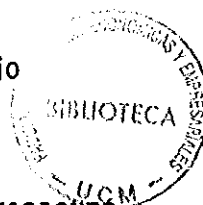




W
28
(9114)

Documento de Trabajo

9 1 1 4



**EL GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES
POR DESEMPLEO, 1.990-1.991**

M^a Teresa López López
Angel Melguizo Sánchez

Esta publicación de Documentos de Trabajo pretende ser cauce de expresión y comunicación de los resultados de los proyectos de investigación que se llevan a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. No obstante, la publicación está abierta a investigadores de otras instituciones que deseen difundir sus trabajos en ella.

Los Documentos de Trabajo se distribuyen gratuitamente a las Universidades e Instituciones de Investigación que lo solicitan. Asimismo, las peticiones personales pueden ser atendidas en la medida en que se disponga de ejemplares en existencia.

Se ruega a las personas e instituciones interesadas en solicitar ejemplares que utilicen el boletín de pedido que figura seguidamente.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Boletín de Pedido.
Nombre de la persona o institución:
.....
Calle: nº
Ciudad:Distrito Postal:.....País:
Solicita una suscripción permanente <input type="checkbox"/>
(sólo Universidades e Instituciones de Investigación) <input type="checkbox"/>
Solicita los Documentos de Trabajo cuyos números se relacionan a continuación: _____

Enviar a:
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid
Vicedecano
Campus de Somosaguas. 28023 MADRID. ESPAÑA.

EL GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 1.990-1.991.

RESUMEN.

Este trabajo tiene por objeto analizar el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en base a los créditos iniciales consignados a tal fin en los Presupuestos Generales del Estado en los ejercicios de 1.990 y 1.991. Se trata, por tanto, de examinar el alcance y significado del Programa presupuestario de gasto 312.A "Prestaciones a los Desempleados".

El trabajo se desarrolla en cinco secciones: Los rasgos básicos del mercado de trabajo y las características del paro en España; el Sistema institucional vigente de Prestaciones por Desempleo; el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en el bienio 1.990-1.991 , el nivel de cobertura de la Prestación por Desempleo y, finalmente, el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en el marco de las políticas de empleo.

M^a Teresa López López.

Angel Melguizo Sánchez.

EL GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO,
1.990-1.991.

M^a Teresa LOPEZ LOPEZ.
Angel MELGUIZO SANCHEZ.

Dirección de contacto :

Teléfono , (91) 3.94.24.33

Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal.
Economía Aplicada VI.

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Campus de Somosaguas. Universidad Complutense.
28023 . MADRID.

SUMARIO

	<u>Página.</u>
1. PARO Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA	3
2. SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO	8
3. EL GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO	21
4. PERCEPTORES, NIVEL DE COBERTURA Y CUANTIA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO	33
4.1. Perceptores.	33
4.2. Nivel de cobertura	43
4.3. Cuantía de las prestaciones y Gasto Público en Prestaciones por Desempleo	49
5. EL GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN EL MARCO DE LAS POLITICAS DEL MERCADO DE TRABAJO	59

Este trabajo tiene por objeto analizar el **Gasto Público en Prestación por Desempleo** en base a los créditos iniciales consignados a tal fin, en los Presupuestos Generales del Estado de los ejercicios de 1.990 y 1.991.

Se trata, por tanto, de examinar el alcance y significado del Programa presupuestario de gasto 312 A, "**Prestaciones a los Desempleados**", gestionado por el Instituto Nacional de Empleo, Organismo Autónomo Administrativo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad y Social.

El Programa 312.A conforma la gestión del servicio de **Protección Social por Desempleo** en lo que se refiere a declarar el reconocimiento, suspensión, extinción, reanudación y pago de las Prestaciones por Desempleo.

El trabajo se desarrolla en cinco secciones. En la sección primera se apuntan los rasgos básicos del mercado de trabajo y las características del paro en España. La sección segunda describe el sistema institucional vigente de Prestaciones por Desempleo, con una referencia específica al sistema de financiación de esta contingencia. La sección tercera, nuclear en el trabajo, analiza el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, en el bienio 1.990-1.991. En la sección cuarta examinamos el nivel de cobertura de la Prestación por Desempleo. Finalmente, la sección quinta sitúa el Gasto Público en Prestación por Desempleo en el marco de las políticas de empleo.

Cabe adelantar que las conclusiones generales que se alcanzan son, básicamente, las siguientes:

- El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo - uno de los pilares básicos de la función legitimadora del Estado - es una magnitud que gira en torno a valores comprendidos entre 2 y 2,5 por ciento del PIB.
- Dadas las características estructurales del paro en España y la consolidación en el mismo del paro de larga duración, no es previsible una reducción en términos reales del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo.
- El nivel de cobertura de la Protección por Desempleo en España, es reducida en relación con el nivel medio de cobertura existente en la Europa comunitaria.
- Cabe sugerir, como consecuencia de las conclusiones precedentes, que la atención prioritaria de la gestión de esta política de gasto debería centrarse -a un nivel dado de cobertura- en la intensificación de su eficiencia (1).

(1) La argumentación en la que se basa esta última conclusión no se desarrolla, sin embargo, en este trabajo. Se fundamenta en la investigación que hemos desarrollado en el Seminario de Profesores del Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal (Seminario de Investigación 1.990-1.991), del que este trabajo es prolongación actualizada.

Vease M^a Teresa López López y Angel Melguizo Sanchez. "Gasto Público en Prestaciones por Desempleo. España 1.977-1.989". Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid . Madrid ,1.990.

1. PARO Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA.

En el bienio 1.990-1.991, periodo objeto de nuestro análisis, el nivel de paro se sitúa en torno a 2,4 millones de personas y una tasa de paro sobre población activa que gira en torno al 16 por ciento.

En concreto, el número de desempleados inscritos en las Oficinas de Empleo del INEM a final del mes de febrero de 1.991 era de 2.362.3773 personas. La tasa de paro sobre población activa (IV trimestre de 1.990) se situaba en el 15,7 por 100. En febrero de 1.990 el Paro Registrado ascendía a 2.445.985 personas equivalente a una tasa de paro del 16,3 por 100.

Por otra parte, según la Encuesta de Población Activa, en el cuarto trimestre de 1.990, los parados eran 2.424.300 personas, equivalentes al 16,3 por 100 en porcentaje de la población activa .

En el cuadro nº 1 quedan recogidas las cifras de paro en valores absolutos y en tasa de media anual para el periodo 1.985-1.990, en cifras tanto de Paro Registrado (INEM) como de la Encuesta de Población Activa (INE) (2). Estas cifras son sin duda alguna el referente obligado al interpretar la dimensión actual del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en España.

(2) Para un análisis de la evolución del Paro Registrado en relación con la evolución experimentada por el paro según la EPA, a lo largo del último quinquenio vease: "Mercado de trabajo en España (1.985-1.990)". Coyuntura Laboral, nº 33, enero 1.991. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

 CUADRO Nº 1.

PARO Y PARO DE LARGA DURACION.

 MEDIA ANUAL.

	Paro EPA Miles de personas	Tasa de paro %	Paro de larga duración %	Paro registrado (miles)
1985	2.970,8	21,9	56,8	2.642,0
1986	2.960,8	21,5	57,6	2.758,6
1987	2.942,5	20,6	61,9	2.924,2
1988	2.847,9	19,5	61,4	2.858,3
1989	2.560,8	17,3	58,4	2.550,3
1990	2.441,2	16,3	54,1	2.350,0

Notas:

- Tasa de paro: % sobre población activa.
- Paro de larga duración: parados que buscan empleo durante 1 año o más.
- El paro registrado no incluye, desde 1.984, los trabajadores eventuales agrarios subsidiados.

FUENTE: Anuario de Estadísticas Laborales. M.TSS
Boletín de Estadísticas Laborales. M.TSS

Elaboración propia.

Desde una perspectiva comparada, la tasa de paro de España según la media anual de 1.990 (16,3 por 100) prácticamente duplica la de la Europa comunitaria (8,3 por 100) así como la de Bélgica y Países Bajos (8,1 por 100) y triplica la de Alemania (5,1 por 100). El número de parados en España en 1.990 representaba el 20 por 100 del número total de parados en los países de la Comunidad Económica Europea.

Las cifras globales de paro hasta aquí reseñadas encubren, por otra parte, un conjunto de rasgos que a su vez determinan el nivel y la estructura del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo. Entre ellas cabe destacar:

1. Se trata de un paro fundamentalmente de larga y muy larga duración. El 36,2 por 100 de los parados son parados cuyo período de búsqueda de empleo dura ya 2 o más años. Ese porcentaje es aún superior en el caso de personas que no han trabajado anteriormente 54,1 por ciento.

La consecuencia inmediata de esta realidad es la consolidación de los niveles actuales del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo. Este Programa de Gasto difícilmente podrá ser reducido de forma sustantiva en la última década del siglo XX, máxime si se considera las potencialidades de paro real subyacentes a la creciente extensión del empleo precario.

2. La evolución del empleo desde 1.985 muestra un notable crecimiento del empleo precario, hasta alcanzar en el

caso de España el 30 por 100 de la población asalariada. La tasa de empleo precario en España es 3,3 veces la tasa media registrada en la Europa Comunitaria (9 por 100) (3).

3. El paro de larga duración es especialmente significativo entre personas que no han trabajado anteriormente sobre todo jóvenes y entre personas mayores de 45 años.

-Según la Encuesta de Población Activa (media anual de 1.990) el 54,1 por 100 de los parados, eran parados que no habían trabajado anteriormente y registraban un tiempo de búsqueda de empleo superior a los 2 años. Esto supone que este colectivo de parados, generalmente jóvenes, no cubren los requisitos mínimos de cotización para tener derecho , o acceso, a la Prestación por Desempleo.

-La importancia del paro de larga duración entre personas de 45 y más años, ha obligado a reformar el sistema institucional de Prestaciones por Desempleo en el sentido de alargar el periodo de derecho de la percepción de las prestaciones hasta que alcance la edad de

(3) La tasa de empleo precario en España es 4,3 veces la tasa de Bélgica, Dinamarca, Francia y Países Bajos (7 por 100); 5 veces la de Reino Unido (6 por 100) y 7,5 veces la tasa de empleo precario de Alemania (4 por 100). Vid. **Angel Melguizo Sanchez** "Salario social y Hacienda Pública en el Estado de las Autonomías". Revista "ES, Economía y Sociedad", nº 4. Comunidad de Madrid , Madrid 1.991.

jubilación (4). En este hecho se basa buena parte del crecimiento del Subsidio por Desempleo en relación con las Prestaciones del Nivel Contributivo.

4. A nivel territorial el paro registra sus mayores tasas en el ámbito de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura (25,6 por 100 y 24,5 por 100, respectivamente, de la población activa según la EPA del IV trimestre de 1.990). La importancia , y las peculiaridades , del paro agrícola en estas Comunidades Autónomas fundamenta la existencia del Subsidio por Desempleo en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social.

(4) Real Decreto-Ley 3/1.989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Caracter Social.

