



OBSERVATORIO DE LA
REALIDAD SOCIAL
ERREALITATE SOZIALAREN
BEHATOKIA

La evolución de la cobertura del Sistema estatal de protección por desempleo y su relación con la Renta Garantizada en Navarra

Mayo 2018

ÍNDICE

1. La cobertura del sistema estatal de protección por desempleo. Evolución, tipología, gasto.....	3
2. Síntesis: Principales datos y conclusiones.	11
3. Índice de gráficos	13

1. La cobertura del sistema estatal de protección por desempleo. Evolución, tipología, gasto.

Un aspecto que resulta ineludible tratar al analizar la evolución de las Rentas de Garantías es el relacionado con la cobertura del propio sistema estatal de protección por desempleo. El impacto socioeconómico del desempleo es diferente ya que los elementos de amortiguación o, mejor dicho, sus intensidades de protección también lo son (capacidad del entorno familiar para compensar las consecuencias del desempleo, generación de derechos de prestaciones, subsidios y ayudas, etc.)

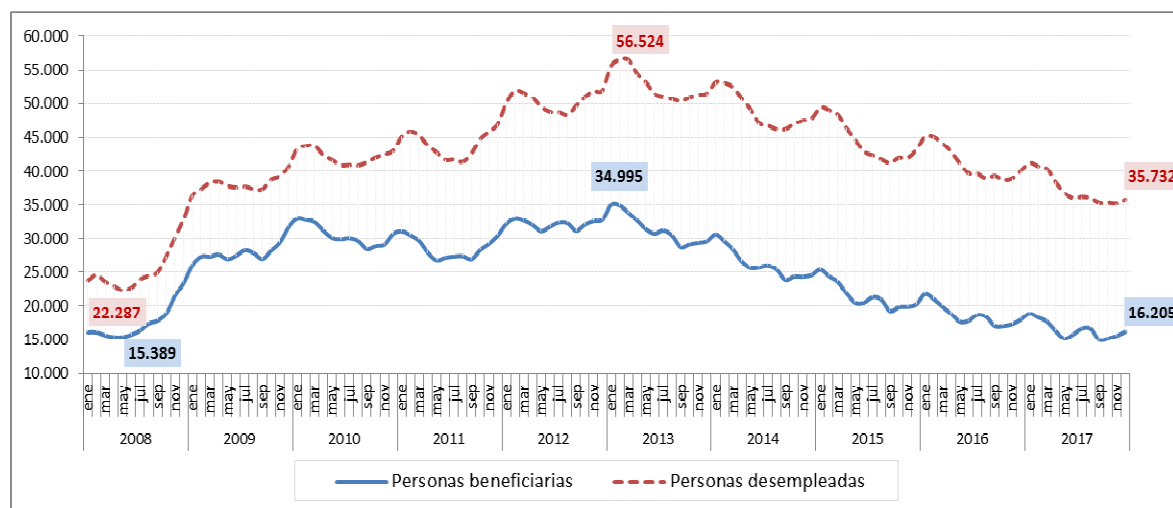
En el actual contexto, donde el desempleo se ha enraizado en los niveles conocidos, e incluso son frecuentes las situaciones de vulnerabilidad y pobreza entre los propios trabajadores y trabajadoras, se hace más imprescindible que nunca la existencia de un sistema de protección social correctamente dimensionado. Porque además de la grave incidencia del desempleo y su dilatación no conviene dejar de lado el aumento de la precariedad laboral en forma de inestabilidad, tiempos de trabajo o bajada salarial. En este análisis se trata la primera cuestión, la histórica incidencia del desempleo y el nivel de respuesta por parte del sistema estatal de protección.

En primer lugar, los datos corroboran que el porcentaje de desempleados sin cobertura ha disminuido de manera grave debido, por supuesto, al alargamiento de las situaciones de desempleo que hace que las prestaciones se agoten, pero también a la proliferación de empleos precarios que hacen que los derechos generados sean en parte limitados, tal y como está configurado el sistema de cobertura por desempleo. Dicha configuración no se corresponde al cada vez mayor grado de flexibilización del mercado laboral. La propia normativa, en vez de ofrecer un mayor resguardo a las personas en situación de vulnerabilidad se ha modificado de manera regresiva.

