajas para las mujeres que para los hombres. La temporalidad de la jornada, con mayor presencia de las mujeres en el empleo a tiempo parcial, también precariza las prestaciones.

Los últimos datos del INE sobre la Encuesta Anual de Estructura Salarial, que corresponden a 2017, revelan que la Brecha Salarial cae por cuarto año consecutivo, hasta el 21,9%, 0,43 puntos menos que en 2016, volviendo así a cifras de 2008 (gráfico 6).

Gráfico 6: Evolución de la brecha salarial en España (2008-2017)



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística (INE)

La caída en este indicador del mercado laboral se debe a que el salario medio de las mujeres aumentó en 476 euros, diez euros más que el de los hombres. Aun así, los siete millones de mujeres asalariadas en 2017 tuvieron unos ingresos medios que no llegaban a los 21.000 euros brutos anuales, 5.784 euros menos que los hombres, que percibieron de media 26.392 euros. Además, el informe refleja que una de cada cinco mujeres con empleo (alrededor del 20%) percibe como máximo el SMI.

Para mejorar la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, por una parte, se tiene que mejorar la protección social de las trabajadoras que se quedan sin empleo, ya que en muchas ocasiones por la falta de formación, o por trabajos masculinizados, lo cual sumado a la crisis y al sistema de patriarcado en el que nos encontramos, provoca que las mujeres no puedan acceder a puestos de trabajo con mejores ingresos, o a puestos directivos y de poder, y hace que para las mujeres sea un poco más difícil estar en esta situación desfavorecida.

Es necesario crear nuevos puestos de trabajo y formar a las mujeres para que puedan adaptarse a las necesidades actuales de las empresas, así como a las nuevas profesiones. Debemos tener en cuenta que muchas mujeres no han desarrollado su carrera profesional, y esto provoca que a la hora de despedirlas a los empresarios les supone menos coste económico, por el simple hecho de que sus salarios son menores<sup>27</sup>. En este sentido, nos podemos encontrar con diferencias sustanciales entre ambos sexos, tales como menor salario de las mujeres ocupando el mismo puesto laboral, o el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados a la familia no remunerado.

Estas desigualdades en el ámbito laboral responden así a las llamadas desigualdades de género, porque nacen de estereotipos, valores, prejuicios, culturas e instituciones, y también de un reparto desigual del poder entre hombres y mujeres, y es que a pesar de que se ha avanzado de forma significativa en los

27 “Teoría del gusto por la discriminación” (Becker, 1971), según la cual una parte de los empresarios tienen prejuicios contra las mujeres, por tanto, o bien no se las contrate, o solo se haga si es pagando salarios más bajos que los de los hombres.

últimos años, el espacio social propio de las mujeres sigue siendo el doméstico.

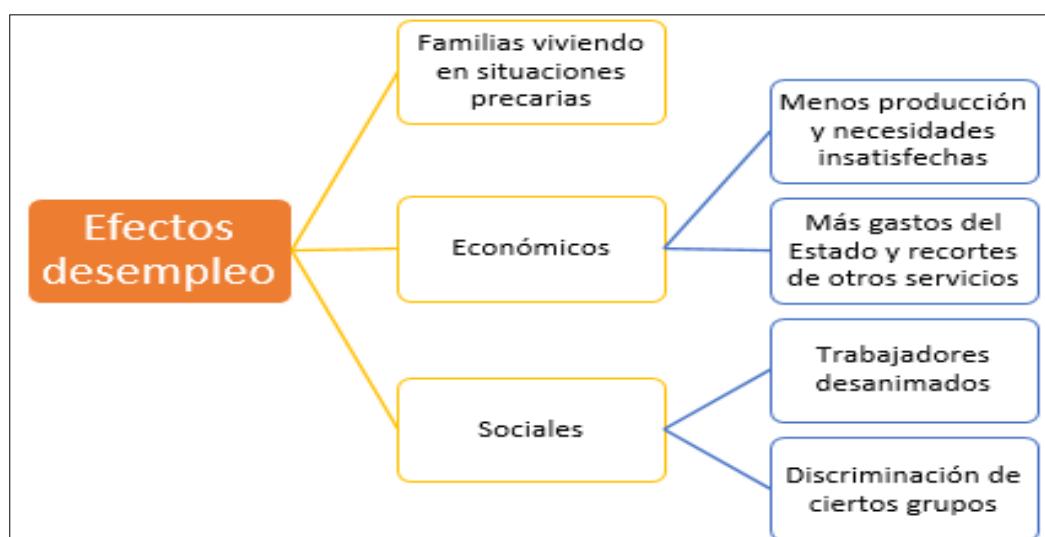
La teoría de colas de Reskin y Roos de la década de los 90 (Del Río y Alonso-Villar, 2014) contribuye a explicar el funcionamiento de los mercados y de los procesos de asignación de los puestos de trabajo teniendo en cuenta el contexto social. Según este enfoque, las empresas priorizan las solicitudes de empleo no solo en función del nivel de cualificación de la persona aspirante al mismo, sino también en función de su sexo y de otras características como la raza, la condición de inmigrante, etc. Esto provoca la existencia de “colas” diferenciadas de hombres y de mujeres, con preferencia en la contratación por los primeros. Esta teoría predice que al final de este proceso las mujeres acaban siendo relegadas a los trabajos menos deseables y peor remunerados.