2. SISTEMA INSTITUCIONAL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

En la actualidad, el sistema de Protección por Desempleo queda regulado por dos normas básicas: la Ley 31/1.984, de 2 de agosto de Protección por Desempleo, y el Real Decreto Ley 3/1.989, de 31 de marzo, de Medidas Adicionales de Caracter Social (5).

El sistema vigente de Protección por Desempleo, responde a los siguientes rasgos fundamentales, de alguna manera sintetizados en el cuadro nº 2:

1. Las Prestaciones por Desempleo se establecen en dos niveles: un Nivel Contributivo y un Nivel Asistencial.

En el Nivel Asistencial se integran : el Subsidio por Desempleo; el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS); y la Prestación por Asistencia Sanitaria.

(5) A partir de la Ley 51/1.980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, otras disposiciones básicas son: RD 625/1.985, de abril por el que se desarrolla la Ley de Protección por Desempleo; Ley 27/1.984, de 26 de julio, sobre Reconversión y Reindustrialización; RD 1044/1.985, de 19 de julio, por el que se establece la modalidad de pago único o capitalización de la Prestación por Desempleo; RD 1043/1.985, de 19 de junio, por el que se amplía la protección por desempleo a los socios trabajadores de las Cooperativas de trabajo asociado; RD 2394/1.986, de 14 de noviembre, por el que se extiende el Subsidio de Desempleo a determinados colectivos de parados de larga duración; RD 2622/1.986 de 24 de diciembre, que lleva a cabo la extensión de la acción protectora a determinados colectivos; RD 1387/1990 de 8 de noviembre, por el que se regula el Subsidio en favor de los trabajadores eventuales incluidos en el REASS.

1. NIVEL CONTRIBUTIVO																																		
CAMPO DE APLICACION	<p>-Los siguientes colectivos que se encuentren en situación legal de desempleo y cumplan el periodo mínimo de cotización exigido:</p> <p>a) Trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social.</p> <p>b) Funcionarios de empleo al servicio de la Administración y funcionarios de empleo interinos de la Administración de Justicia.</p> <p>c) Trabajadores por cuenta ajena incluidos en los Regímenes Especiales de la Seguridad Social que protega esta contingencia</p> <p>d) Socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociadas.</p> <p>e) Penados liberados de prisión.</p> <p>f) Trabajadores emigrantes retornados.</p> <p>h) Personal de escalas de complemento reserva naval, clases de tropa y marinería profesional.</p>																																	
PERIODO DE CARENIA	<p>Periodo mínimo de cotización, 6 meses dentro de los 4 años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar.</p>																																	
DURACION	<p>Está en función de los períodos de ocupación cotizada últimos 4 años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar, con arreglo a la siguiente escala:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="text-align: left;">.....</th> <th style="text-align: left;">duración de la</th> </tr> <tr> <th style="text-align: left;">Período de ocupación cotizada</th> <th style="text-align: left;">en los 4 años anteriores.</th> <th style="text-align: left;">prestación en meses</th> </tr> <tr> <th colspan="2" style="text-align: left;">.....</th> <th style="text-align: left;">.....</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">Desde 6</td> <td style="text-align: center;">hasta 12 meses</td> <td style="text-align: center;">3</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">" 12</td> <td style="text-align: center;">" 18 "</td> <td style="text-align: center;">6</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">" 18</td> <td style="text-align: center;">" 24 "</td> <td style="text-align: center;">9</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"></td> <td style="text-align: center;">24 30</td> <td style="text-align: center;">12</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"></td> <td style="text-align: center;">30 36</td> <td style="text-align: center;">15</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"></td> <td style="text-align: center;">36 42</td> <td style="text-align: center;">18</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"></td> <td style="text-align: center;">42 48</td> <td style="text-align: center;">21</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">48 meses..</td> <td></td> <td style="text-align: center;">24</td> </tr> </tbody> </table>		duración de la	Período de ocupación cotizada	en los 4 años anteriores.	prestación en meses	Desde 6	hasta 12 meses	3	" 12	" 18 "	6	" 18	" 24 "	9		24 30	12		30 36	15		36 42	18		42 48	21	48 meses..		24
.....		duración de la																																
Período de ocupación cotizada	en los 4 años anteriores.	prestación en meses																																
.....																																	
Desde 6	hasta 12 meses	3																																
" 12	" 18 "	6																																
" 18	" 24 "	9																																
	24 30	12																																
	30 36	15																																
	36 42	18																																
	42 48	21																																
48 meses..		24																																
CUANTIA	<p>Esta en función de la base reguladora que sera el promedio de la base por la que se haya cotizado por la contingencia por desempleo durante los últimos 180 días precedentes a la situación legal de desempleo o al momento en que ceso la obligación de cotizar, siendo el importe a percibir :</p> <p>- Durante los 180 primeros días, el 80% de la base reguladora.</p> <p>- Desde el día 181 al 360, el 70% de la base reguladora.</p> <p>- A partir del 361 el 60%.</p> <p>Dicho importe tiene dos límites:</p> <p>- No podrá ser inferior a la cuantía del SMI incrementado en 1/6.</p> <p>- No podrá ser superior al 170%, 195% o 220% de dicho importe en función del número de hijos a cargo del trabajador.</p>																																	

CUADRO Nº 2.(Continuación).

2. NIVEL ASISTENCIAL.	
2.1. SUBSIDIO POR DESEMPLEO	
CAMPO DE APLICACION	<ul style="list-style-type: none"> a) Trabajadores que han agotado la prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares. b) Trabajadores mayores de 45 años que han agotado la prestación por desempleo de al menos 12 meses, sin responsabilidades familiares c) Trabajadores emigrantes retornados. d) Trabajadores que no tenían cubierto el periodo mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva. e) Liberados de prisión f) Trabajadores declarados plenamente capaces o inválidos parciales como consecuencia de una revisión de expediente g) Trabajadores fijos discontinuos que hayan agotado la prestación contributiva o no hayan podido acceder a la misma por no tener cubierto el periodo mínimo de cotización.
PERIODO DE CARENANCIA	No exige, en general periodo mínimo de cotización, en algún caso concreto, al menos 3 meses de cotización previa.
DURACION	<ul style="list-style-type: none"> a) Mínimo de 6 meses y máximo de 18 . b) 6 meses c) Mínimo de 6 meses y máximo de 18. d) Mínimo de 3 meses y máximo 5 meses. e) Mínimo de 6 meses y máximo de 18 . f) Mínimo de 6 meses y máximo de 18. g) Equivalente al número de meses cotizados por desempleo en el año inmediatamente anterior solicitud.
CUANTIA	70 por 100 del SMI

... / ...

CUADRO Nº 2. (Conclusión).

2. NIVEL ASISTENCIAL	
2.2. REGIMEN ESPECIAL AGRARIO (REASS)	
CAMPO DE APLICACION	Trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario mayores de 16 años y con domicilio en alguna localidad de Andalucía y Extremadura.
PERIODO DE CARENANCIA	Mínimo de 60 peonadas cotizadas en el REASS , en los 12 meses anteriores a la situación de desempleo
DURACION	En función de la edad y de las responsabilidades familiares: -Mínimo 1,5-2 días de subsidio por cada día cotizado, alcanzando como máximo 180 días. -Mínimo 180 días y como máximo 300 días.
CUANTIA	75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional.

NOTA: Salario Mínimo Interprofesional:

1.990 : Hasta 17 años, 33.000 pesetas.
Más de 18 años, 50.010 pesetas.

1.991 : Hasta 17 años, 35.160 pesetas.
Mas de 18 años, 53.250.

FUENTE : Elaboración propia.

2. Son beneficiarios de las Prestaciones Contributivas quienes, encontrándose en la situación legal de desempleo, hayan cotizado un periodo mínimo de 6 meses dentro de los cuatro años anteriores a la situación legal de paro o al momento en que cesó la obligación a cotizar por la contingencia de desempleo.
3. La Prestación Contributiva íntegra: a) Una prestación económica por desempleo total o parcial cuyo importe viene determinado en función de las cotizaciones a la Seguridad Social en los 180 días precedentes ; b) el abono por el INEM de las cuotas de la empresa y del trabajador que correspondan a las cotizaciones a la Seguridad Social durante el periodo de percepción de las Prestaciones por Desempleo.
4. La duración de la Prestación Contributiva se fija en función del tiempo de ocupación cotizada en los 4 años precedentes a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar ,o en su caso, desde el nacimiento del derecho a la Prestación por Desempleo anterior , con arreglo a la escala que figura en el cuadro nº 2.
5. La cuantía de la Prestación Contributiva está en función de una Base Reguladora, que es el promedio de la base por la que se haya cotizado por la contingencia por desempleo durante los últimos 180 días precedentes a la situación legal de paro o al momento en que cesó

la obligación de cotizar.

El importe a percibir será:

- a) Durante los 180 primeros días, el 80 por 100 de la Base Reguladora.
- b) Durante el día 181 y hasta el 360, el 70 por 100 de la Base Reguladora.
- c) A partir del día 361 el 60 por 100 de la Base Reguladora.

El importe así calculado no podrá ser inferior a la cuantía que en el momento del nacimiento del derecho tenga el Salario Mínimo Interprofesional incrementado en $\frac{1}{6}$ del mismo; ni superior al 170 por 100, 195 por 100 o 220 por 100 de dicho importe, en función del número de hijos a cargo del trabajador (sin hijos; con un hijo, o con dos o más hijos, respectivamente).

6. El pago de las prestaciones contributivas se realiza por meses vencidos. Sin embargo existe la posibilidad de percibir la prestación total en un pago único, en los supuestos en los que el trabajador pretenda constituirse en trabajador autónomo, ser socio de Cooperativa de Trabajo Asociado, o de Sociedad Anónima Laboral. A esta modalidad de percepción se le denomina sistema de capitalización de la Prestación por Desempleo.

El sistema de capitalización, establecido en 1.985 (6) cobra una importancia singular en el proceso de análisis de las series temporales del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo.

7. Las Prestaciones Asistenciales, y en concreto el Subsidio por Desempleo, consta de una prestación económica y del abono a la Seguridad Social de la cotización correspondiente a alguna de sus prestaciones.

La duración, cuantía y cotización a la Seguridad Social está en función de la modalidad de Subsidio a que se tenga derecho, pudiéndose contemplar tres grandes supuestos:

- Subsidio por Desempleo.
- Subsidio por Desempleo para trabajadores mayores de 52 años.
- Subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado la Prestación por Desempleo de 24 meses.

En general, la duración de la prestación es de 6 meses prorrogables por periodos semestrales, hasta un má-

(6) Real Decreto 1044/1.985, de 19 de junio, ya citado, por el que se establece la modalidad de pago único o capitalización (valor actual de su importe) de la Prestación por Desempleo.

Entre septiembre de 1.985 y junio de 1.990 se contabilizaron 339.778 prestaciones por el sistema de capitalización. El número medio de días capitalizados fue de 500. La cantidad líquida pagada ascendió a **360.180,5 millones de pesetas**. La cantidad media recibida por trabajador fue de 1.060.000 pesetas.

mo de 18 meses o hasta alcanzar la edad de jubilación en el caso de trabajadores mayores de 52 años. La cuantía será del 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional con la única excepción del Subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado la Prestación por Desempleo de 24 meses. En este caso la cuantía se fija en función de la carga familiar oscilando entre el 75 por 100 del SMI con un familiar o ninguno a su cargo y el 125 por 100 del SMI vigente con tres o más familiares a su cargo.

