

La dinámica de las prestaciones de garantía de ingresos y sus efectos sobre la inserción laboral

JOSÉ MARÍA ARRANZ*, LUIS AYALA CAÑÓN**, CARLOS GARCÍA-SERRANO* Y LUCÍA MARTÍNEZ VIRTO***

RESUMEN*

Este artículo aporta evidencia sobre la relación entre el sistema de garantía de ingresos y el mercado de trabajo en España. Para ello, se analizan las dinámicas de entrada y salida del empleo de los perceptores de prestaciones por desempleo en su nivel asistencial y de rentas mínimas autonómicas, utilizando por primera vez ficheros longitudinales de registros administrativos de beneficiarios y datos con información administrativa de todas las comunidades autónomas. Los resultados señalan que, aunque la permanencia media en los subsidios es corta, existe un grupo con pocas posibilidades de independencia económica fuera de la prestación.

* Universidad de Alcalá (josem.arranz@uah.es y carlos.garcia@uah.es).

** Universidad Rey Juan Carlos (luis.ayala@urjc.es).

*** Universidad Pública de Navarra (lucia.martinez@unavarra.es).

* Este artículo está basado en los análisis y los resultados procedentes del proyecto "Revisión de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad", realizado para el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y cofinanciado por el Programa para el Empleo y la Innovación Social de la Unión Europea (eje PROGRESS) en la convocatoria VP/2014/006 ("Apoyo a las reformas de protección social"). Se remite a los lectores interesados al informe completo (en particular, el capítulo 4), donde podrán encontrar análisis más detallados y extensiones de los que aquí se presentan.

1. INTRODUCCIÓN¹

La consideración de objetivos de incorporación laboral en el diseño de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos adquiere creciente relevancia. Con carácter general, todas aquellas prestaciones orientadas a proteger a los colectivos empleables incluyen acciones de orientación en la búsqueda de empleo. Estas acciones tienen su origen en el tradicional debate sobre si las prestaciones sociales favorecen la incorporación al empleo, al prevenir procesos de deterioro personal y social con costes laborales que pueden ser irreversibles, o si, por el contrario, el potencial desincentivo a la búsqueda de empleo puede fomentar la cronificación en la percepción de las prestaciones.

En el ámbito de las prestaciones por desempleo, la incorporación de medidas de activación

¹ Los autores desean expresar su agradecimiento al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) por la disponibilidad de los datos contenidos en los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones por desempleo en el contexto del convenio firmado entre el SEPE y la Universidad de Alcalá, y a las comunidades autónomas, por la puesta a disposición de los datos de rentas mínimas. Ninguna de estas instituciones es responsable de los posibles errores que pudieran existir en los resultados por el tratamiento de los datos realizado por los autores ni de las interpretaciones, juicios u opiniones expresados a partir de los resultados obtenidos.

para favorecer las transiciones hacia la participación laboral ha implicado el establecimiento de nuevos criterios para algunas de las prestaciones monetarias tradicionales, creándose incluso nuevos instrumentos que directamente vinculan la prestación monetaria a la participación en actividades de activación. En cuanto a las rentas mínimas autonómicas, los intentos de activación han consistido en la integración en un mismo esquema de protección del derecho a una prestación económica y el derecho a participar en actividades de promoción de la inclusión social de las personas beneficiarias.

En este artículo se aborda el análisis de la relación entre el sistema de garantía de ingresos y el mercado de trabajo para el caso de España. Con este objetivo, se presta atención principalmente a la dinámica de transiciones de entrada y salida del empleo, pero también de otras situaciones. Dado este interés en los aspectos vinculados con el empleo, el análisis se centra en aquellas prestaciones que tratan tanto de cubrir la insuficiencia de ingresos de los individuos y los hogares como de favorecer la transición hacia el empleo; es decir, las prestaciones por desempleo en su nivel asistencial y las rentas mínimas autonómicas.