Actualmente las mujeres a pesar de que han evolucionado dentro del mercado laboral y la situación ha mejorado (Miguélez, 2014), siguen siendo ellas las que se encargan mayoritariamente de las tareas del hogar y del cuidado y crianza de los hijos, motivo por el cual muchas de ellas compatibilizan la prestación por desempleo con un trabajo a tiempo parcial.

## 5. EFECTOS ECONÓMICOS DE LAS PRESTACIONES

El desempleo afecta a la economía de un país en más de una forma. Esto se debe a varias facetas de la economía que ejercen unos efectos socioeconómicos, generando un impacto en espiral y provocando que las personas que están desempleadas corran más riesgos de padecerlos. Ningún país quiere tener altas tasas de desempleo, ya que este escenario solo conduce a más desempleo. Como resultado de esto, el número de individuos que compiten por una oportunidad de empleo es mayor, y esto hace que las posibilidades de conseguir un trabajo con tantos candidatos interesados sean menores.

Figura 2: Efectos del desempleo



FUENTE: Elaboración propia

El hecho de que haya un elevado número de personas buscando empleo a la vez, provoca una disminución del gasto de los consumidores, lo que a su vez provoca una caída en la demanda agregada y, como consecuencia, una disminución también en la oferta agregada de productos y servicios.

Paralelamente, si un país se enfrenta a altas tasas de desempleo, se deduce que la mayoría de las personas acumulan más deuda de la necesaria para ser capaces de

cumplir con sus obligaciones financieras, tales como hipotecas, préstamos para comprar coches, gastos para mantener una casa, la educación de los hijos<sup>28</sup>. El pago de las deudas, por supuesto, complica la economía familiar, y es cuando llegados a este punto, el gobierno puede verse obligado a aumentar los impuestos con el fin de funcionar correctamente y poder garantizar necesidades como la protección social y otras obligaciones vitales.

Cuando un país tiene una alta tasa de desempleo también significa que otros sectores de la economía están en peligro, ya que los fondos destinados al desarrollo económico del país, se han de dirigir a apoyar a las masas desempleadas, provocando así la llamada desaceleración económica.

Uno de los efectos económicos del desempleo, se puede ver en cómo este afecta a la economía con el flujo de dinero. Un flujo de caja constante es esencial para cualquier economía que quiere prosperar. Si no se consigue avanzar y no se mantiene un buen crecimiento económico, esto a la larga provocará que sea más difícil hacer un cambio en el futuro<sup>29</sup>.

Por otro lado, algunos estudios muestran que las prestaciones por desempleo estabilizan la economía, evitando fluctuaciones en períodos de contracción económica, ya que consiguen que el ingreso disponible en los hogares esté sometido a una menor volatilidad y el consumo puede mantenerse más estable, produciendo un efecto estabilizador de la demanda de consumo, ya que si no mantenemos una renta mínima, esta se deteriora (Toharia, 2010). Además, mediante estas se contribuye a la estabilización de las relaciones de producción y a sostener sectores de demanda junto con la gran rotación de trabajo (Muñoz de Bustillo, 2005).

28 Desde esta perspectiva económica Becker y Thomas (1986), plantean que un trabajo inestable o la falta de este limita los recursos económicos de la familia, concretamente los ingresos necesarios para adquirir bienes adecuados y de calidad.

29 El desempleo no afecta solo al presente sino también a las posibilidades de crecimiento y de progreso futuro (Sanglas, 2001). Luís F. Sanglas fue director de Empleo de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales y Relaciones laborales de la CE de 1988-1995.

Las prestaciones por desempleo también estabilizan la demanda agregada en época de crisis, lo que ayuda a mantener los empleos y favorecen un mejor ajuste entre los conocimientos y habilidades de las personas, y las necesidades reales del mercado de trabajo, ya que los desempleados pueden seleccionar un trabajo adecuado a los mismos, haciendo que este sea más eficiente y productivo, lo que de otra forma supondría una pérdida de capital humano. Así, se contribuye a un mejor funcionamiento del mercado de trabajo al lograr una gestión más eficiente del mismo en cuanto al ajuste entre oferta y demanda (Toharia, 2010).

Si nos centramos en la eficiencia de las prestaciones por desempleo veremos cuáles son los efectos de dichas prestaciones sobre el mercado de trabajo. Por un lado, debemos tener en cuenta el comportamiento de los trabajadores parados durante el proceso de búsqueda de empleo, observando en qué medida la existencia de dichas prestaciones provoca que los parados que las perciben se muestren menos activos para buscar empleo y más selectivos a la hora de aceptar las posibles ofertas que surjan. Por lo tanto, el incentivo a no buscar trabajo, a hacerlo con menor intensidad o a ser más selectivo será mayor, aumentando el tiempo en situación de desempleo o inactividad por parte de los desempleados<sup>30</sup>.

Cabe recordar, que para la economía capitalista una persona que esté cobrando una prestación por desempleo supone un desincentivo a la búsqueda de empleo. En este sentido, cabe tener en cuenta que el rechazo de un puesto de trabajo por parte de un individuo puede llevar a la aceptación de ese mismo por parte de otro individuo (Toharia, 2009).