8. El Subsidio por Desempleo en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social es una de las Prestaciones Asistenciales de la Protección por Desempleo. Los beneficiarios son trabajadores eventuales del REASS, en paro, con domicilio en algún Municipio de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura.

Este Subsidio consta de una prestación económica, y además comprende el abono del importe de la cuota fija del trabajador, vigente en cada momento, al Régimen Especial de la Seguridad Social del desempleado. Su duración es variable según la edad, responsabilidades familiares y periodo de ocupación cotizado a la Seguridad Social. En todo caso es requisito básico el tener cubierto en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social un mínimo de jornadas cotizadas.

La cuantía del Subsidio por Desempleo en favor de los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario es del 75 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional diario vigente que corresponda con la edad. Mensualmente existe un número máximo de días con derecho a la percepción del Subsidio.

9. La Prestación por Asistencia Sanitaria afecta a los trabajadores que habiendo agotado el derecho a la Prestación por Desempleo del nivel contributivo o del Subsidio por Desempleo carezcan de ella por otra vía.

La prestación consiste en la Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social para el beneficiario y los familiares a su cargo, siendo su duración indefinida mientras subsistan las circunstancias que motivaron su reconocimiento.

10. La financiación del sistema vigente de Prestaciones por Desempleo se basa en la cotización de empresarios y trabajadores y en la aportación del Estado. La cuantía de la aportación estatal se fija , para cada ejercicio, en las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (7).

Los tipos de cotización de empresarios y trabajadores durante el bienio 1.990-1.991 fueron de 5,20 y 1,10 por ciento respectivamente.

(7) Vease la Disposición Adicional nº 15 de la Ley 33 /1.987, de 23 de diciembre , de Presupuestos Generales del Estado para 1.988.

Por otra parte durante el periodo de percepción de la Prestación por Desempleo, corresponde a la entidad gestora, el Instituto Nacional de Empleo, efectuar las cotizaciones de los parados al régimen correspondiente de la Seguridad Social. Estas cotizaciones a cargo del INEM, comprenden tanto la aportación de la empresa como del trabajador.

La financiación del sistema de Prestaciones por Desempleo en el bienio 1.990-1.991, queda estructurada según los datos del cuadro nº 3 que sintetiza la financiación del Presupuesto de ingresos del INEM.

- Las cotizaciones (Cuota por Desempleo y Cuota Formación Profesional) representan el 54,8 por 100 en 1.990 y el 57,3 por 100 en 1.991, del total ingresos presupuestados del INEM. La Cuota por Desempleo alcanza 48,5 y 50,7 puntos porcentuales respectivamente, en 1.990 y 1.991.
- Las transferencias corrientes de la Administración Pública para el desempleo, ascienden a 417.714,0 millones de pesetas, en 1.991, representando el 27,5 por 100 del total de ingresos presupuestados del INEM. En 1.990 esta participación porcentual fue del 28,1 por 100.
- En consecuencia, la aportación estatal para el Desempleo pierde importancia relativa en relación con la financiación obtenida via cotizacio-

CUADRO Nº 3.

PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL INEM 1.990 y 1.991.

Millones de pesetas.

	1.990	1.991.
-Capítulo 1. <u>Impuestos directos.</u>	<u>783.247,0</u>	<u>869.403,4</u>
-Cotizaciones. Cuota Desempleo.....	693.247,0	769.503,4
-Cuota Formación Profesional.....	90.000,0	99.900,0
-Capítulo 3. <u>Tasas y otros ingresos.</u>	<u>4.146,0</u>	<u>5.006,6</u>
-Capítulo 4. <u>Transferencias corrientes.</u>	<u>508.265,1</u>	<u>503.849,0</u>
-Transferencias corrientes de la Administración del Estado.....	508.265,0	503.849,0
-Para el cumplimiento de sus fines	23.500,1	12.168,0
-Para el desempleo.....	401.199,0	417.714,0
-Para el programa de Reconversión y Reindustrialización.....	6.500,0	5.778,0
-Para la realización de Convenios, Programas para Fomento de Empleo y Bonificaciones.....	77.066,0	68.189,0
-Capítulo 5. <u>Ingresos patrimoniales.</u>	<u>95,0</u>	<u>133,0</u>
-Capítulo 6. <u>Enajenación de inversiones reales.</u>	<u>3,0</u>	<u>3,0</u>
-Capítulo 7. <u>Transferencias de capital.</u>	<u>81.800,0</u>	<u>86.241,5</u>
-Transferencias de capital de la Administración del Estado.....	12.800,0	11.241,6
-Cancelación anticipos fondos CEE.....	1,0	1,0
-Transferencias de capital exterior. Para la ejecución de las acciones cofinanciadas por el FSE.....	68.999,0	75.000 0
-Capítulo 8. <u>Activos financieros.</u>	<u>51.893,9</u>	<u>52.858,5</u>
-Reintegros de prestamos.....	45,0	50,0
-Remanentes de Tesorería	51.858,9	52.808,8
TOTAL INGRESOS PRESUPUESTADOS.....	1.429.450,0	1.517.495,4

FUENTE: Elaboración propia.

DATOS BASE: Presupuestos Generales del Estado de 1.990 y de 1.991.

nes. De hecho, las cotizaciones se incrementan el 11,0 por 100 entre 1.990 y 1.991, mientras que el crecimiento interanual en esos ejercicios de las transferencias estatales crecen sólo el 4,1 por 100, siempre referido estos datos a cifras iniciales del Presupuesto de ingresos.

- Crece la ratio :Cotizaciones por Cuota de Desempleo/Transferencias del Estado para el Desempleo, pasando del 1,7 en 1.990 al 1,9 en 1991.
- El total de presupuesto inicial de ingresos del INEM crece el 6,2 por 100 en 1.991 respecto a a 1.990.
- Las rúbricas de ingresos que con alguna entidad cuantitativa decrecen en el presupuesto inicial de 1.991 con respecto a las correspondientes en 1.990 son:
 - Las Transferencias de la Administración del Estado ,tanto corrientes como de capital (-4.416,1 y - 1.558,4 millones de pesetas respectivamente).
 - Y dentro de las Transferencias corrientes las destinadas al cumplimiento de los fines propios del INEM (-11.332,1 millones de pesetas), transferencias para el Programa de Reconver-

si3n y Reindustrializaci3n (-722,0 millones de pesetas) y transferencias para el Programa de Fomento de Empleo y Bonificaciones (-8.877,0 millones de pesetas).

- Tanto en 1.990 como en 1.991 es significativa la cuantía de la rúbrica "Remanentes de Tesorería", presupuestada como ingresos del capítulo VIII (Activos financieros) . En 1.990 asciende a 51.858,9 millones de pesetas cifra, aún mayor en 1.991 : 52.808,8 millones de pesetas.
- La financiación comunitaria europea, destinada a la ejecución de las acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, asciende a 75.000 millones de pesetas en 1.991, con un incremento del 8,7 por 100 respecto al presupuesto por este concepto en 1.990 (68.999,0 millones de pesetas).

En todo caso la nota a resaltar en el marco de este trabajo es la de que las cotizaciones por Cuota de Desempleo y Cuota Formación Profesional más las transferencias corrientes de la Administración del Estado representa el 90,5 por 100 del total de ingresos presupuestados del INEM. Asimismo cabe subrayar que la primacía de las cotizaciones sobre las transferencias del Estado se consolida y acrecienta en los presupuestos iniciales del INEM del bienio 1.990-1.991.

3. EL GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo (GPPD) se sitúa en niveles comprendidos entre 1,1 y 1,2 billones de pesetas.

Así lo reflejan no sólo las cifras presupuestarias del Programa 312.A, Prestaciones a los Desempleados de los ejercicios 1.990 y 1.991 (cuadros nº4 y nº5) sino también las cifras de liquidación del propio Programa 312.A del ejercicio 1.989, que se había situado en un gasto total de 1.101.488 millones de pesetas (8).

El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo representa, en porcentaje del PIB los siguientes valores estimados (9) :

1.989 : 2,447 por 100.
 1.990 : 2,188 por 100.
 1.991 : 2,197 por 100.

Valores estos que deben retenerse como meros indicadores de magnitud, dado el carácter previsional de las cifras utilizadas.

(8) Presupuestos Generales del Estado para 1.990. Informe Económico y Financiero. Página 218.

(9) El PIB a precios de mercado, utilizado ha sido el siguiente:
 1.989 : 45.021 miles de millones de pesetas.
 1.990 : 50.220 miles de millones de pesetas.
 1.991 : 54.238 miles de millones de pesetas.
 Todos los valores expresados en pesetas corrientes.

 CUADRO Nº 4 .

GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

Créditos presupuestarios iniciales. 1.990.

 Millones de pesetas.

PRESTACIONES POR DESEMPLEO	PROGRAMA 312 A Prestaciones a los Desempleados		
	Dotación económica por capítulos presupuestarios.		
Prestaciones contributivas (.).....	714.495		
Subsidio por desempleo (.).....	275.505		
Subsidio REASS.....	89.325		
Cuota por prestaciones de asistencia sanitaria	10.121		
	<hr/>		
	1.089.446	1.089.446	cap. IV
		7.342	cap. I
		1.915	cap. II
		2	cpa. VIII
		<hr/>	
		1.098.705	

Nota: (.) Incluye cuotas de las prestaciones.

 Fuente: Presupuestos Generales del Estado, 1.990.

Pro memoria: Programa 312 A.

Liquidado 1.989: 1.101.488 millones de pesetas.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado, 1.990.

Informe Economico Financiero . Pag. 218.

Elaboración propia.

CUADRO Nº 5

GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

Créditos presupuestarios iniciales. 1.991.

Millones de pesetas.

PRESTACIONES POR DESEMPLEO	PROGRAMA 312 A Prestaciones a los Desempleados		
	Dotación económica por capítulos presupuestarios.		
Prestaciones contributivas (.).....	803.594,8		
Subsidio por desempleo(.).....	278.088,7		
Subsidio REASS.....	91.390,6		
Cuota por prestaciones de asistencia sanitaria	11.143,3		
	1.184.217,4	1.184.217	cap. IV
		6.466	cap. I
		1.080	cap. II
		2	cap. VIII
		1.191.765	

Nota (.) :Incluye cuotas de las prestaciones

FUENTE: Elaboración propia.

Datos base: Presupuestos Generales del Estado, 1.991.

Dentro del Programa 312.A, Prestaciones a los Desempleados, es el capítulo IV, Transferencias corrientes a familias, el determinante del nivel de gasto presupuestado ya que equivale al 99,2 por ciento en 1.990 y al 99,4 por ciento en 1.991 del total gasto del citado Programa 312.A.

Los gastos de funcionamiento o consumo público (capítulos I y II del Presupuesto de gastos) imputados al Programa 312.A apenas representan el 0,8 por ciento en 1.990 y el 0,6 por ciento en 1991. Este descenso en términos relativos es reflejo también de una reducción en valores absolutos de su dotación presupuestaria inicial.