Por ello, en primer lugar se examina la relación entre la percepción de las prestaciones no contributivas por desempleo y la inserción laboral, para lo que se emplean por primera vez los ficheros de registros administrativos de las personas perceptoras enlazados a lo largo del tiempo. A continuación, se hace lo mismo en el caso de las rentas mínimas autonómicas, utilizando una base de datos con información administrativa de (casi) todas las comunidades autónomas para examinar las dinámicas de entrada, salida y permanencia en la prestación, así como la posible influencia de las actividades de inserción en la salida de los programas. El artículo termina con una sección de conclusiones.

2. EL NIVEL ASISTENCIAL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El nivel asistencial (no contributivo) del sistema de prestaciones por desempleo español está formado por los subsidios y programas para las personas en situación de desempleo transitorio que gestiona el Servicio Público de Empleo

Estatual (SEPE). Dentro de estas prestaciones se incluye el subsidio por cotizaciones insuficientes, el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva y el subsidio por agotamiento de la prestación contributiva para mayores de 45 años, el subsidio de revisión de mayor edad, el subsidio agrario para residentes en Extremadura y Andalucía, el subsidio dirigido a emigrantes retornados a España, el subsidio dirigido a personas excarceladas, la Renta Activa de Inserción (RAI), el subsidio para personas mayores de 55 años, el Programa de Recualificación Profesional (Prepara) y el Programa de Activación para el Empleo (PAE)².

El aspecto novedoso del estudio que se presenta aquí radica en la aportación de información sobre la dinámica de la percepción de los subsidios por desempleo, lo que implica el análisis de la evolución a lo largo del tiempo de la situación de las personas receptoras que entraron en el sistema en un momento dado. Esta perspectiva longitudinal permite estudiar cuestiones que tienen que ver con la duración de los episodios de percepción de los subsidios, las reentradas en su percepción y la evolución de las altas (entradas) de las personas receptoras según el tipo de subsidio, así como otras relacionadas con la dinámica (en particular, la permanencia y la salida) de las personas receptoras de subsidios³.

² Una descripción del sistema español de protección por desempleo se puede encontrar en Toharia (1997), Angoitia y Tobes (2006) y Toharia *et al.* (2009). Cuestiones como su cobertura o su grado de generosidad se tratan en Toharia *et al.* (2009) y Malo y García-Serrano (2010). García-Serrano (2011) examina tres cuestiones que normalmente se aducen como ejemplos de mal funcionamiento del sistema: la existencia de una normativa laxa y su aplicación poco exigente en cuanto a las sanciones a las personas receptoras por no cumplir con su obligación de búsqueda activa de empleo; los períodos prolongados de derecho a la prestación; y el desincentivo de las prestaciones sobre la búsqueda de trabajo y la salida del paro. Arranz, Muñoz-Bullón y Muro (2009) examinan el efecto de la reducción del nivel de prestaciones tras la reforma de 1992 sobre la tasa de salida de las personas receptoras.

³ Hay varios estudios que han examinado la relación entre percepción y salida del paro en España: unos, con datos administrativos del SEPE (Histórico del Sistema de Prestaciones, HSIPRE) similares a los que se utilizan en este estudio (véase Cebrían *et al.*, 1995 y 1996; Jenkins y García-Serrano, 2004; Alba, Arranz y Muñoz-Bullón 2007); otros, con datos de la *Encuesta de Población Activa* enlazada, que permite el seguimiento de los individuos durante seis trimestres consecutivos (Bover, Arellano y Bentolila, 2002; Cantó y Toharia, 2003); y otros, con los datos administrativos de la *Muestra Continua de Vidas Laborales, MCVL* (Toharia *et al.*, 2010; Arranz, García-Serrano y Toharia, 2010; Rebollo, 2012; Rebollo y García-Pérez, 2015). Prácticamente, ninguno de ellos distingue entre las prestaciones contributivas y las asistenciales y ninguno examina los distintos tipos de subsidios.

2.1. La base de datos

La base de datos utilizada en esta sección se ha generado a partir de los ficheros de prestaciones por desempleo del SEPE facilitados por la unidad estadística de prestaciones por desempleo. Se trata de una base de datos que permite un análisis sin precedentes de las trayectorias de las personas receptoras de prestaciones por desempleo. Los ficheros del SEPE contienen información de las personas beneficiarias y/o receptoras de prestaciones contributivas y subsidios por desempleo en cada mes, así como también datos sobre los movimientos de alta, reanudación y baja registrados cada año y detallados por meses. En concreto, el periodo de observación de la población de personas receptoras se extiende desde enero de 2007 hasta diciembre de 2014.