Entre las personas que cobran prestaciones por desempleo podemos encontrar a individuos que optan por no trabajar, algo que puede llamar la atención a primera vista, incluso llegando a parecer algo irracional, pero el motivo de no hacerlo es porque su renta por no trabajar y seguir cobrando la prestación por desempleo sería mayor que si trabajaran. Así también hay individuos que cobran prestaciones

30 (Toharia; Arranz; García Serrano y Hernanz, 2010): “Análisis de la eficiencia del sistema español de protección por desempleo”, Universidad de Alcalá.

y que optan por aceptar un empleo mal remunerado, o a tiempo parcial, para dar el primer paso a ganar más en un futuro (Vaquero, 2002).

Luis Toharia<sup>31</sup> cuestiona que una de las variables a tener en cuenta para explicar los resultados que se obtienen de la influencia negativa de las prestaciones, es la rotación, en el sentido de que los beneficiarios con duraciones más prolongadas en su último empleo presentan probabilidades de salida hacia conseguir un empleo, menores que las que presentan los no perceptores de prestación, que tienden a salir más rápidamente. De esta forma, aunque los no perceptores salen más rápidamente del paro, también vuelven más rápidamente al desempleo, por lo que es igual de probable encontrarse con los dos tipos de perceptores a medio plazo.

Según el mismo autor, existe un segmento de trabajadores que entran y salen del desempleo muy deprisa quedando, en consecuencia, al margen del sistema de protección social. Esta situación de mayor rotación se empezó a observar a principios del 2019, cuando se constató que en 2018 se había producido el primer aumento en seis años tanto del número de beneficiarios de prestaciones contributivas (las que reciben solo aquellos que han cotizado lo suficiente) como del dinero destinado a pagar estas ayudas contributivas.

Otro aspecto determinante en el mercado laboral es el social. Es decir, el tener o no trabajo proporciona un conjunto de redes para en gran medida integrar al individuo en la sociedad, tener una posición social relativa y una autoestima. También son relevantes el aumento del trabajo informal y la migración, ambas problemáticas coexistiendo en un marco de ilegalidad que impide a las personas el acceso a un ingreso justo o a beneficios sociales, y las lleva a una situación de vida precaria y de riesgo. Este coste es difícil de cuantificar y se pretende compensar por medio de las políticas pasivas al proveer rentas de sustitución a las personas desempleadas, a la vez que colabora con mantener el nivel de demanda de la economía, actuando como estabilizador automático.

31 Toharia (1997): “El sistema español de protección por desempleo”.

España ha mantenido la tasa más alta de temporalidad en el empleo, a diferencia de otros países de la UE en donde prevalecen la flexibilidad interna, funcional y salarial, garantizando una continuidad del empleo<sup>32</sup>. Podemos decir que en España existe la necesidad de vincular de forma eficaz las políticas activas y la cobertura del desempleo a través de la formación para el empleo. De este modo, los efectos positivos de las políticas pasivas superarán a los negativos y tanto la situación profesional como la empleabilidad de los desempleados<sup>33</sup> mejorarán al mismo tiempo que se reducirá, en la medida de lo posible, el tiempo de permanencia de los desempleados en los servicios públicos de empleo.

También es importante hacer hincapié en la necesidad de potenciar los efectos positivos que se derivan de un sistema equilibrado de protección por desempleo, como evitar la pérdida brusca de ingresos de muchas familias, para actuar como mecanismo estabilizador de la demanda de consumo y, por lo tanto, de la producción en las fases de desaceleración de la actividad económica e impedir una pérdida importante de capital humano y de cualificación de los trabajadores, lo que podría ocurrir si se redujera sensiblemente el nivel de protección actual.

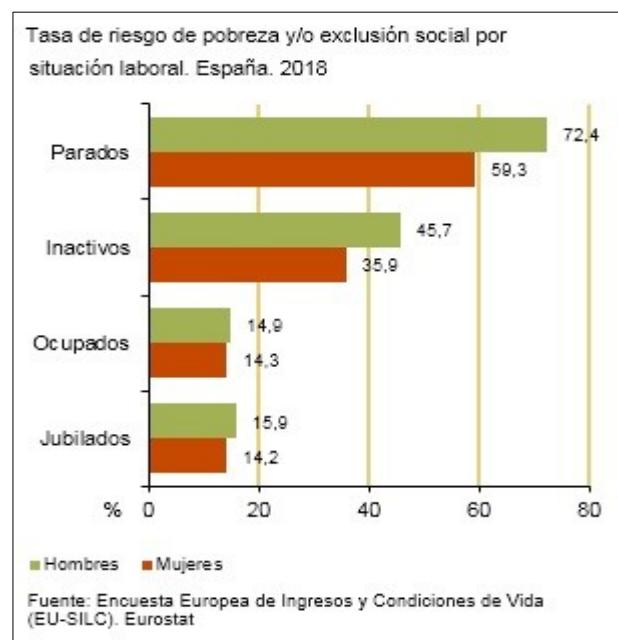
Según el indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion) de riesgo de pobreza y/ o exclusión social, el cual mide el riesgo de pobreza o exclusión social combinando tres conceptos: el riesgo de pobreza, la carencia material y la baja intensidad en el empleo, podemos decir, que pese a la recuperación económica y al aumento de las personas que perciben alguna prestación de desempleo, la vulnerabilidad económica de los parados no mejora y se sitúa a pesar de que han pasado muchos años desde la crisis de 2008, a los niveles de riesgo de exclusión o exclusión social de hace 8 años (gráfico 7). La destrucción de millones de puestos de trabajo, la pérdida de empleo y la consiguiente reducción en los ingresos ha

32 Del análisis comparativo de la UE con respecto a España se desprende que más que una cuestión cuantitativa, existe una diferencia cualitativa que tiene que ver con el modelo de flexibilidad y con la gestión política y empresarial. Miguélez, F y Molina, O. (2015).