Centrándonos en las Prestaciones por Desempleo (capítulo IV de gastos del Programa 312.A), cabe resaltar las notas siguientes:

1. Su cuantía es de 1.089.446 millones de pesetas en 1.990 y de 1.184.217 millones de pesetas en 1.991.
2. Integran, obviamente, las diversas prestaciones reguladas en el sistema institucional vigente de Protección por Desempleo : Prestaciones Contributivas, Subsidio por Desempleo, Subsidio REAAS, Prestación por Asistencia Sanitaria así como las Cuotas correspondientes a las respectivas prestaciones.
3. Las Prestaciones Contributivas, (incluidas cuotas) representan el 65,6 por ciento en 1.990 y el 67,9 por ciento en 1.991 (714.495 y 803.594,8 millones de pesetas, respectivamente), del total Prestaciones por

Desempleo.

La participación porcentual de las Prestaciones Contributivas es la única rúbrica de estos gastos que se incrementa en el ejercicio de 1.991 respecto al de 1.990.

4. El Subsidio por Desempleo (incluidas Cuotas) equivale al 25,3 por ciento en 1.990 y al 23,5 por ciento en 1.991 del total Prestaciones por Desempleo .Su cuantía asciende a 275.505 millones de pesetas en 1.990 y 278.088,7 millones de pesetas en 1.991.
5. El Subsidio REASS representa el 8,2 por ciento en 1.990 y el 7,7 por ciento en 1.991, del mismo total del capítulo IV de gastos, Prestaciones por Desempleo. Su cuantía inicial es de 89.325 millones de pesetas en 1.990 y de 91.390,6 millones de pesetas en 1.991.
6. El resto del gasto del capítulo IV, 0,9 por ciento en 1.990 y 1.991, se destina a Cuotas por Asistencia Sanitaria.

Desde otra perspectiva, el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo puede ser analizado considerando, diferenciadas por regímenes de protección, las Prestaciones por Desempleo propiamente dichas, o prestaciones directas, del gasto público generado como pago de cuotas, subvenciones y bonificaciones de la Seguridad Social.

Bajo este enfoque, los datos del cuadro nº 6 reflejan la siguiente estructura del GPPD en 1.991 :

 CUADRO Nº 6.

PRESTACIONES A LOS DESEMPLEADOS.

PROGRAMA 312 A.

Millones de pesetas 1.991.

-Prestaciones por desempleo.....	933.346,7
-Contributivas.....	596.547,2
-Subsidio por desempleo.....	245.408,9
-Subsidio por desempleo para eventuales del regimen especial agrario de la Seguridad Social.....	91.390,6
-Para pago de cuotas, subvenciones y bonificaciones a la Seguridad Social.....	250.870,7
-Cuotas de beneficiarios de prestaciones contributivas por desempleo.....	207.047,6
-Cuotas de beneficiarios del subsidio de desempleo.....	32.679,8
-Cuotas por prestacion de asistencia sanitaria.....	11.143,3
-Total transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro.....	1.184.217,4
-Total gastos del programa en cap. 1, 2 y 8.....	7.548,0
<hr/>	
TOTAL GASTO PROGRAMA 312 A.....	1.191.765,2

Pro memoria: Total gastos INEM 1.517.495,4 millones de pesetas.
Programa 312 A / Total gastos INEM = 78,5 por 100.

FUENTE: Elaboración propia.

DATOS BASE: Presupuestos Generales del Estado para 1.991.

- Las Prestaciones por Desempleo (933.346,7 millones de pesetas), representan el 78,8 por ciento del total Transferencias corrientes a familias e instituciones privadas sin fines de lucro (1.184.217,4 millones de pesetas).
- Los créditos destinados al pago de cuotas, subvenciones y bonificaciones a la Seguridad Social, presupuestados en 250.870,7 millones de pesetas ,equivalen al 21,2 por ciento del total de Transferencias corrientes a familias.
- En el conjunto de las Prestaciones por Desempleo (933.346,7 millones de pesetas), las Prestaciones del Régimen Contributivo representan el 63,9 por ciento del total (596.547,2 millones de pesetas). Las Prestaciones del Subsidio por Desempleo (245.408,9 millones de pesetas) representan el 26,3 por ciento de las Prestaciones por Desempleo. Los créditos presupuestarios del Subsidio por Desempleo para trabajadores eventuales de Regimen Especial Agrario de la Seguridad Social, se cifran en 91.390,6 millones de pesetas, equivalentes al 9,8 por ciento restante del total Prestaciones por Desempleo.
- En lo que respecta a los créditos para pago de cuotas , subvenciones y bonificaciones a la Seguridad Social (250.870,7 millones de pesetas), el 82,5 por ciento se destinan a las cuotas de beneficiarios de prestacio-

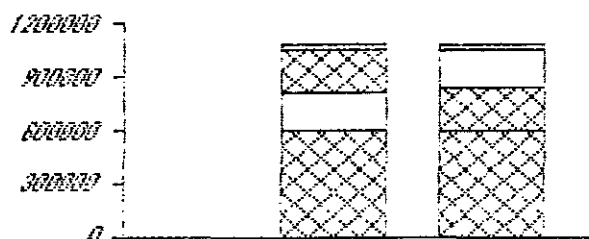
nes contributivas (207.047,6 millones de pesetas), el 13,0 por ciento, a cuotas por beneficiarios del Subsidio por Desempleo (32.679,8 millones de pesetas) y el 4,5 por ciento restante a Cuotas por Prestaciones por Asistencia Sanitaria (11.143, millones de pesetas).


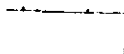
Se observa por tanto, que la desagregación de finalidad de gasto que ofrece esta segunda perspectiva del análisis , afecta de manera especial, a los Regímenes Contributivos y al Subsidio por Desempleo del Régimen Asistencial.

La suma conjunta de los créditos afectos a la contingencia de desempleo por ambos regímenes asciende a 1.081.683,5 millones de pesetas, equivalentes al 91,4 por ciento del total Prestaciones por Desempleo (capítulo IV : 1.184.217,4 millones de pesetas).

El gráfico adjunto representa el conjunto del GPPD en Prestaciones Contributivas y Subsidio por Desempleo, incluidas las Cuotas correspondientes a cada uno de los regímenes (columna izquierda) así como la estructura interna de ambos regímenes de prestaciones diferenciando las prestaciones propiamente dichas - prestaciones directas- de las cuotas, subvenciones y bonificaciones a la Seguridad Social (columna derecha). Como siempre todas las cifras corresponden a créditos presupuestarios iniciales de 1.991.

GRAFICO Nº 1. GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO.
 NIVEL CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIO POR DESEMPLEO.
 (Prestaciones directas y cuotas).



 Prestaciones directas.
 Cuotas.

La diferenciación precedente en la forma de presentar la estructura interna del GPPD, tiene el interés adicional de mostrar donde se encuentra, quizá, la disparidad existente en las cifras de GPPD de las diferentes fuentes estadísticas disponibles. Discrepancias que se acentúan cuando se analizan series históricas de esta función o programa de gasto público (9).

(9) Un análisis comparativo de las series históricas disponibles para el período 1.977-1.989 de Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, se desarrolla en nuestro propio trabajo (M^{re} T. López y A. Melguizo, 1.990) citado en la nota 1.

Bajo la rúbrica no siempre bien identificada de "Gasto por Desempleo", "Prestaciones por Desempleo" o simplemente "Desempleo" , se hace referencia unas veces al gasto total del Programa 312.A y otras ,las más, al conjunto de prestaciones que no siempre incluyen la Asistencia Sanitaria. También se observa que en el conjunto de prestaciones económicas se otorga tratamiento dispar a las cuotas del Régimen Contributivo y Asistencial .En el caso mas extremo, las rúbricas citadas se refieren sólo a las prestaciones económicas directas. Los códigos de gasto se enmarañan aún más , según el tratamiento , nunca unívoco, que reciben el gasto capitalizado de Prestaciones Contributivas o el Subsidio REASS. También ha de retenerse que el Programa 312.A, Prestaciones a los Desempleados es sólo uno de los programas de gasto presupuestario gestionados por el Instituto Nacional de Empleo.

Por todo ello quizá no fuese ocioso - y desde luego podría tener una utilidad pedagógica - considerar las diversas agrupaciones , desagregaciones y consolidaciones que posibilitan las diferentes rúbricas que integra el concepto de Gasto Público en Prestaciones por Desempleo (GPPD).

En concreto, cabría identificar las diferentes rúbricas del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo con los códigos siguientes:

- El "Gasto Público en Prestaciones por Desempleo"(GPPD) se identifica con el Programa 312.A, Prestaciones a los Desempleados.

- El gasto en "Prestaciones por Desempleo", se identifica con el capítulo IV, Transferencias corrientes a familias e instituciones privadas sin fines de lucro, del Programa 312.A.

- El gasto en "Prestaciones por Desempleo" (capítulo IV) incluye :
 - Prestaciones del Régimen contributivo (prestaciones directas y cuotas).
 - Prestaciones del Subsidio por Desempleo (prestaciones directas y cuotas).
 - Prestaciones directas del Subsidio del Régimen especial Agrario (REASS).
 - Cuotas por Asistencia Sanitaria.

- El gasto en "Prestaciones por Desempleo (capítulo IV) incluye :
 - Prestaciones directas del Régimen contributivo y del Subsidio por Desempleo.
 - Cuotas del Régimen contributivo y del Subsidio por Desempleo.
 - Prestaciones directas del Subsidio del Régimen especial Agrario (REASS).
 - Cuotas por Asistencia Sanitaria.

- El gasto en "Prestaciones por Desempleo" (capítulo IV) incluye:
 - Prestaciones económicas :
 - Régimen contributivo (prestaciones directas y cuotas).
 - Régimen Asistencial (prestaciones directas y cuotas del Subsidio por Desempleo) y (prestaciones directas del Subsidio REASS).
 - Asistencia Sanitaria.

- El gasto en "Prestaciones económicas contributivas" o simplemente "Prestaciones contributivas" incluye todas las prestaciones directas y las cuotas que correspondan a beneficiarios por Desempleo total o Desempleo parcial, incluso las de la modalidad de capitalización o pago único".
- El gasto en "Prestaciones económicas del Régimen General" incluye prestaciones directas y cuotas por desempleo total y desempleo parcial.
- El gasto en "Prestaciones económicas del Régimen General por desempleo total", incluye:
 - Prestaciones básicas o contributivas (prestaciones directas y cuotas).
 - Prestaciones complementarias o asistenciales.
 - Prestaciones directas y cuotas del Subsidio por Desempleo.
- Las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ofrecen la siguiente estructura de las "Prestaciones económicas por Desempleo":
 - * Prestaciones económicas.
 - + Régimen General.
 - Desempleo total.
 - . Básicas o contributivas.
 - . Complementarias o asistenciales.
 - Desempleo parcial.
 - + Subsidio Agrario.
 - + Médico farmaceuticas o de Asistencia Sanitaria.