En ese sentido, la protección por desempleo actúa como compensación pública y, por tanto, se trata de una herramienta de amortiguación o estabilización de la desigualdad. Ese factor de estabilización quedó en evidencia ya en los primeros compases de la crisis al aumentar levemente al comienzo de la misma para caer de manera drástica e interrumpida a lo largo de los siguientes años. En definitiva, un sistema estatal de protección insuficiente que ha supuesto el aumento de las situaciones de vulnerabilidad, pobreza y, en último término, exclusión social, que golpea a los sectores más débiles de la sociedad, mientras que aumenta las diferencias con los sectores más privilegiados. Por ello, es imprescindible contar con otras herramientas públicas propias como la actual Renta Garantizada (RG) que compensen ese déficit.

Como se puede observar, en el primer periodo de la crisis el incremento del número de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo fue parejo al del paro, si bien porcentualmente la cobertura ha protegido cada vez a menos personas, como se comprueba en el Gráfico 1. En cifras absolutas, la cota más alta de personas beneficiarias de prestaciones en Navarra se alcanzó en enero de 2013, con 34.995 personas. La última cifra recogida, correspondiente a diciembre de 2017, es de 16.205 personas paradas beneficiarias de prestaciones por desempleo. Por tanto, el descenso ha sido desde entonces del -53,7%, lo que supone 18.790 personas desempleadas sin cobertura menos. Por su parte, el descenso en la cifra del total de personas desempleadas ha sido del -36,8%, claramente inferior.

Gráfico 1. Personas paradas registradas y personas beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo (2008-2017)

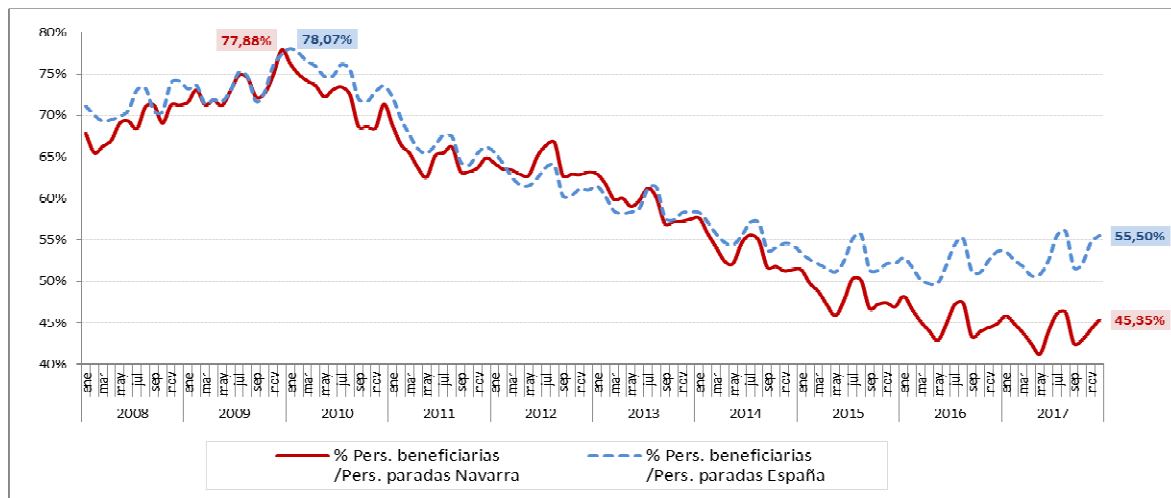


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Por otra parte, la proporción de personas desempleadas sin cobertura (cociente entre el número de beneficiarias y el número de paradas) y la tasa oficial de cobertura resulta divergente. Ocurre así porque se calculan mediante dos fórmulas distintas; una lo hace sobre el total de paradas y en la otra, más correcta y matizada, el denominador alude a quien tiene potencialmente derecho a prestación; esto es, no cuenta a las personas paradas sin experiencia laboral, ya que una persona, según la normativa estatal vigente, no puede tener prestaciones si antes no ha estado trabajando y no cumple una serie de requisitos.

Si trasladamos estos datos a porcentajes y lo comparamos con la evolución ocurrida en España vemos que la cobertura de desempleo sobre el total de personas paradas, incluidas las que no tienen experiencia laboral, se ha ido distanciando de manera significativa desde el último trimestre de 2014. Según los datos de finales de 2017, esta cobertura llega en la Comunidad Foral únicamente al 45,35% de las personas registradas como desempleadas en el Servicio Navarro de Empleo, mientras que en España es del 55,5%, es decir, algo más de diez puntos menos en Navarra.