33 Dentro de la UE como Estrategia de Empleo se adoptaron varias directrices y objetivos comunes, entre ellos mejorar la capacidad de inserción profesional (empleabilidad) de los trabajadores.

influido en este incremento de desigualdad social.

Gráfico 7: Tasa de riesgo de pobreza y/o exclusión social según situación laboral



FUENTE: Eurostat

Si analizamos los datos del gráfico 7 podemos observar como las mujeres son el sexo que corre menos riesgo. Esto lo podemos valorar desde varios puntos de vista, por un lado, podríamos entender los datos basándonos en que las mujeres son las que tienen menor participación en el mercado laboral, y por consiguiente son las que cobran menos prestaciones, por el contrario, los hombres tienen un porcentaje mayor, en gran parte debido a que ellos cobran más prestaciones porque les es más fácil acceder al mundo laboral, y por consiguiente a las prestaciones por desempleo, pero estas son de cuantías más bajas desde la crisis, por este motivo, el colectivo de hombres en desempleo son los que tienen el mayor porcentaje de riesgo.

## **6. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS PASIVAS**

La política fiscal es una rama de la política económica que configura el presupuesto del Estado, el gasto público y los impuestos, como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, teniendo el objetivo, entre otros, de reducir el nivel de desempleo y aspirar al pleno empleo.

El gasto dedicado a políticas pasivas en un país es resultado de varios factores: del número de parados existente, de la duración del desempleo, del tiempo o duración de la prestación o prestaciones que perciben los desempleados, así como de la normativa que regula los criterios de cobertura de desempleo.

Durante la última crisis económica, desde el punto de vista fiscal se pueden distinguir dos fases claramente diferenciadas en todos los países: una expansiva de gasto y otra de consolidación fiscal (Díaz y Marín, 2016).

**a) Fase Expansiva (2007-2009).** En esta fase, las medidas expansivas fueron del 4% del PIB incluyendo ventajas fiscales y aumento del gasto. Como resultado las finanzas públicas pasaron de un superávit del 2% del PIB en 2007 a un déficit del 11% en 2009 y la Deuda Pública aumentó del 36% en 2007 al 54% en 2009. España fue después de Irlanda, el país de la Zona Euro que más aumentó su déficit público.

El año 2008 es caracterizado por una situación de debilitamiento económico y de destrucción de empleo, provocando un incremento notable, respecto de 2007. Ese año el sistema español de protección por desempleo sufrió con respecto al año anterior un aumento del 28% en lo que se refiere a beneficiarios de las prestaciones por desempleo, un 36% en el número de solicitudes de estas prestaciones y un 34% en los gastos en políticas laborales, creciendo, por otra parte tan solo un 3% los ingresos.

El gasto total del presupuesto destinado a las prestaciones por desempleo pasó de los 14.397 millones de euros en 2007 a los 19.398 en 2008. A raíz de la situación que acontecía se produjo un desequilibrio en el mercado de trabajo, y se estableció como objetivo asegurar que la protección a los desempleados fuese mejor en 2008 que en los años anteriores, tanto en porcentaje de gente protegida, como en la cuantía de las prestaciones percibidas.

Si miramos los porcentajes de prestaciones de los primeros años de la crisis, podremos ver como la mayor parte de las prestaciones eran de carácter contributivo, y no asistencial, concretamente el 67% de las prestaciones que se tramitaban en plena crisis eran de carácter contributivo. A lo largo del año 2007 se observa una tendencia creciente en el nivel contributivo respecto al nivel asistencial. Esta misma tendencia se mantiene en 2008, incluso se incrementa llegando a alcanzar el nivel contributivo un 70% en diciembre 2008 frente al 30% del nivel asistencial<sup>34</sup>.

El gasto en prestaciones de desempleo (contributivas, subsidios y otras rentas) sumó, según los informes del Ministerio de Trabajo y Economía Social un total de 19.023 millones de euros. Aunque la cifra está lejos del máximo que se alcanzó en 2010 (más de 34.000 millones).

**b) Fase de Consolidación Fiscal (2009-2014).** Como la mayoría de los países de la Zona Euro tenían déficits superiores al 3%, entraron en el Procedimiento de Déficit Excesivo, lo que obligó a sus gobiernos a tomar medidas de consolidación fiscal. En 2009, la crisis financiera se convirtió en una crisis de deuda que dio lugar al rescate de Grecia, Irlanda y Portugal. En el caso de España, fue en mayo de 2010 cuando comenzaron las medidas de consolidación fiscal debido al deterioro del acceso a financiación en los mercados de deuda pública.