Las anotaciones precedentes sobre el significado de las rúbricas y cifras que integran el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo no sólo tendrían el alcance pedagógico antes apuntado. Pretenden ser también una llamada de atención sobre el alcance que cabe atribuir en el régimen institucional de Protección por Desempleo vigente en España a diversas magnitudes y variables básicas del mismo como son:

- a) El número de beneficiarios o perceptores;
- b) la tasa de cobertura de las Prestaciones por Desempleo ,o
- c) el nivel existente de protección a los parados

4. PERCEPTORES , NIVEL DE COBERTURA Y CUANTIA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

4.1. Perceptores de las Prestaciones por Desempleo.

A tenor de los indicadores de seguimiento del Programa 312.A ,establecidos en los Presupuestos Generales del Estado de 1.991, en este ejercicio los beneficiarios de Prestaciones Contributivas serían, en media mensual y previsión de objetivos de gestión, 500.000.

El número de beneficiarios del Subsidio de Desempleo alcanzaría también en media mensual, el número de 515.566.

Debe observarse que la previsión del número de beneficiarios de de Prestación Contributiva según tendencia ascendería en 1.991 a 442.102 personas y el número de beneficiarios del Subsidio de Desempleo sería, también según la previsión de tendencia, de 495.046 personas en 1.991 (veanse los datos del cuadro nº 7).

Por lo que respecta a los beneficiarios del Subsidio como trabajadores eventuales del REASS, la media mensual de beneficiarios se fija en 292.400 . Esta previsión es inferior tanto a la de 1.990 (316.550 personas) como a la "realizada" en 1.989 (296.589 beneficiarios).

Por tanto el número total de beneficiarios sería 1.307.966 en la previsión estimada según objetivos de gestión y de 1.229.548 según tendencia de las Prestaciones Contributivas y del Subsidio por Desempleo.

Estas previsiones se sitúan en plena concordancia con la estadística de perceptores realmente existentes. En octubre de 1.990 el número total de perceptores de prestaciones económicas era de 1.329.415 , así distribuidos (cuadro nº 8) :

- Nivel contributivo	498.332	= 37,5 por 100.
- Subsidio REASS :	319.608	= 24,0 por 100.
- Subsidio desempleo:	511.475	= 38,5 por 100.

CUADRO Nº 7.

PROGRAMA 312 A.

OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO

INDICADORES	MAGNITUD	REALIZADO	PRESUPUESTADO	
		1.989	1.990	1.991
1. Beneficiarios de Prestaciones Contributivas (media mensual)	Nº de beneficiarios	426.919	485.515 *	500.000 *
2. Beneficiarios de Subsidio por Desempleo (media mensual)	Nº de beneficiarios	449.390	550.748 **	515.566 **
3. Beneficiarios del Subsidio Eventuales REASS (media mensual)	Nº de beneficiarios	296.580	316.550	292.400
4. Nómina pagada Prestación Contributiva (media mensual)	Millones de pesetas	47.003	45.589	54.600
5. Nómina pagada Subsidio por Desempleo (media mensual)	Millones de pesetas	17.949	20.553	20.701
6. Nómina pagada Subsidio Eventuales REASS (media mensual)	Millones de pesetas	7.194	7.444	7.616

(*) Previsión de beneficiarios de Prestación Contributiva, según objetivos de gestión. Este mismo indicador, según tendencia ascendería a 424.315 (1.990) y 442.102 (1.991) .

(**) Previsión de beneficiarios de Subsidio según objetivos de gestión. Este mismo indicador, según tendencia ascendería a 529.148 (1.990) y 495.046 (1.991).

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado 1.991.

CUADRO Nº 8.

PERCEPTORES DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO

Media anual.

PERPCEPTORES DE PRESTACIONES						
PRESTACIONES ECONOMICAS						
AÑO	TOTAL	TOTAL PRESTACIONES ECONOMICAS	NIVEL CONTRI- BUTIVO.	NIVEL		ASISTENCIA SANITARIA
				REASS	SUBSIDIO	
1.983	845.625	633.537	519.426	-	114.111	212.088
1.984	1.203.911	902.669	557.934	192.301	152.434	301.242
1.985	1.330.910	1.087.571	585.266	184.408	317.897	243.339
1.986	1.415.390	1.122.923	527.038	232.066	363.819	292.467
1.987	1.372.252	1.112.996	439.418	251.943	421.635	259.256
1.988	1.373.001	1.116.718	422.400	282.357	411.961	256.283
1.989	1.389.251	1.172.890	426.919	296.581	449.390	216.361
<hr/>						
Octubre						
1.989	1.380.890	1.198.861	418.264	312.826	467.771	182.029
Octubre						
1.990	1.524.491*	1.329.415	498.332	319.608	511.475	195.608

NOTA: Observamos que en octubre de 1.990, la suma total sería 1.525.023.

FUENTE: Boletín de Estadísticas Laborales .MTSS.

El número de perceptores de prestaciones económicas (1.329.415) contrasta con el número de parados registrados el mismo mes de octubre de 1.990 , que ascendía a 2.344.800 personas .

Estos datos apuntan ya el hecho de que la tasa de cobertura es reducida sobre el número total de personas paradas. Sin embargo es preciso reconocer que la definición , y consecuentemente la medida, de la tasa de cobertura - sea esta bruta o neta -, presenta dificultades objetivas que la configuran como un parámetro mucho más complejo que el resultante de la simple comparación entre el número total de las Prestaciones por Desempleo y el número total de parados. Pero aún así, no cabe duda de que el nivel de cobertura existente en España es todavía reducido, incluso constatando su continuada mejora en los últimos ejercicios. Volveremos sobre este punto en el epígrafe siguiente , 4.2, de esta misma sección.

Ahora interesa resaltar la dispar evolución de los dos niveles o tipos de Prestaciones, Contributivo y Asistencial, que se integran en el ámbito de las prestaciones económicas.

En una perspectiva temporal, que comprende desde 1.984 a 1.990 (octubre), se observa :

- Los perceptores de Prestaciones Contributivas que eran 557.934 en 1.984 disminuyen hasta 498.332 en 1.990 con un mínimo en 1.988 : 422.400 perceptores.
- Los perceptores del REASS pasan de 192.301 en 1.984 a 319.608 en 1.990.

- Los perceptores del Subsidio por Desempleo, que sólo eran 152.434 en 1.984 se multiplican por 3,4 entre 1.984 y 1.990, hasta sumar 511.475 personas en octubre de este año. En valores medios anuales el multiplicador de crecimiento ha sido 2,95 entre 1.984 y 1.989.

Por tanto en 1.984, los perceptores del nivel contributivo representaban el 61,8 por ciento del total de perceptores de Prestaciones Económicas. Los perceptores del nivel asistencial (38,2 por ciento restante) se distribuían así: 21,3 puntos porcentuales correspondían a los perceptores del REASS y 16.9 puntos porcentuales a los perceptores del Subsidio por Desempleo.

La estructura porcentual de los perceptores de Prestaciones Económicas existente en 1.990 (octubre) registra por tanto un cambio sustantivo respecto a la estructura del número de perceptores existente en 1.984.

De una parte los perceptores del nivel contributivo no sólo han disminuido en valor absoluto sino que ahora son, incluso menos, que los perceptores del nivel asistencial.

De otra, los perceptores del Subsidio por Desempleo han aumentado en cuantía tal que ya superan en número a los perceptores del nivel contributivo.

El colectivo de perceptores de la prestación del REASS ha mantenido, en grandes números, su participación porcentual en el total perceptores de Prestaciones Económicas (21,3 por 100 en 1.984 y 24,0 por 100 en octubre de 1.990).

Los gráficos nº 2 y nº 3 , de la página siguiente, reflejan la evolución hasta aquí descrita, de la estructura de los perceptores de Prestaciones Económicas.

Es fácil observar que el factor determinante del cambio registrado en la estructura de perceptores de prestaciones , ha sido el trasvase de beneficiarios desde el Nivel Contributivo al Nivel Asistencial, y en concreto, a la Prestación del Subsidio por Desempleo.

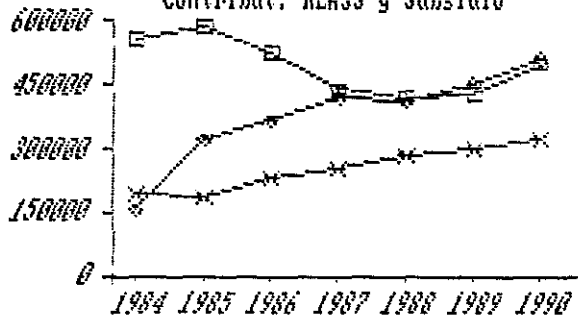
Interesa ahora avanzar alguna argumentación que fundamente la razón de ser de los cambios registrados desde 1.984. Pero antes cabe hacer una observación previa y adelantar la que entendemos pudiera ser la conclusión nuclear al respecto:

- El incremento del número de beneficiarios, basado en el aumento de los perceptores del nivel asistencial no es correlativo con un aumento del Gasto Público total en Prestaciones por Desempleo, ya que la cuantía media del Subsidio por Desempleo es 2,7 veces inferior a la prestación media del nivel contributivo.
- La mayor duración del paro que lleva a la consolidación de situaciones de paro de larga y muy larga duración, junto con la no accesibilidad al primer puesto de trabajo va reduciendo, por los propios criterios reglados en el sistema institucional vigente de la Protección por Desempleo, el número de parados perceptores del

GRAFICO Nº 2.

PERCEPTORES PRESTACIONES

Contribut. REASS y Subsidio

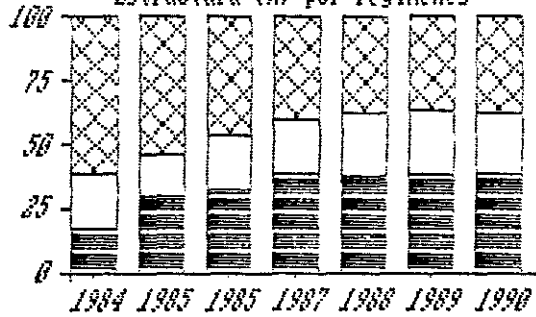


Contributivas.
 REASS.
 Subsidio desempleo.

GRAFICO Nº 3.

PERCEPTORES

Estructura (%) por regimenes



Contributivas.
 REASS.
 Subsidio desempleo.

nivel contributivo, con el subsiguiente trasvase hacia situaciones protegidas de tipo asistencial, en especial aquí ,el Subsidio por Desempleo (10).

Considerando, con algún detalle, el análisis de las causas del descenso del número de perceptores de Prestaciones Contributivas cabría diferenciar, en primer lugar, las situaciones de desempleo total o desempleo parcial que dan acceso a esta prestación (11).

En la base de la reducción de los perceptores por desempleo total se encuentra, sobre todo , el hecho de que esté disminuyendo el número de personas que pierden su puesto de trabajo, que es contingencia que da paso al derecho de Prestaciones Contributivas. Además hay que considerar a los trabajadores que capitalizan sus prestaciones con la subsiguiente baja como beneficiarios en la estadística correspondiente.