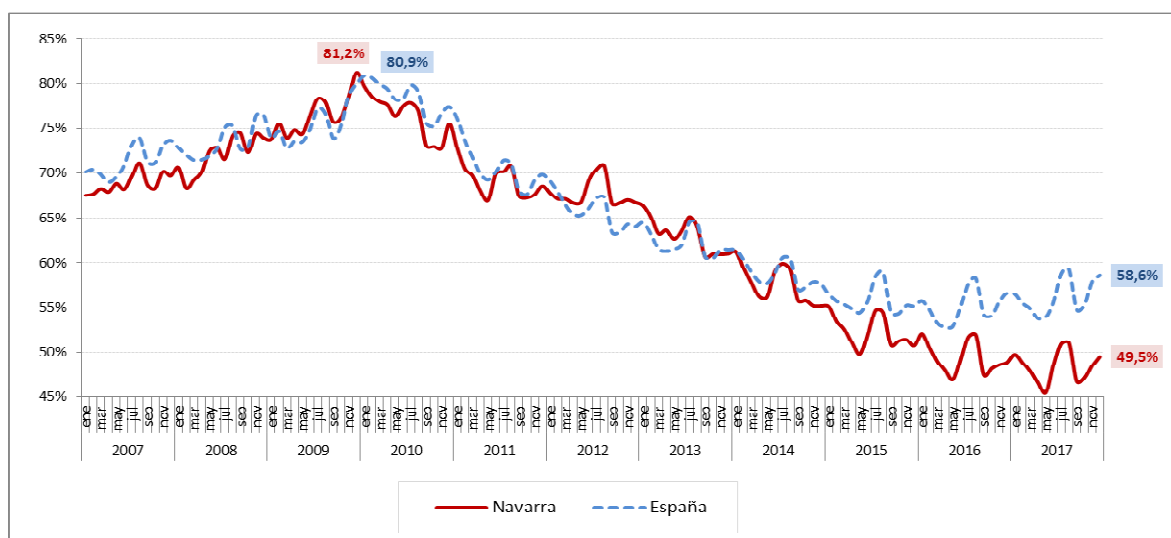
Gráfico 2. Evolución del porcentaje de personas beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo sobre el total de personas paradas registradas (2008-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Por su parte, la evolución entre 2008 y 2017 de la tasa de cobertura en Navarra propiamente dicha, es decir, teniendo en cuenta a las personas desempleadas con experiencia laboral, refleja que tras un inicial ascenso hasta porcentajes cercanos al 80% en el año 2009, dicha tasa ha ido descendiendo de forma acusada. Según los datos de finales de 2017, esta cobertura llegaba en Navarra únicamente a la mitad de las personas paradas con experiencia laboral (un 49,5%), mientras que en el conjunto del Estado era del 58,6%. En definitiva, mientras que la tasa de cobertura ha descendido más de 30 puntos respecto a la cota máxima (diciembre de 2009), el desempleo, a pesar de los importantes descensos de los dos últimos años, se ha reducido en menor medida, un -12,1% (tasa de variación anual del paro registrado entre dic2009 y dic2017).

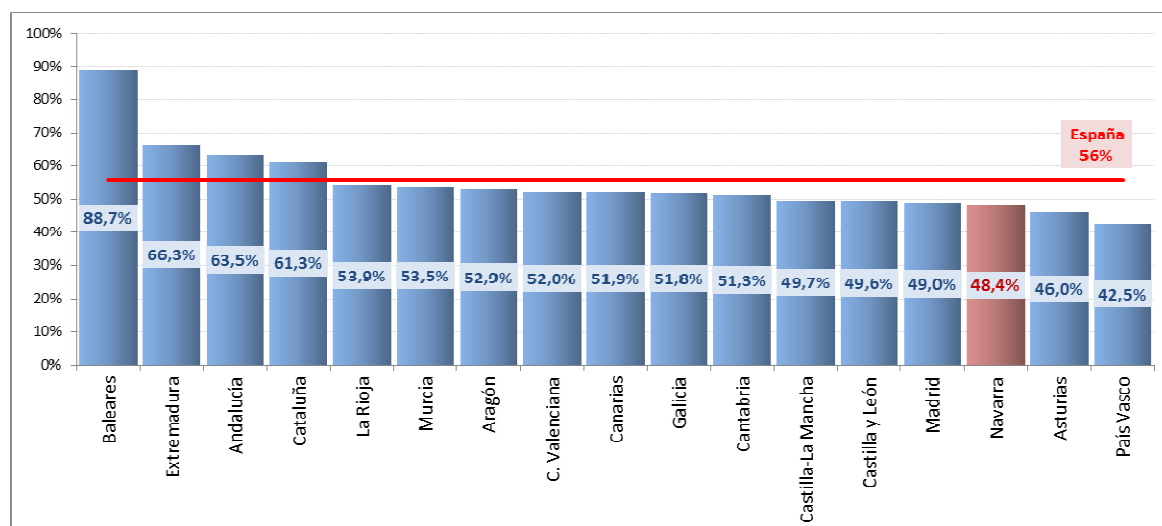
Gráfico 3. Evolución de la tasa de cobertura por desempleo en Navarra y España.