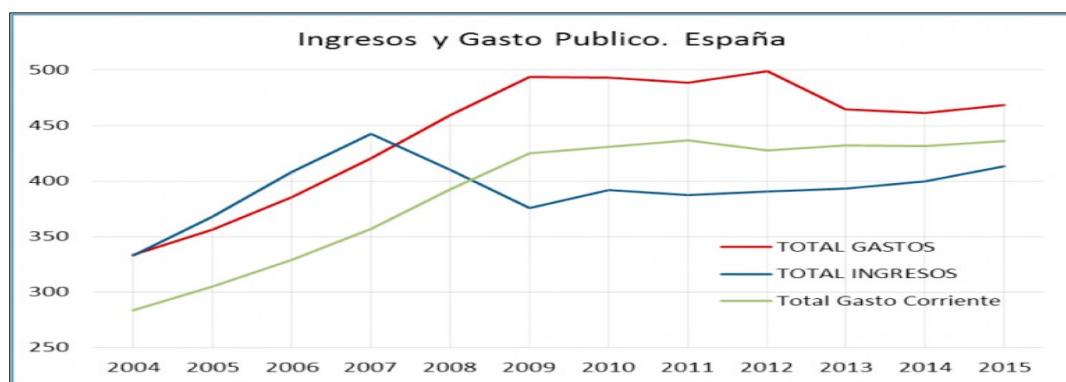
En los años 2009 y 2010 el gasto en materia de desempleo seguía siendo muy

34 Servicio Público De Empleo Estatal (2008): “Informe Anual de protección por desempleo”.

elevado, llegando a tener un peso en 2010 del 3,15% del PIB, la cifra más alta de toda Europa. A partir de 2011 comienza a disminuir el gasto en desempleo, no haciéndolo así el número de desempleados. Finalmente, en el año 2014 se produce de nuevo una subida en el gasto en políticas pasivas, concretamente del 10,1% respecto de 2013, incremento justificado por el aumento de la previsión inicial en el gasto del año 2013, que resultó ser insuficiente. El cuantioso gasto ocasionado por el gran número de parados en los últimos años obligó al Estado a financiar al Servicio Público de Empleo Estatal. Concretamente esta transferencia fue de 14.597 millones de euros en el año 2014.

El hecho de que a los parados les finalice el periodo de cobro de las prestaciones, unido a la imposibilidad de encontrar empleo, provoca que la tasa de cobertura<sup>35</sup> cada vez sea menor, mostrando datos preocupantes a principios de 2015, situándose por debajo del 57%. Se pasó de un sistema en el que primaban los perceptores del nivel contributivo a otro en el que dominaban los del nivel asistencial.

Gráfico 8: Evolución del gasto público en España durante los años 2004-2015



FUENTE: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

35 La tasa de cobertura es el 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.

En referencia a nuestro nivel de gasto público siempre ha estado por debajo de la media de la UE, España era el país que menos gasto sobre PIB tenía aunque a partir de 2011 su gasto aumenta hasta situarse en torno al nivel de Alemania y Reino Unido.

El aumento del gasto público es debido en su mayor parte a aumentos de partidas ligadas con la crisis o el envejecimiento de la población. En concreto, por un lado los gastos que más aumentaron durante la crisis corresponden al gasto en pensiones, derivado de un proceso de envejecimiento de la población, lo que ha provocado un aumento considerable del número de jubilados. Por otro lado, han aumentado muy significativamente los gastos por desempleo, como consecuencia de la fuerte crisis económica<sup>36</sup>. Entre los Estados miembros de la UE, las tasas de desempleo más bajas en diciembre de 2019 se registraron en Chequia (2,0%), así como en Alemania y los Países Bajos (ambos 3,2%), mientras que las tasas más altas se observaron en Grecia (16,6%) y España (13,7%).

Si comparamos el gasto de las políticas laborales pasivas de España con el de otros países de la Unión Europea, veremos que España se situaba algo por encima de la media europea durante los años previos a la crisis, y por debajo de países como Francia y Alemania. Esto cambió cuando apareció la crisis, situándose como el Estado que más gasta en políticas pasivas en comparación con el resto de países, llegando a superar el 3% del PIB, mientras que en los países de la UE era, por término medio, del 1,36%. Esto es debido a dos razones principalmente: la primera, el aumento del número de desempleados, teniendo por tanto que pagarles sus prestaciones por desempleo y, la segunda, que el PIB de nuestro país descendió (según datos recogidos por Eurostat).

36 España es el segundo país de Europa con mayor brecha de prestaciones por desempleo entre mujeres y hombres, y también es el segundo país, solo después de Grecia, con más desempleo general. En lo que respecta al desempleo juvenil, España es el segundo país con más desempleo juvenil, según datos recogidos por Eurostat. La Comisión Europea en un informe del año 2013 constató una reducción generalizada de las brechas de empleo, desempleo, salarios y pobreza por género en la mayoría de los países europeos durante las primeras fases de la recesión después de la crisis.

En los últimos años el gasto público era prácticamente el mismo que en los años anteriores, hasta llegar al año 2018 donde este gasto ascendió a 17.469.306 millones de euros, siendo el sexto año consecutivo en el que disminuía el importe desde el máximo alcanzado durante la crisis económica en 2012, cuando España destinó 31.678.027 millones de euros a gasto público. Entre enero y noviembre de 2018, la factura de las ayudas a los parados ascendía ya a 17.297 millones de euros. Esto supone un claro empeoramiento de lo que venía sucediendo desde que se inició la recuperación después de la crisis financiera y económica de 2008, donde había recortes anuales del gasto en desempleo que fluctuaban entre el 9% y el 16%.