En lo que respecta a los beneficiarios de Prestaciones Contributivas por desempleo parcial, la razón principal de su fuerte reducción (eran 56.901 en 1.984 y sólo 1.993 en octubre de 1.990)

(10) El denominado Salario Social Autonómico (Melguizo, 1.991) protege también, situaciones de "nueva pobreza", generadas en buena medida, por el paro de larga duración y la insuficiente cobertura de esta contingencia. A nivel estatal, también habría que hacer referencia, si bien con otro alcance, al establecimiento de Prestaciones no contributivas , por Ley 26/1.990, de 20 de diciembre, BOE de 22 de diciembre de 1.990.

(11) Vease, "Mercado de Trabajo en España (1.985-1.990)". Coyuntura Laboral, nº 33, enero 1.991. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Páginas 67-71.

es la vinculación de estas cifras con las de expedientes de regulación de empleo. Observese, no obstante, el limitado alcance del número de perceptores de Prestaciones por Desempleo parcial, respecto al total de beneficiarios del conjunto de Prestaciones Económicas contributivas.

También son diversas las causas subyacentes en el incremento que registra el número de beneficiarios del Nivel Asistencial, y en concreto de los perceptores del Subsidio de Desempleo.

En primer lugar hay que considerar la incidencia de los cambios efectuados por la Ley 31/1.984, y sucesivas modificaciones normativas, ampliando la protección a determinados colectivos no protegidos hasta entonces. Entre estos cabe considerar la protección otorgada a los parados de larga duración y a los parados de mayor edad en normas como el RD 2394/1.986 y sobre todo, el Real Decreto-Ley 3/1.989, de 31 de marzo.

La conjunción de la ampliación de la duración de las situaciones de paro y los límites temporales establecidos en el sistema vigente al derecho de percepción de la prestación del Nivel Contributivo, son la clave interpretativa - como antes hemos adelantado - del trasvase de perceptores del Nivel Contributivo al Nivel Asistencial que se observa en la estructura de perceptores entre 1.984 y 1.990.

Por tanto, es lógico, que de las distintas causas contempladas en la legislación vigente para ser beneficiario del Subsidio por Desempleo, dos sean las principales vías de acceso al mismo: el agotamiento de la Prestación Contributiva y el ser mayor de 52 años.

Así, según datos del mes de diciembre de 1.989, el agotamiento de las Prestaciones Contributivas representaron el 69,8 por ciento por ciento de los casos y el ser mayor de 52 años afectaba al 32,7 por ciento de los beneficiarios(12).

4.2. Nivel de cobertura de las Prestaciones por Desempleo.

El nivel de protección de los parados puede ser descrito de dos formas:

- En función de la **tasa de cobertura**, es decir, de la proporción de parados que reciben prestaciones de paro.
- En función de la **tasa de reposición** (tasa de reemplazamiento, tasa de sustitución), es decir, del nivel de

(12) "El Mercado de Trabajo en España (1.985-1.990)". Coyuntura Laboral, nº 33. Enero, 1.991. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Página 72.

Según otros datos disponibles, en el mes de agosto de 1.989 las principales vías de acceso al Subsidio fueron: el agotamiento de las Prestaciones Contributivas con el 56,4 por ciento de los casos, y el ser mayor de 55 años, con el 34,0 por ciento.

las prestaciones de paro en relación con los ingresos medios que los parados podrían obtener en el mercado activo de trabajo.

Centrandonos aquí en el primer indicador (13) se ha de subrayar que el concepto de "tasa de cobertura" dista de ser unívoco. En el caso concreto de España, las tasas de cobertura de las Prestaciones por Desempleo quedan diferenciadas, conceptualmente, en "tasa bruta" y "tasa neta".

La Tasa de cobertura bruta es medida como el porcentaje que representan los beneficiarios de prestaciones económicas por desempleo total sobre el paro registrado.

(13) Un análisis comparativo de la **tasa de reposición** en los países de la Europa comunitaria, se encuentra en el trabajo de **Angel Melguizo Sanchez** y **M^a Teresa López López**, "El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en los países de la Europa comunitaria". Presupuesto y Gasto Público nº 3, 1.991 Instituto de Estudios Fiscales. Pags. 165-182.

Es decir:

$$\text{Tasa de cobertura bruta} = \frac{\text{Perceptores de Prestaciones Económicas (excluidos desempleo parcial y subsidio especial de eventuales agrarios).}}{\text{Paro registrado}} \cdot 100$$

La Tasa de cobertura bruta se contrapone a la Tasa de cobertura neta , que excluye del numerador a los beneficiarios trabajadores agricolas fijos (14).

Por tanto:

$$\text{Tasa de cobertura neta} = \frac{\text{Perceptores de Prestaciones Económicas (excluido desempleo parcial y subsidio especial de eventuales agrarios) menos beneficiarios trabajadores agrícolas fijos.}}{\text{Paro registrado en industria, construcción y servicios.}} \cdot 100$$

La evolución de las tasas de cobertura ,bruta y neta, desde 1.984 en España es la que se refleja en el cuadro nº 9 siguiente.

(14) Sobre el alcance y las limitaciones conceptuales de las tasas de cobertura bruta y neta, utilizadas en España, vease "Mercado de Trabajo en España durante 1.987. Coyuntura y programas de actuación". Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1.989. Páginas 368-370. En igual sentido Coyuntura Laboral , nº 33, enero 1.991. Página 70. Publicación, igualmente, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

 CUADRO Nº 9.

 TASA DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.

Media anual	Tasa bruta (.)	Tasa neta (..)
1.983	26,30	38,79
1.984	26,40	39,41
1.985	32,37	48,42
1.986	31,46	47,32
1.987	28,97	43,95
1.988	28,83	42,87
1.989	34,08	49,32
<hr/>		
Octubre 1.989	36,18	52,92
Octubre 1.990	42,98	58,59
Noviembre 1.989	37,24	53,15
Noviembre 1.990	47,06	64,07

FUENTE: Boletín de Estadísticas Laborales. MTSS.

En base a la Tasa de cobertura bruta, que es en la que debe fundamentarse el análisis, cabe señalar dos notas:

1. La Tasa de cobertura bruta aumenta en cuantía sensible sobre todo en los dos últimos ejercicios, recuperando ya en 1.989 niveles medios registrados en 1.985 y perdidos en el bienio 87-88. En este bienio se registraron niveles similares a los del bienio 1.983-84.

2. La Tasa de cobertura bruta en el mes de noviembre 1.990 alcanza el 47,06 por ciento. esta tasa es la mas elevada de cuantas se han registrado mensualmente desde la entrada en vigor de la Ley 31/1.984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo y superior ,en 15,59 puntos porcentuales a la registrada en marzo de 1.989, mes en que se ampliaron por el Real Decreto Ley 3/1.989 , las Prestaciones por Desempleo de caracter Asistencial (15).

(15) Los datos utilizados están tomados del Boletín de Estadísticas Laborales, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (nº 80, marzo de 1.991).

Según datos de avance facilitados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la tasa de cobertura del paro ascendia a finales de febrero de 1.991 al 48,84 por ciento , siendo el número de beneficiarios de 1.153.714 (Vease prensa diaria del 17 de abril de 1.991).

Se ha argumentado que la explicación del aumento de la tasa de cobertura bruta de las prestaciones por desempleo se basaba en el aumento del número de beneficiarios de Prestaciones Económicas por Desempleo, unido al descenso del paro registrado (16).

Veremos , no obstante -epigrafe 4.3 - que el aumento del número de beneficiarios es correlativo con el aumento del número de perceptores del Nivel Asistencial , hecho éste que modifica de manera notable, el significado real del incremento de la Tasa de cobertura.

(16) "Mercado de Trabajo en España (1.985-1.990)". Coyuntura Laboral, nº 33. Enero, 1.991. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Página 70.

4.3 Cuantía de las Prestaciones y Gasto Público en Prestaciones por Desempleo.

Finalmente, en este análisis de la estructura de los perceptores de Prestaciones por Desempleo - sean estas económicas o no, contributivas o asistenciales - , cabe contemplar el aspecto que hace referencia a las características de sexo y edad de los perceptores en relación con : a) el periodo medio al derecho a las prestaciones contributivas y, b) con la cuantía líquida media diaria del desempleo total (sin incluir, aquí, suspensiones de empleo ni desempleo parcial).

La situación existente al iniciarse el bienio 1.990-1.991 que estudiamos ,era la siguiente (17):

- El 56,4 por ciento de los beneficiarios, incluyendo Prestaciones Económicas y Sanitarias, son varones, y el 43,6 por ciento restante, mujeres. Este dato contrasta con el que refleja el paro registrado en diciembre de 1.989 en el que las mujeres representan el 58,4 por ciento del total.

(17) "El Mercado de Trabajo en España (1.985-1.990)". Coyuntura Laboral, nº 33. Enero, 1991. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, página 70.

- En las prestaciones económicas, el peso de las mujeres es menor, ya que representan el 41,6 por ciento del total, mientras que alcanzan el 54,2 por ciento de los beneficiarios de las prestaciones sanitarias.
- Por grupos de edad, es el colectivo comprendido entre los 25 y los 39 años el que tiene un peso mayor en el total de beneficiarios por prestaciones con el 44,1 por ciento (41,5 por 100 en las de carácter económico y 58,1 por 100 en asistencia sanitaria).
- Las mayores diferencias en cuanto a participación relativa en las prestaciones y en el paro registrado se dan por una parte, entre los mayores de 55 años, cuya participación en las prestaciones es del 19,3 por ciento (21,3 por 100 en las económicas), frente al 7,2 por ciento en el paro y por otra, entre los jóvenes que concentran el 34,5 por ciento del paro registrado y sólo suponen el 17,0 por ciento de los perceptores de prestaciones (el 18 por 100 en el caso de las prestaciones económicas).
- En otras palabras, la **protección por desempleo de los jóvenes y mujeres es inferior a la que tienen los varones adultos.**
- Cabe añadir la precisión de que son las mujeres de más de 40 años, y sobre todo las mayores de 55 años, las que tienen, también, la participación más reducida en el total de Prestaciones por Desempleo.

- Los mayores diferenciales porcentuales, a favor de los varones se registran en las prestaciones asistenciales del nivel contributivo, con 16,1 puntos porcentuales para personas de 55 y mas años. En este estrato de edad, los varones representan el 20,8 por ciento de los perceptores, frente a sólo el 4,7 por ciento de las mujeres. En el nivel contributivo las participaciones porcentuales respectivas son: 14,1 por ciento los varones y 3,0 por ciento las mujeres.

CUADRO Nº 10 PERCEPTORES DE PRESTACIONES ECONOMICAS DE 40 O MAS AÑOS , SEGUN SEXO. Diciembre 1.989.

	% del total prestaciones	% del total	% del nivel contributivo	% del nivel asistencial.
<u>Ambos sexos</u>				
40-54 años	19,6	18,4	17,6	19,0
55 y mas años	19,3	21,3	17,1	25,5
<u>Varones</u>				
40-54 años	13,1	12,4	12,3	12,5
55 y mas años	15,6	17,5	14,1	20,8
<u>Mujeres</u>				
40-54 años	6,5	5,9	5,3	6,5
55 y mas años	3,7	3,9	3,0	4,7

FUENTE : Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Considerando ahora a los perceptores de Prestaciones por Desempleo según sus características de sexo y edad en relación con el periodo medio de la percepción de la Prestación Contributiva y con la cuantía media líquida del desempleo total, cabe resaltar las siguientes notas (18):

- El periodo medio de derecho reconocido de prestación contributiva fue de 15,1 meses (el máximo son 24 meses).