Fuente: Elaboración propia a partir del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

La comparativa con el resto de CCAA, en este caso de la tasa de cobertura media del año 2017, refleja que Navarra ocupa la antepenúltima posición, solo por delante de Asturias y País Vasco y a 7,6 puntos de la media estatal.

Gráfico 4. Tasa de cobertura por desempleo por CCAA (Media anual 2017)



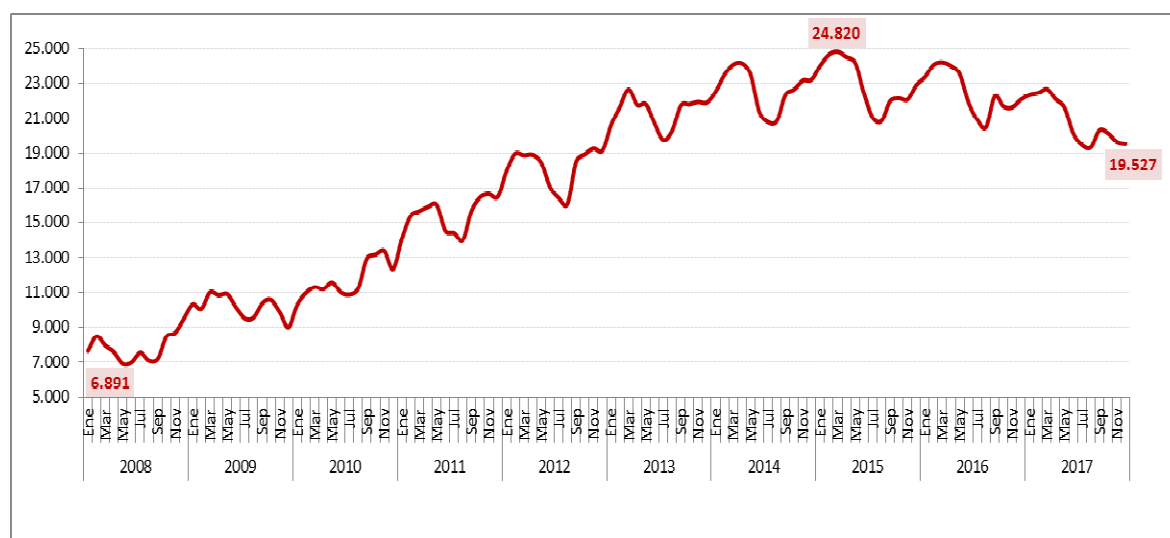
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Nota: En las CCAA con elevado volumen de trabajadores fijos discontinuos la tasa de cobertura puede superar el 100% en los meses de temporada baja.

Como se ha señalado, hay que tener presente que no acceder a una prestación por desempleo puede abocar y consolidar procesos de vulnerabilidad y exclusión, y de ahí la importancia de dimensionar y cuantificar a este colectivo. Si pensamos en las personas potencialmente solicitantes de la RG, habría que pensar en el colectivo de personas paradas sin cobertura por desempleo, ya que a priori cumplen los requisitos planteados para su percepción.

Así, aunque derivado del notable descenso del desempleo de los últimos años, se ha dado también una lógica reducción del número de personas paradas sin cobertura, conviene tener presente que en la actualidad hay todavía aproximadamente 19.500 personas en situación de desempleo sin protección por parte del sistema estatal.

Gráfico 5. Evolución del total de personas paradas sin cobertura en Navarra (2008-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Asimismo, cuando una persona está sin trabajo puede cobrar alguna prestación o subsidio de desempleo, siempre que cumpla ciertos requisitos. Las ayudas las gestiona el Servicio Público de Empleo Estatal y hay cuatro tipos en Navarra: Prestación contributiva, Subsidio por desempleo con todas sus variantes y las denominadas ayudas extraordinarias como son la Renta Activa de Inserción (RAI) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE).

En relación con la distribución del total de beneficiarios en Navarra según el tipo de prestación, se observa que, a pesar de la leve recuperación del último año 2017, se ha dado un descenso del protagonismo de la prestación contributiva y un mayor peso de los subsidios y de las RAI.

La distribución de las prestaciones y subsidios por desempleo en Navarra sigue el siguiente orden (media anual de 2017): 56,1% son prestaciones contributivas, 36,9% subsidios, 6,6% rentas activas de inserción y 0,3% programas de activación para el empleo.