A partir del año 2019 el número medio de beneficiarios de prestaciones era de 1,86 millones, lo que supone un ligero aumento de más del 3% con respecto al año 2018. En cuanto a la cuantía media de la prestación contributiva, en el año 2019 se situó en 824 euros/mensuales, un 13,2% superior a la media del año 2018. Así, el SEPE gastó 1.600 millones de euros más de lo que tenía para prestaciones de paro durante el año pasado, según los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018.

Gráfico 9: Evolución del gasto en prestaciones por desempleo



FUENTE: Ministerio de Trabajo y Economía Social

El aumento del presupuesto en 2019, que se observa en el gráfico anterior, obedeció a varias causas, una de las principales ha sido la entrada en vigor en marzo del mismo año, de las nuevas condiciones para cobrar el subsidio de mayores de 52 años. Los cambios sobre esta ayuda rebajaron la edad de acceso, permitieron a sus beneficiarios que siguieran cobrando el subsidio hasta la edad ordinaria de jubilación y aumentó la base por la que el Estado cotiza por ellos, y esto provocó un aluvión de solicitudes, lo que ha contribuido a un incremento de la protección económica frente al paro de larga duración con la recuperación de dicho subsidio y un aumento del gasto en subsidios que no ha hecho más que crecer.

El gran aumento del paro en España, fue uno de los motivos que disparó el gasto público, provocando algunas medidas como el recorte del gasto en obras públicas, educación, sanidad o en investigación. Por tanto, la consideración que se puede hacer es que la política de apoyo a los parados no ha crecido en los últimos años, al ritmo que subía el desempleo, sino que desde 2012 ha evolucionado en sentido contrario, a más desempleo menor gasto dedicado a prestaciones.

## 7. CONCLUSIONES

Si tenemos claro que uno de los problemas más visibles durante la crisis fue el desempleo de larga duración, y que el número de perjudicados no ha dejado de crecer en los últimos años, podemos entonces aseverar que las políticas pasivas en España no están cubriendo satisfactoriamente las funciones que debieran tener en una sociedad con altas tasas de desempleo. Son insuficientes para mantener a los desempleados y a sus familias en un nivel de bienestar mínimamente aceptable, y no acaban cumpliendo su papel económico para mantener el consumo, lo que lleva a un incremento del desempleo o a un aumento de la pobreza. Tampoco logran mantener el vínculo de los parados con el mercado de trabajo, lo que puede implicar un proceso de pérdida de competencias.

Es necesaria una mejora de la protección social para evitar la pobreza laboral, permitir una vida digna y contribuir a garantizar la sostenibilidad de las personas. Se han de crear más puestos de trabajo, aumentando las protecciones sociales, si se quiere que los efectos positivos de las políticas pasivas superen a los efectos negativos. Así también, la regulación del sistema de protección por desempleo debe mantener un cierto equilibrio entre la cuantía de las prestaciones y los salarios del mercado, a la vez que las condiciones de acceso y la duración de las prestaciones deben tener en cuenta las características del colectivo beneficiario y sus posibilidades de inserción laboral o recolocación.

Si tenemos en cuenta la última encuesta realizada por el CIS, podremos ver como a la pregunta: “¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España?” la población española considera que el problema principal sigue siendo el desempleo<sup>37</sup>.

Ya que en estos días se vuelve a debatir sobre la derogación o no de las reformas, que se hacen en materia de políticas de empleo, es necesario reflexionar sobre las

37 CIS: Barómetro Enero 2020, Pregunta A9, pág.3 [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260\\_3279/3271/es3271mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260_3279/3271/es3271mar.pdf)

necesidades del país, tanto a nivel nacional como europeo. Precisamente, uno de los cinco objetivos de la iniciativa Europa 2020 está relacionado con el empleo<sup>38</sup>. El objetivo que se planteó en su momento era asegurar que, para este 2020, el 75% de todas las personas entre 20 y 64 años estuvieran empleadas.

Para salir de esta situación es necesario mejorar las políticas públicas, implantando más flexibilización en el trabajo, cambiando prestaciones económicas por desempleo con programas de formación, y dotando a la empresa de bonificaciones a la contratación y la capacitación individual de los trabajadores para que ellos gestionen el riesgo. El mercado de trabajo se encuentra siempre en constante transformación y las políticas deben hacer frente a los cambios que produce.

Crecer y crear empleo es uno de los objetivos de un buen gobierno, pero no desamparar a los desempleados es otro muy importante. Mientras que en la mayoría de los países de la UE se está evolucionando hacia algún tipo de vinculación más obligatoria entre políticas pasivas y políticas activas, en España el Estado es el que corre con el gasto de la cobertura por desempleo, pero la ejecución de las políticas activas dependen de las Comunidades Autónomas, de ahí la gran dificultad a la hora de mejorar las políticas de empleo, ya que se requiere una mejora de la coordinación entre las diferentes Administraciones.

En un contexto europeo basado en la “flexiseguridad”, debemos tener en cuenta que los colectivos laboralmente más vulnerables se están llevando la peor parte, lo que deja patente, una vez más, la debilidad a la que siempre están sujetos los avances en materia de igualdad.