Este periodo es mayor entre los varones que entre las mujeres, ya que a aquellos se les reconocieron 15,2 meses y a las mujeres 15,0 meses. Los varones acceden a periodos de derecho de la prestación más prolongados en los grupos de edad de más de 40 años, y por el contrario , a las mujeres de 20 a 39 años, se les reconocen periodos más prolongados que a los varones.

- La cuantía líquida media diaria de la prestación recibida por los perceptores de desempleo total es de 2.297 pesetas (68.910 pesetas al mes), es decir 22.230 pesetas mas al mes que el Salario Minimo Interprofesional de 1.989, que fue de 46.680 pesetas mensuales (19).

(18) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social . Anuario de Estadísticas Laborales 1.989. Madrid, 1.990. Pagina 154.

(19) Datos de diciembre de 1.989. En agosto del mismo año la cuantía líquida media diaria de la prestación recibida por Desempleo total era de 1.991 pesetas .La Prestación media recibida por los varones fue de 2.160 pesetas diarias y la prestación media recibida por las mujeres alcanzó las 1.747 pesetas diarias.

- Existen - como puede observarse en el cuadro nº 11 siguiente - diferencias entre la cuantía percibida por los hombres y las mujeres en todos los grupos de edad; diferencias más acentuadas cuanto mayor es la edad.

La cuantía media diaria de las prestaciones recibidas por las mujeres (2.075 pesetas), es 371 pesetas más baja que la de los hombres (2.446 pesetas). El mayor diferencial (608 pesetas mensuales) se registra entre hombres y mujeres de 55 y más años, que perciben 2.740 y 2.132 pesetas, respectivamente. Este diferencial equivale a 18.240 pesetas mensuales. Por tanto las mujeres perciben una prestación media equivalente al 77,8 por ciento de la prestación recibida por los varones.

CUADRO Nº 11 PERIODO MEDIO Y CUANTIA LIQUIDA DE LAS PRESTACIONES
POR DESEMPLEO.

	Periodo medio. Derecho en meses. Prestaciones contributivas.	Cuantía líquida. Media diaria del desempleo total.
<u>Ambos sexos</u>		
Total	15,1	2.297
16-19 años	7,4	1.770
20-24 años	10,3	2.090
25-39 años	14,9	2.077
40-54 años	16,4	2.449
55 y mas años	21,2	2.634
<u>Varones</u>		
Total	15,2	2.446
16-19 años	7,6	1.802
20-24 años	9,1	2.201
25-39 años	13,7	2.404
40-54 años	16,8	2.606
55y mas años	21,5	2.740
<u>Mujeres</u>		
Total	15,0	2.075
16-19 años	7,2	1.724
20-24 años	11,5	1.977
25-39 años	16,2	2.141
40-54 años	15,6	2.089
55 y mas años	20,0	2.132

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social e INEM.

Desde otra perspectiva, también podemos estimar la cuantía de las Prestaciones por Desempleo, en base a los datos previstos en los indicadores de seguimiento del Programa 312.A , establecidos en los Presupuestos Generales del Estado de 1.991.

Si relacionamos la nómina media pagada con el número medio de perceptores de los tres niveles de protección de la contingencia - Contributivo, Subsidio y REASS-, según los datos del cuadro nº 7 obtenemos , las cuantías siguientes de las prestaciones respectivas.

CUADRO Nº 12	NOMINA MEDIA MENSUAL PAGADA POR BENEFICIARIO		
	1.989	1.990	1.991
NIVEL DE PRESTACION			
Contributivas	110.335	93.898	109.200
Subsidio de desempleo	39.941	37.318	40.152
Subsidio REASS	24.256	23.516	26.605

Los datos precedentes reflejan , "grosso modo" , pero de forma expresiva (aún considerando el carácter previsional de los datos utilizados) , el diferencial de la cuantía de las prestaciones existentes en el sistema institucional vigente de Protección por Desempleo.

Así , en 1.991 la cuantía media de la Prestación Contributiva será 2,7 veces la cuantía media del Subsidio por Desempleo y 4,1 veces la cuantía de la Prestación del Subsidio REASS.

De otra forma dicho : un receptor del Subsidio por Desempleo recibirá sólo el 36,8 por ciento de lo que recibe el receptor medio de la Prestación Contributiva. A su vez el parado eventual agrario subsidiado por el REASS recibirá sólo el 24,4 por ciento de la Prestación Contributiva y el 66,3 por ciento de la Prestación recibida por el receptor del Subsidio por Desempleo.

Estos datos son los que fundamentarían la defensa de la tesis de que un aumento del número de receptores y de la mejora de la Protección por Desempleo que pudiera inferirse del incremento de la tasa de cobertura no es plenamente identificable con una mejora real de protección de los parados.

El aumento del número de receptores de prestaciones económicas se corresponde, sobre todo, con un aumento del número de beneficiarios del nivel asistencial. Este aumento se refleja en un incremento de la tasa de cobertura , incremento a su vez reforzado por un descenso del paro registrado. En consecuencia el incremento de la tasa de cobertura encubre, de hecho, un número creciente de receptores que reciben prestaciones medias inferiores.

Como es lógico, un mayor número de receptores del nivel asistencial no comporta, per se, -cuando se reducen los receptores del nivel contributivo-el incremento en valores absolutos del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo.

En el gráfico nº 4 , siguiente, se representan las estructuras porcentuales del número de beneficiarios según regímenes de protección , - Contributivo, Asistencial y REASS - (columna izquierda), así como la participación porcentual de estos regímenes de Prestaciones Económicas en el gasto presupuestario previsto para el ejercicio de 1.991 (columna derecha) (20).

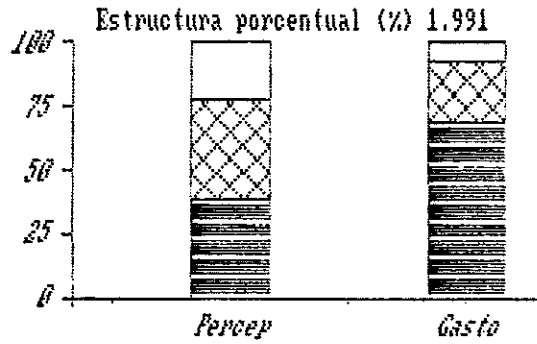
Una simple comparación de ambas gráficas , permite observar la siguiente estructura de desequilibrios:




- El 38,2 por ciento de los perceptores corresponden al Nivel Contributivo y absorben el 68,5 por ciento del gasto presupuestario previsto para 1.991.
- El Subsidio por Desempleo contabiliza el 39,4 por ciento del total perceptores y recibe sólo el 23,7 por ciento del gasto presupuestario .
- El Subsidio REASS evidencia el mayor desequilibrio de los existentes entre el número de perceptores (22,4 por 100 del total) y gasto presupuestario (7,8 por 100) en 1.991.

(20)El número de beneficiarios corresponde a los previstos en los Objetivos e Indicadores de seguimiento del Programa 312.A, (cuadro nº 7). El gasto público presupuestario corresponde a los créditos iniciales del Programa 312.A (cuadro nº 6).

GRAFICO Nº 4. NUMERO DE PERCEPTORES Y GASTO PUBLICO EN.
 PRESTACIONES POR DESEMPLEO. 1.991.
 (Estructura porcentual).

Nº DE PERCEPTORES Y GPPD.



	Porcentaje (%).	
	Percepto- res.	Gasto.
 Contributivas	38,2	68,5
 Subsidio	39,4	23,7
 REASS	22,4	7,8

5. EL GASTO PUBLICO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN EL MARCO

DE LAS POLITICAS DEL MERCADO DE TRABAJO.

A principios de los años 90, España como el resto de los Gobiernos de la Comunidad Europea sigue enfrentada a un doble problema en el ámbito del mercado de trabajo:

- El problema del elevado desempleo, estructurado ya como paro de larga y muy larga duración.
- El problema del desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo derivado de la cualificación de la fuerza de trabajo existente.

Esta doble vertiente conlleva que las políticas nacionales del mercado de trabajo se integren tanto por programas "activos" de gasto público (servicios públicos de empleo, programas de formación para adultos, subsidios al empleo, medidas específicas para jóvenes y minusválidos), como por programas de medidas "pasivas" (prestaciones por desempleo, y planes de jubilación anticipada) así como medidas en el marco regulador de normas y reglamentaciones públicas del mercado de trabajo (21).

Como resultante se observa que aún cuando el Gasto Público destinado a las Políticas del Mercado de Trabajo sigue todavía domina-

(21) Comisión de las Comunidades Europeas. "El Empleo en Europa, 1.990". Luxemburgo, 1.990. Página 121.

do por el seguro de paro, refleja ya la creciente importancia relativa del gasto en las políticas más activas.

El Gasto Público destinado a Programas de Mercado de Trabajo en el bienio 1987-1988 en los países de la Europa comunitaria oscila entre valores inferiores al 1 por 100 del PIB (Grecia y Portugal) y los registrados en Dinamarca, que superan el 5 por 100 del PIB. En el bienio citado, España destinó más del 3 por 100 del PIB a Gastos en Programas del Mercado de Trabajo.

De igual forma que el gasto total es heterogeneo en su importancia relativa, también la estructura interna del mismo, evidencia importantes diferencias entre los doce países comunitarios. En la medida en que las diferentes políticas nacionales de Gasto Público en el Mercado de Trabajo vienen acentuado de una u otra sus prioridades tanto en programas de jubilación anticipada como en programas de medidas activas (política de empleo y formación profesional) en el propio mercado de trabajo se consolidan las diferencias registradas desde una perspectiva comparada.

De todas formas, en la mayoría de los Estados miembros el Gasto Público en Prestaciones al Desempleo sigue dominando la estructura interna del gasto destinado a Programas del Mercado de Trabajo. Solamente en Portugal, Grecia e Italia, el gasto destinado a medidas activas sobrepasa el gasto destinado al seguro de paro.

Esta situación se atribuye más a "la escasa cuantía de las Prestaciones por Desempleo de estos países, que a un elevado nivel de gasto activo " (22).

Además ,en los Estados meridionales (Italia, España, Portugal y Grecia), el incremento del gasto dedicado a medidas activas ha sido especialmente importante como resultado de una decisión política consciente, en conjunción con una doble circunstancia. De una parte el hecho de que estas medidas estaban sólo relativamente implantadas en estos países y de otra debido a que en España y Portugal la adhesión a la Comunidad ha aportado financiación adicional a los respectivos programas nacionales de gasto público

En todo caso la propia Comisión europea reconoce que el gasto en políticas activas del mercado de trabajo en la Comunidad se encuentra todavía por debajo del nivel de Suecia donde es superior al gasto que supone el generoso sistema de Prestaciones por Desempleo (23).