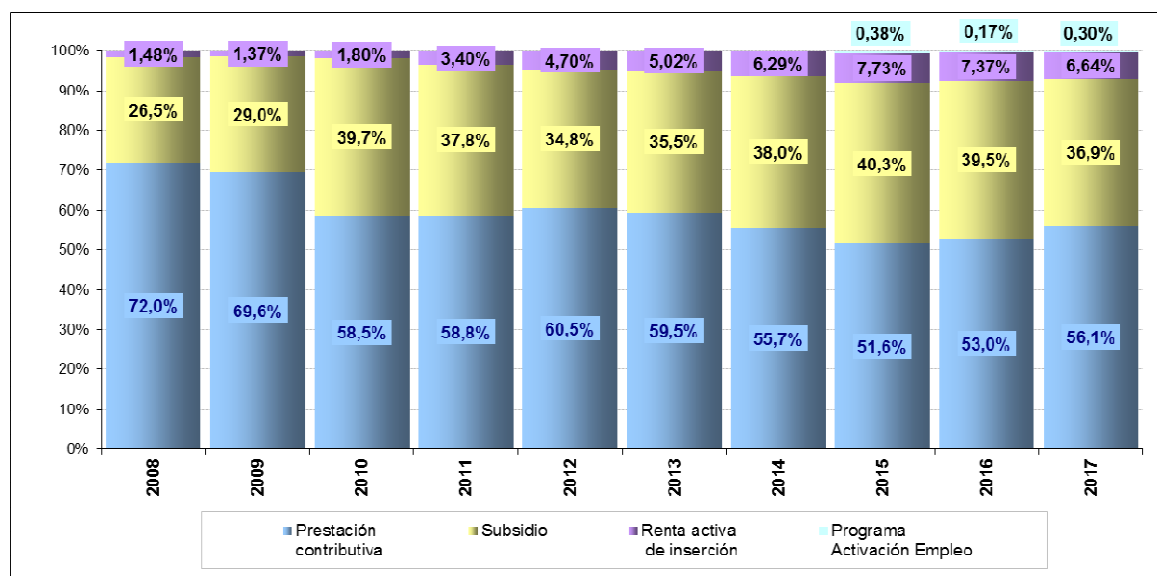
Si comparamos estos datos con los del comienzo de la crisis, resulta sintomático el importante aumento del peso de los subsidios por desempleo como consecuencia de la mencionada extensión temporal del paro. En 2008, los subsidios por desempleo representaban el 26,5% y las prestaciones contributivas el 72%. Otro dato que corrobora lo explicado es el creciente protagonismo de la Renta Activa de Inserción: en 2008 suponía el 1,5%, esto es, 5,2 puntos menos que en la actualidad.

De esta forma, estas cifras ponen de relieve de nuevo la evidente limitación del sistema público de protección por desempleo, una circunstancia ligada al lógico aumento de la vulnerabilidad y la pobreza y a la necesidad de contar con herramientas propias de compensación como la RIS o la actual Renta Garantizada.

En definitiva, no solo el nivel de cobertura descendió precisamente cuando era más necesario contar con mayor protección (el sistema no se modificó de manera decidida ante una coyuntura

histórica de destrucción de empleo) sino que, además, en relación con esa formulación desajustada con la realidad, la calidad de la cobertura de ese sistema insuficiente también se redujo. No conviene olvidar que la cantidad recibida por los subsidios es de 426 euros. Por tanto, la mitad de las personas paradas en Navarra no tiene cobertura por desempleo y de las que sí la tienen, cuatro de cada diez reciben una cantidad escasa.

Gráfico 6. Distribución porcentual de las prestaciones por desempleo en Navarra por tipología. 2008-2017 (Media anual).