En lo que refiere a la discriminación laboral de las mujeres, bajo mi punto de vista, se debería implantar por parte de las empresas, las administraciones públicas y los sindicatos un compromiso de eliminación de todas las formas de

38 Estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la década 2010-2020.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

discriminación contra las mujeres y reclamar políticas activas inclusivas. Es preciso aplicar un enfoque de género en estas políticas y en todas, para combatir la desigualdad, ya que de esta manera se irá hacia un empleo de calidad, con mejores derechos y mejor protección social para las mujeres, ya que solo así conseguiremos avanzar hacia una sociedad más igualitaria, justa y democrática.

Es necesario impulsar un diálogo social y la negociación colectiva, incrementando políticas activas de empleo, exigiendo mejores planes de igualdad en todas las empresas e introducir medidas de acción positiva, imprescindibles para combatir las brechas salariales de género en el empleo<sup>39</sup>.

39 Art.43 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE 23 de marzo de 2007, núm. 71).

## 8. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

- Álvarez, J. C. (2017). Políticas activas y pasivas de empleo para las personas de edad avanzada. En J. Morales, *El tratamiento del empleo de los trabajadores maduros por parte de los poderes públicos y de las políticas empresariales de recursos humanos* (págs. 81-130). Murcia: Laborum.
- Bover, O., Arellano, M. y Bentolilla, S. (1996). *Duración del desempleo, duración de las prestaciones y ciclo económico*. Estudios Económicos. Banco de España. núm. 57.
- Cantó, O., Cebrián, I. y Moreno, G. (2016). Crisis y brecha de riesgo de pobreza por género. *Estudios de Economía Aplicada (Monográfico dedicado a Economía de género)*, núm. 34, 179-204.
- Conde, J. I., Diaz, M., Marin, C. y Rubio, J. (2016). *Evolución del Gasto Público por funciones durante la crisis*. Madrid: Fedea.
- Consejo Económico y Social. (2020). *La inversión pública en España: Situación actual y prioridades estratégicas*. Madrid: CES.
- Del Rio, C. y Alonso-Villar, O. (2014). Mujeres ante el empleo (y el desempleo) en el mercado laboral español, 1996-2013. *Areas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 33, 87-103.
- Escribà-Agüir, V. (2014). Crisis económica y condiciones de empleo: diferencias de género y respuesta de las políticas sociales de empleo. *Gaceta sanitaria: Órgano Oficial de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria*, Vol. 28, núm. 1, 37-43.
- Eurostat*. (s.f.). Obtenido de <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Gabinete Económico de CCOO. (2019). *Notas sobre la encuesta de población activa. Tercer trimestre de 2019*. Madrid: Confederación Sindical de CCOO.
- Gálvez-Muñoz, L. y Rodríguez, P. (2011). La desigualdad de género en las crisis económicas. *Investigaciones Feministas*, Vol.2, 113-132.
- Garcia, C. (2007). Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral. *Política y Sociedad*, Vol. 44 núm. 2, 135-151.

*Instituto Nacional de Estadística (INE).* (s.f.). Obtenido de <http://www.ine.es>

Jahoda, M. (1987). *Empleo y desempleo: un análisis socio-psicológico.* Madrid: Morata.

Larrañaga, M. (2009). Mujeres, tiempos, crisis: Combinaciones variadas. *Revista de Economía Crítica*, núm. 8, 113-120.

Larrañaga, M. y Jubeto, Y. (2009). ¿Calma tras la tormenta financiera? Reflexiones desde la perspectiva de género. *Lan Harremanak*, 20-21, 31-50.

Martín, A. (2014). Transformaciones recientes en el modelo de las relaciones laborales. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 2, 1-26.

Miguélez, F. (2013). ¿Están fallando las políticas de empleo? *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 1, 143-156.

Miguélez, F. (2016). Las llamadas políticas pasivas. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 3, 40-55.

Miguélez, F. y Molina, O. (2015). Políticas de empleo. *Centro de Investigaciones Sociológicas*, 672-683.

Monereo, J. L. (2003). Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico. *Lan Harremanak*, 13, 119-132.

Nuño, L. (2009). El empleo femenino en España y en la Unión Europea. *Investigaciones Feministas*, 205-232.

OCDE. (2019). *Perspectivas de empleo 2019. El futuro del trabajo.* Paris: OECD Publishing.

Pérez, D. (2017). Políticas de empleo y enfoque de género. *Lan Harremanak*, 38, 42-66.

Recio, A. (2011). Efectos de la crisis sobre las clases trabajadoras. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, núm. 113, 45-55.

Rocha, F. (2012). Las políticas de recortes: Evaluación de daños. La crisis económica y sus efectos sobre el empleo en España. *Gaceta Sindical Comisiones Obreras*, núm. 19, 68-90.

Sanglas, L. (2001). Mercado de trabajo y políticas de empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Consejo Económico y Social. Colección Estudios 2, núm 41*, 151-154.

Secretaría Confederal de Políticas Públicas y Protección Social. (2019). *La capitalización de las prestaciones de desempleo*. Madrid: Confederación Sindical de CCOO.

Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social. (2018). *Encuesta sobre calidad de vida y trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Servicio Público de Empleo Estatal. (2019). *Informe Anual de prestaciones por desempleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Toharia, L. (1997). El sistema español de protección por desempleo. *Papeles de Economía Española, núm. 72*, 192-213.