(22) Comisión de las Comunidades Europeas . "El empleo en Europa, 1.990". Luxemburgo, 1.990. Pagina 122.

(23) Vid Angel Melguizo y M^a Teresa López : "El gasto público en Prestaciones por Desempleo en los países de la Europa comunitaria." Presupuesto y Gasto Público, nº3. 1.991. Páginas 165-182.(Cif. Comisión de las Comunidades Europeas,1.990).

Concretándonos en el caso de España, se observa que en simultaneidad con el aumento experimentado por el Gasto en Protección por Desempleo, prácticamente duplicado en términos nominales entre 1983 y 1989, han ido ganando peso relativo - si bien en cuantía modesta - los otros dos grandes Programas de actuación de la política de mercado de trabajo, es decir, del Fomento del Empleo y de la Formación Profesional Ocupacional.

Si en 1983, el 90 por 100 de los recursos de la política de empleo se destinaban a la Protección por Desempleo, en 1987 la Protección por Desempleo supone ya sólo el 78,1 por 100. Es decir pierde por tanto 11,9 puntos porcentuales en cuatro años, a pesar de haber aumentado en este período sus recursos en un 54,2 por 100 en pesetas corrientes (24).

Este cambio no sería sino el reflejo de la nueva orientación de la política de empleo tendente a primar la adaptación de la fuerza de trabajo a las actuales necesidades del mercado laboral.

Sin embargo, la actual consolidación de los niveles de paro y su estructuración como paro de larga duración, determinan que el Gasto Público en Prestaciones por Desempleo, continúe siendo la rúbrica hegemónica del Gasto Público en Políticas del Mercado de Trabajo, hasta representar el 78,7 por ciento del total en 1.991.

(24) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. "Mercado de trabajo en España durante 1.987". Madrid, 1.987. Página 413. Estos datos difieren de los registrados en la OCDE (1.989). Pero tanto una como otra fuente sí evidencian la mayor proporción relativa, en España, del Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en relación con el gasto total en políticas del mercado de trabajo.

Así, los créditos iniciales de los Presupuestos Generales del Estado para 1.991 destinados a estos Programas de gasto (25) se distribuyen de la forma que refleja el cuadro nº 13.

- Créditos asignados a gasto en **Prestaciones a los Desempleados (Programa 312 A)** : 1.194.765 millones de pesetas, equivalentes al 78,9 por 100 del total de créditos asignados a programas gestionados por el INEM.

Como ya sabemos, "este programa conforma la gestión del servicio de la prestación social por desempleo, en lo que se refiere a declarar el reconocimiento, suspensión, extinción, recaudación y pago de las Prestaciones por Desempleo. Dentro de este programa se incluye el control indirecto de las prestaciones que pueden definirse como el conjunto de comprobación o investigación que efectúa el INEM y que le permite verificar el cumplimiento de las obligaciones y requisitos de permanencia en el disfrute de las prestaciones o subsidios por desempleo".

(25) Para la descripción de estos Programas de Gasto, vease "Presupuestos Generales del Estado, 1.991". Proyecto. Gastos. Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos. Trabajo y Seguridad Social. Sección 19. Tomo IX.

CUADRO Nº 13.

PROGRAMAS DE POLITICAS DE MERCADO DE TRABAJO.

Presupuesto inicial del INEM, 1.990 y 1.991. Programas de gasto presupuestario.

Millones de pesetas.

CAPITULOS	312 A PD	322 A PGE	322 B FPO	723 B RR	TOTAL
1. Gastos de personal					
1.990.....	7.342,5	19.138,9	17.570,8	88,6	44.140,8
1.991.....	6.466,2	26.091,6	16.066,0	95,4	47.788,3
2. Gastos en bienes corrientes y serv.					
1.991.....	1.914,6	5.695,5	3.285,4	13,7	10.909,2
1.991.....	1.079,5	5.606,0	5.132,5	10,2	11.828,0
3. Gastos financieros.					
1.990.....	-	3,0	5,0	-	8,0
1.991.....	-	3,0	6,0	-	9,0
4. Transferencias corrientes					
1.990.....	1.089.446,0	151.743,0	105.045,0	6.500,0	1.357.734,0
1.991.....	1.184.217,4	133.578,0	118.541,5	5.778,0	1.442.114,9
6. Inversiones reales.					
1.990.....	-	-	11.200,0	-	11.200,0
1.991.....	-	8.654,0	2.643,0	-	11.297,0
7. Transferencias de capital.					
1.990.....	-	-	1.600,0	-	1.600,0
1.991.....	-	-	1.100,2	-	1.100,2
8. Activos financieros.					
1.990.....	2,0	0,8	5,2	-	8,0
1.991.....	2,0	1,0	5,0	-	8,0
SUMA GASTO DEL PROGRAMA					
1.990.....	1.098.705,1	176.581,2	138.711,4	6.602,3	1.425.600,0
1.991.....	1.191.765,1	173.933,6	143.494,2	58883,6	1.514.145,4
Transferencias entre Subsectores					
1.990.....					3.850,0
1.991.....					3.350,0
TOTAL GASTO INICIAL					
1.990.....					1.429.450,0
1.991.....					1.517.495,4

NOTA: 312 A PD : Prestaciones a los desempleados.

322 A PGE : Promoción y gestión de empleo.

322 B FPO : Formación profesional ocupacional.

723 B RR : Reconversión y reindustrialización.

FUENTE: Elaboración propia.

Datos base: Presupuestos Generales del Estado para 1.990 y 1.991.

- La Promoción y Gestión de Empleo (Programa 322 A) absorbe el 11,4 por 100 del total, con 173.934 millones de pesetas.

"Este Programa integra dos grandes áreas de actuación. La primera, de promoción, dirigida a incentivar la contratación de determinados colectivos y a generar un incremento neto de la ocupación, ya sea temporal o estable; y la segunda que tiene por objeto adecuar la demanda de empleo a la oferta existente, y en último término, producir el encuentro entre ambas, es decir, la colocación de los demandantes".

- La Formación Profesional Ocupacional (Programa 322 B) , absorbe el 9,5 por ciento del total Presupuesto INEM con, 143.494 millones de pesetas (26).

"El objetivo básico del Programa 322 B es el de promover la cualificación de la población activa a través de la mejora continua de la Formación Profesional Ocupacional".

(26) El incremento de los recursos económicos destinados por el Estado a Formación Profesional Ocupacional se justifica por "la creciente importancia que los continuos y rápidos cambios tecnológicos tienen en los procesos de renovación de las estructuras empresariales". El Programa de Formación Profesional Ocupacional tiene el apoyo financiero del Fondo Social Europeo y se desarrolla en coordinación con la renovación del sistema educativo. Vid Ministerio de Economía y Hacienda "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 1.991". Madrid, 1.990. Página 57.

- La Reversión y Reindustrialización (Programa 723 B) absorbe el 0,4 por ciento con 5.883,6 millones de pesetas.

" La acción administrativa que se desarrolla en relación con este Programa, consiste en un conjunto integrado de medidas de diversa índole (industriales, financieras, tributarias, y laborales) que se orientan a garantizar la viabilidad a medio y largo plazo, en condiciones de competitividad, de los sectores básicos de nuestra industria, cuya supervivencia estaba gravemente amenazada por los efectos de la crisis mundial. Confluyen, por tanto, al logro del citado objetivo las actuaciones de ámbito sectorial que, coordinadamente, desarrollan los Ministerios de Industria y Energía, Economía y Hacienda y Seguridad Social".

Esta es la razón de que el INEM gestione de este Programa 723 B. sólo 5.883,6 millones de pesetas, equivalentes al 6,3 por ciento del total destinado a "Reversión y Reindustrialización" (93.920 millones de pesetas en créditos presupuestarios iniciales de 1.991).

De todo lo expuesto, cabe resaltar, para concluir esta última sección, que la política presupuestaria de Protección al Desempleo tiene para 1.991, entre otros objetivos, el de integrar la Protección al Desempleo con las medidas de carácter positivo (27). La integración de las Prestaciones por Desempleo con las medidas de carácter positivo deberían configurar la Protección al Desempleo "no como un todo independiente sino como una parte de la política de empleo, tendente a posibilitar la reinserción en el mercado laboral de los desempleados protegidos" (28).

Como es obvio, la mayor dificultad a que se enfrenta el logro de este objetivo- al menos en dimensión o magnitud de alguna relevancia - es la fortaleza del nivel y de la estructura del paro realmente existente (se contabilizan 2.420.520 parados según la EPA del primer trimestre de 1.991, equivalente a una tasa de paro del 16,14 por ciento), así como las potencialidades de su permanencia durante la última década del siglo XX.

(27) Otros objetivos serían: la personalización y simplificación del servicio y la mejora en la gestión de las prestaciones. Vid. Ministerio de Economía y Hacienda. El Presupuesto para 1.991. Madrid, 1.991. Página 98.

(28) Presupuestos Generales del Estado para 1.991. Gastos. Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos. Trabajo y Seguridad Social. Sección 19. Tomo IX. Página 124.

En este hecho radica , en nuestra opinión, el aval más solvente de la tesis que sostiene que no siendo previsible la disminución del nivel actual de **Gasto Público en Prestaciones por Desempleo** - al contrario, sería plausible su crecimiento para incrementar los niveles actuales de protección de esta contingencia - la prioridad máxima de la política de este Programa de gasto debería otorgarse al fortalecimiento de su actual nivel de eficiencia.

BIBLIOGRAFIA

_____ LEY 31/1.990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.991. B.O.E. de 28 de diciembre.

_____ " Presupuestos Generales del Estado , 1.991 " Proyecto. Gastos. Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos. Trabajo y Seguridad Social. Sección 19. Tomo IX. Madrid, 1.990.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (1.990) "El empleo en Europa, 1.990". Luxemburgo, 1.990.

LOPEZ LOPEZ, M.T. y MELGUIZO SANCHEZ, A. (1.990) "Gasto Público en Prestaciones por Desempleo. España ,1.977-1.989". Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. Economía Aplicada VI. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1.990.

MELGUIZO SANCHEZ, A. (1.991) "Salario social y Hacienda Pública en el Estado de las Autonomías". Revista " Economía y Sociedad", número 4. Comunidad de Madrid, Madrid 1.991.

MELGUIZO SANCHEZ, A. y LOPEZ LOPEZ, M.T. (1.991) "El Gasto Público en Prestaciones por Desempleo en los países de la Europa Comunitaria ". Presupuesto y Gasto Público, número 3, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid , 1.991.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1.990)." Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 1.991". Madrid, 1.990.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1.990) " El Presupuesto para 1.990 ". Madrid, 1.990.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1.989) "Mercado de trabajo en España durante 1.987. Coyuntura y programas de actuación". Madrid, 1.991.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1.990) Anuario de Estadísticas Laborales, 1.989. Madrid, 1.990.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1.991) Boletín de Estadísticas Laborales, número 80, marzo, 1.991.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1.991) "Mercado de trabajo en España (1.985-1.990)". Coyuntura Laboral , nº 33, enero, 1.991.

OCDE (1.990) " Employment Outlook " . July, 1.990.