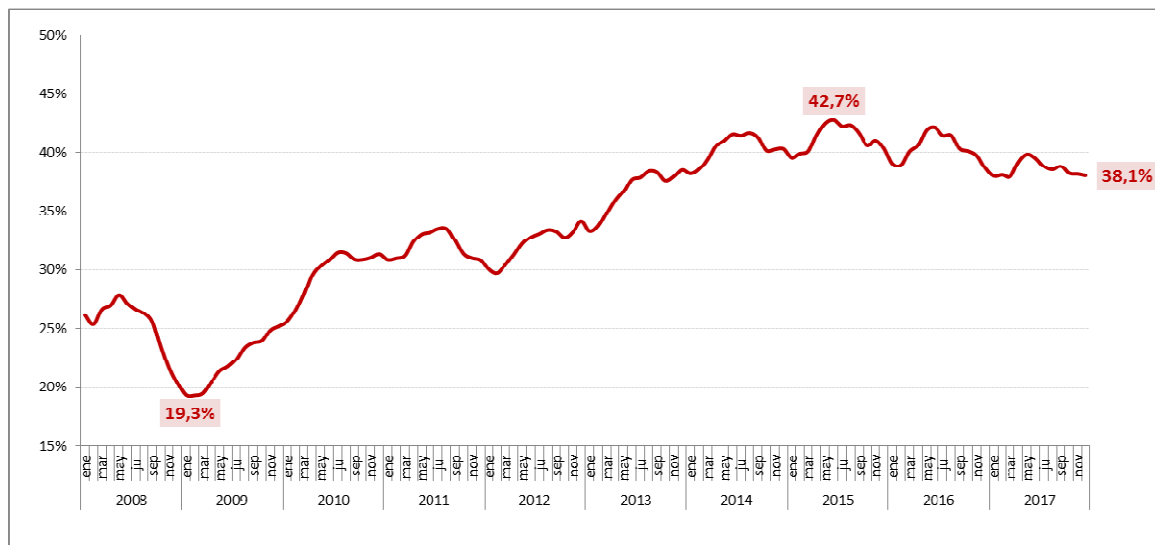


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Público de Empleo Estatal. Media anual.

En relación con la prolongación de las situaciones de desempleo cabe añadir otra referencia al análisis. En la actualidad, aproximadamente cuatro de cada diez personas desempleadas registradas en los Servicios Públicos de Empleo lleva en paro de manera ininterrumpida más de un año.

Es cierto que el porcentaje también se ha reducido pero, aun así, dista notablemente de la proporción anterior a la crisis. Sin duda, el desempleo de larga duración es uno de los efectos más nocivos que ha dejado la crisis; sus consecuencias son y serán manifiestas a corto, medio y largo plazo.

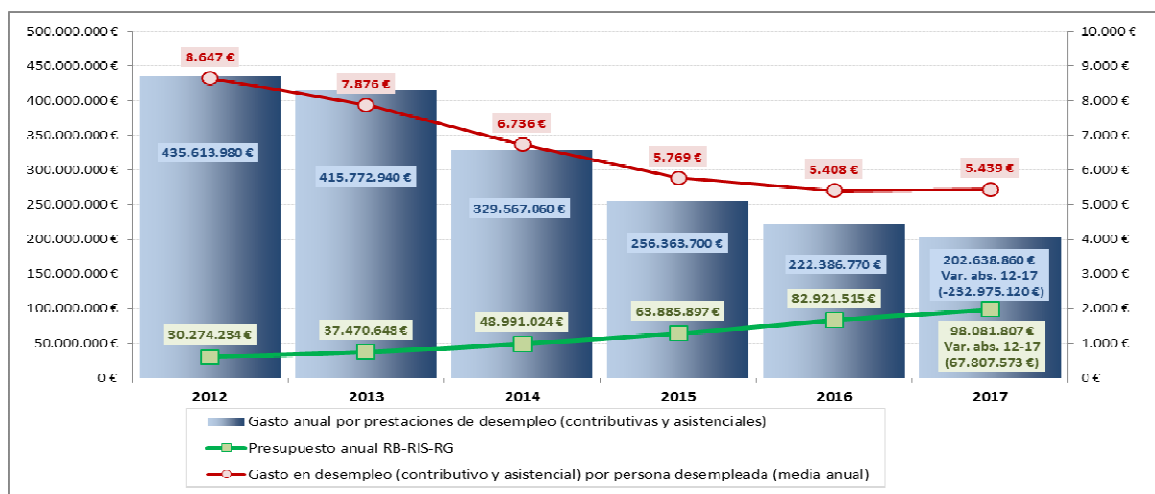
Gráfico 7. Evolución del Desempleo de larga duración en Navarra (% DLD sobre total del desempleo). 2008-2017.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SISPE (Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo).

Siguiendo con la mencionada insuficiente cobertura del sistema estatal de protección por desempleo, el siguiente gráfico resulta del todo ilustrativo. Mientras que el número medio de personas desempleadas ha descendido desde 2012 (2012-2017) un -26%, el gasto anual de dicho sistema lo ha hecho en un -53,5%, siendo el gasto por persona desempleada un -37,1%. En términos absolutos, el descenso en Navarra ha sido de casi 233 millones de euros. Este hecho contrasta con el aumento del presupuesto de la Renta Garantizada de 67,8 millones de euros en ese mismo periodo, teniendo en cuenta además que no solo dicha Renta ha supuesto una mejora de la protección de las personas desempleadas, sino también de miles de personas con escasos ingresos por trabajo, así como de personas en situación de inactividad laboral en situaciones de vulnerabilidad y exclusión.