Toharia, L. (2009). *El sistema español de protección por desempleo: equidad, eficiencia y perspectivas*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Toharia, L., Arranz, J. M., García, C. y Herranz, V. (2010). El sistema de protección por desempleo y la salida del paro. *Papeles de Economía Española, núm. 124*, 230-246.

## **9. ANEXOS**

### **ANEXO 1: OTRAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO**

#### **1. Rentas activas de inserción**

Las Rentas Activas de Inserción son ayudas dirigidas a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo y que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral. Están reguladas en el RD Ley 1369/2006 de 24 de noviembre. Es posible acceder a esta ayuda por tres vías:

1. Podrán acceder a esta ayuda los desempleados de larga duración menores de 65 años que en la fecha de la solicitud cumplan con una serie de requisitos:

- Ser mayor de 45 años
- Ser demandante de empleo de larga duración
- Buscar activamente empleo y no haber rechazado ninguna oferta de empleo adecuado ni haberse negado a participar en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales
- No tener derecho a ninguna prestación, subsidio ni tampoco a la renta agraria y carecer de rentas superiores al 75% del SMI de forma individual y en la unidad familiar

2. Podrán ser beneficiarios los desempleados menores de 65 años que en el momento de la solicitud se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- Tener un grado de minusvalía o incapacidad igual o superior al 33% y además cumplir los requisitos del apartado anterior, excluido el de la edad
- Ser extranjero, habiendo retorna do por lo menos 12 meses antes de presentar la solicitud. Además, debe haber trabajado como mínimo seis meses en el extranjero desde la última salida de España y estar inscrito como demandante de empleo, aunque no se exige la inscripción como demandante de empleo de

forma ininterrumpida durante doce meses

- Tener acreditada la condición de víctima de violencia de género o doméstica, salvo si convive con el agresor. En este caso no es necesario que sea menor de 45 años ni que sea desempleado de larga duración

3. Los beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva pueden ser beneficiarios si en el momento de la solicitud cumplen los requisitos del primer apartado excluido el requisito de carencia de rentas debido a la percepción de la pensión.

No pueden haber sido beneficiarios de la Renta Activa de Inserción en el año anterior, salvo en los supuestos de minusvalía o de víctimas de violencia de género. Tampoco se permite haber sido beneficiario de tres derechos anteriores a este programa. La cuantía de esta ayuda corresponde al 80% del IPREM vigente para cada año. La duración máxima de percepción de la ayuda será de 11 meses.

Se crea un itinerario personalizado de inserción laboral para el beneficiario. El primer paso es la entrevista profesional con el asesor asignado para actualizar la información del trabajador y así facilitar el diseño de su perfil profesional. Posteriormente, el asesor establecerá el diagnóstico de la situación del beneficiario y establecerá el itinerario de inserción con el calendario y las acciones que van a realizar. Además, es obligación del asesor promover la participación del trabajador en procesos de selección, incorporarles a planes de orientación profesional y a Programas de Talleres de Empleo.

## **2. Subsidio Extraordinario por Desempleo**

Al subsidio extraordinario por desempleo, regulado en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, podrán acceder las personas en desempleo que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

1. Hayan extinguido en último lugar cualquiera de los subsidios por desempleo a partir del 05/07/2018 y quienes lo hayan agotado entre el 01/03/2018 y el 04/07/2018.
2. Las personas paradas de larga duración que hayan agotado prestaciones por desempleo, PREPARA, o RAI y estuvieran inscritas como demandantes de empleo el 01/05/2018.

**Requisitos generales:**

- No tener derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo o asistencial.
- No tener cumplida la edad que le permita acceder a la pensión de jubilación, en sus modalidades contributiva o no contributiva.
- Carecer de rentas superiores en cómputo mensual al 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.
- Haber cesado de forma involuntaria en el último trabajo realizado en caso de haber trabajado tras el agotamiento del último derecho.
- No haber percibido previamente la ayuda económica de acompañamiento establecida en el Programa de Activación para el Empleo (PAE).
- En la fecha de su solicitud, no estar trabajando por cuenta ajena a tiempo parcial o no tener suspendido su contrato de trabajo.
- No haber sido beneficiario con anterioridad del subsidio extraordinario por desempleo.

**Características:**

La duración máxima del subsidio será de 180 días y no podrá percibirse en más de una ocasión.

La cuantía del subsidio será igual al 80% del (IPREM) vigente en cada momento.

El pago de la ayuda se realizará por el Servicio Público de Empleo Estatal.

La persona que lo perciba podrá compatibilizarlo con un trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, siempre que continúe cumpliendo los requisitos de carencia de rentas y de responsabilidades familiares, en cuyo caso se deducirá del importe del subsidio la parte proporcional al tiempo trabajado.

### **3. Renta agraria**

El subsidio en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura es diferente al resto. La duración del subsidio será variable y dependerá de la edad del solicitante, de las responsabilidades familiares que tuviera y del número de jornadas reales trabajadas y cotizadas, en los doce meses anteriores a la situación de desempleo.

#### **Requisitos**

- Estar desempleado y ser trabajador por cuenta ajena y eventual
- Estar inscrito en Censo del REAG de la Seguridad Social
- No ser propietarios o arrendatarios de explotaciones agropecuarias cuyas rentas superen la cuantía del Salario mínimo interprofesional
- Estar al corriente del pago de las cotizaciones fijas