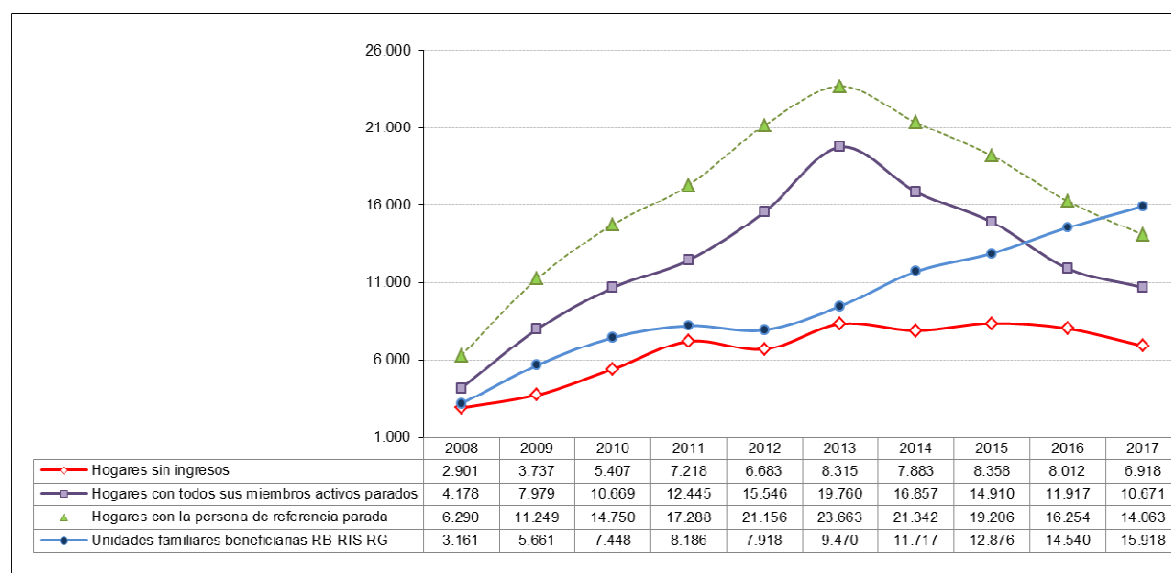
Gráfico 8. Evolución del gasto anual por desempleo (contributivo y asistencial) en Navarra, gasto anual y gasto por persona desempleada. Presupuesto anual de RB-RIS-RG



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y datos del Departamento de Derechos Sociales.

El último gráfico muestra la evolución de los hogares sin ingresos, los hogares con la persona de referencia parada, los hogares con todos sus miembros activos parados y el total de Unidades Familiares perceptoras de RG en el periodo 2008-2017. De la interrelación de los tres indicadores derivados de la EPA y el de la RG podemos entender que, aparentemente, las necesidades sociales de los hogares en situación de vulnerabilidad y pobreza estarían siendo razonablemente cubiertas/atendidas a través de la percepción de la RG. En definitiva, parece que dicha renta efectivamente garantiza una mayor protección y mejora los niveles de cohesión socioeconómica de Navarra. Representa una herramienta de cobertura y amortiguación evidente que, entre otras cuestiones, suple en gran medida la limitación e insuficiencia del sistema de protección estatal por desempleo.

Gráfico 9. Evolución de los hogares sin ingresos, hogares con la persona de referencia parada, hogares con todos sus miembros activos parados y unidades familiares beneficiarias de RB-RIS-RG. Periodo 2008-2017



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA (INE) y Departamento de Derechos Sociales.

Nota: Hogares sin ingresos (hogares sin ingresos por trabajo, ni prestaciones o subsidios por desempleo, ni pensiones de jubilación o de otro tipo).

2. Síntesis: Principales datos y conclusiones.

- Desde enero de 2013, mes en el que se alcanzó la cota máxima de personas desempleadas con cobertura en Navarra se ha producido un descenso del **-53,7%** (diciembre de 2017). Este descenso es considerablemente mayor que el producido en el total del desempleo, un **-36,8%**.
- En la actualidad, hay todavía en Navarra aproximadamente **19.500** personas en situación de desempleo sin protección por parte del sistema estatal.
- A finales de 2017, el porcentaje de personas desempleadas con cobertura por desempleo, teniendo en cuenta al total de la población desempleada es del **45,35%** de mientras que en España es del **55,5%**, es decir, algo más de diez puntos menos en Navarra. Llegó a ser del **78%** a finales de 2009.
- En cuanto a la tasa de cobertura en Navarra propiamente dicha, es decir, teniendo en cuenta a las personas desempleadas con experiencia laboral, se observa que tras un inicial ascenso hasta porcentajes cercanos al **80%** en el año 2009, dicha tasa ha ido descendiendo de forma acusada. Según los datos de finales de 2017, esta cobertura llega en Navarra únicamente a la mitad de las personas paradas con experiencia laboral (un **49,5%**) mientras que en el conjunto del Estado es del **58,6%**. En definitiva, la tasa de cobertura **ha descendido más de 30 puntos** respecto a la cota máxima (diciembre de 2009).
- La comparativa por CCAA de la tasa de cobertura media del año 2017, refleja que Navarra ocupa la **antepenúltima posición**, solo por delante de Asturias y País Vasco y a 7,6 puntos de la media estatal.
- En relación con la distribución del total de beneficiarios en Navarra según el tipo de prestación, se observa que, a pesar de la leve recuperación del último año 2017, se ha dado un descenso del protagonismo de la prestación contributiva y un mayor peso de los subsidios y de las RAI.

La distribución de las prestaciones y subsidios por desempleo en Navarra sigue el siguiente orden (media anual de 2017): **56,1% son prestaciones contributivas, 36,9% subsidios, 6,6% rentas activas de inserción y 0,3% programas de activación para el empleo.**

La comparativa de esta distribución con la del comienzo de la crisis muestra el importante aumento del peso de los subsidios por desempleo como consecuencia, entre otras razones, del incremento de las situaciones de la prolongación temporal del desempleo. En 2008, **los subsidios por desempleo representaban el 26,5% y las prestaciones contributivas el 72%**. Otro dato que incide en lo explicado es el creciente protagonismo de la **Renta Activa de Inserción**: en 2008 suponía el **1,5%**, esto es, **5,2 puntos menos** que en la actualidad.

- Mientras que el número medio de personas desempleadas ha descendido desde 2012 (2012-2017) un **-26%**, el gasto anual de dicho sistema lo ha hecho en un **-53,5%**. En términos absolutos, el descenso del gasto en Navarra ha sido de casi **233 millones de euros**. Este hecho contrasta con el aumento del presupuesto de la Renta Garantizada de **67,8 millones de euros** en ese mismo periodo, teniendo en cuenta además que no solo dicha Renta ha supuesto una mejora de la protección de las personas desempleadas, sino también de miles de personas con escasos ingresos por trabajo, así como de personas en situación de inactividad laboral en situaciones de vulnerabilidad y exclusión.
- En definitiva, no solo el nivel de cobertura descendió precisamente cuando era más necesario contar con mayor protección (el sistema no se modificó de manera decidida ante una coyuntura histórica de destrucción de empleo) sino que, además, en relación con esa formulación desajustada con la realidad, la calidad de la cobertura de ese sistema insuficiente también se redujo. La realidad es que la mitad de las personas paradas en Navarra no tiene cobertura por desempleo y de las que sí la tienen, cuatro de cada diez reciben unos ingresos escasos (subsidios). Efectivamente la RG garantiza una mayor protección y mejora los niveles de cohesión socioeconómica de Navarra. Representa una herramienta de cobertura y amortiguación evidente que, entre otras cuestiones, suple en gran medida la limitación e insuficiencia del sistema de protección estatal por desempleo.

3. Índice de gráficos

Gráfico 1. Personas paradas registradas y personas beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo (2008-2017)	4
Gráfico 2. Evolución del porcentaje de personas beneficiarias de prestaciones y subsidios por desempleo sobre el total de personas paradas registradas (2008-2017).....	5
Gráfico 3. Evolución de la tasa de cobertura por desempleo en Navarra y España.	5
Gráfico 4. Tasa de cobertura por desempleo por CCAA (Media anual 2017)	6
Gráfico 5. Evolución del total de personas paradas sin cobertura en Navarra (2008-2017)	7
Gráfico 6. Distribución porcentual de las prestaciones por desempleo en Navarra por tipología. 2008-2017 (Media anual).....	8
Gráfico 7. Evolución del Desempleo de larga duración en Navarra (% DLD sobre total del desempleo). 2008-2017.	9
Gráfico 8. Evolución del gasto anual por desempleo (contributivo y asistencial) en Navarra, gasto anual y gasto por persona desempleada. Presupuesto anual de RB-RIS-RG	9
Gráfico 9. Evolución de los hogares sin ingresos, hogares con la persona de referencia parada, hogares con todos sus miembros activos parados y unidades familiares beneficiarias de RB-RIS-RG. Periodo 2008-2017	10