Se ha aprovechado esta fuente estadística para explotar la información mensual sobre los episodios de subsidios por desempleo registrados por cada receptor. Para ello, ha sido necesario generar una nueva base de datos a partir de la información existente, que se ha estructurado en una doble dimensión. Por un lado, se han leído los episodios de prestaciones para identificar los periodos de percepción de distinto tipo (contributiva, subsidio o RAI). Por otro lado, se han enlazado, para cada tipo de subsidio, los ficheros vivos de subsidios de cada persona hasta que deja de tener relación con el sistema de prestaciones por desempleo, con objeto de conocer su vida laboral a lo largo del tiempo como persona receptora y cuantificar sus periodos de derecho y sus duraciones consumidas. Esta forma de proceder hace posible conocer cuándo comienza un episodio de percepción (es decir, cuándo se produce el alta y el beneficiario comienza a percibir el subsidio) y cuándo termina (es decir, cuándo se produce la baja y el beneficiario deja de percibir el subsidio), así como si la misma persona aparece posteriormente como receptora del mismo tipo de subsidio o de otro.

Dado que la gran variedad de subsidios en el nivel asistencial dificulta el análisis de la evolución de las tipologías de altas, se ha considerado conveniente excluir algunos subsidios muy minoritarios y agrupar los 17 restantes en seis categorías: subsidio por agotamiento de una prestación contributiva de personas menores

de 45 años, subsidio por agotamiento de una prestación contributiva de personas mayores de 45 años, subsidio por cotizaciones insuficientes, colectivos especiales, renta agraria y otros programas (RAI y programas temporales).

2.2. Duración y reentradas

Dos elementos clave en cualquier evaluación del sistema de protección por desempleo son la duración efectiva de los episodios de percepción y las reentradas. La información presentada aquí se refiere a los episodios que comenzaron en cada uno de los años del periodo 2007-2012 y que se observan a lo largo del periodo 2007-2014. Los datos están censurados por la derecha, de modo que no se dispone de información sobre el tiempo restante de percepción de subsidio para aquellas personas que a 31 de diciembre de 2014 aún lo están recibiendo. Por este motivo, se han excluido del análisis los episodios que comienzan en los años 2013 y 2014 que se verían más afectados por el límite de la ventana de observación.

En primer lugar, se analiza la duración de las prestaciones. Para ello, se ha examinado la duración efectiva (en meses) del primer episodio de subsidio por desempleo por año de inicio. El panel (a) del cuadro 1 contiene la evolución del número de personas beneficiarias de subsidios (nivel asistencial, RAI y PRODI), la media, la desviación típica y algunos componentes de la distribución de duraciones (10, 25, 50, 75 y 90 por ciento).

Los resultados muestran que, en el periodo considerado, la duración promedio del primer episodio de subsidio por desempleo es de unos 12-13 meses. Esta cifra disminuye desde los catorce meses, cuando este primer episodio ocurre en 2007-2008, hasta un mínimo cercano a once meses en 2010, y se recupera después para situarse por encima de los doce meses en 2011-2012. En cuanto a la distribución, el 50 por ciento de las personas presentan duraciones de 9-10 meses o menos en 2007-2008, que se redujeron a siete meses o menos en los años 2009-2010 (cifra condicionada por el volumen de personas receptoras del PRODI) y luego volvieron a aumentar a 10-11 meses o menos. Por el contrario, el 10 por ciento de las

personas receptoras presenta duraciones muy cortas, inferiores a 3-4 meses, mientras que otro 10 por ciento (el que está situado por encima del 90 por ciento de la distribución) muestra duraciones largas, superiores a los dos años en todo el periodo de estudio.

Como elemento adicional de análisis, se ha procedido a calcular la duración acumulada de los episodios de percepción de subsidios (que pueden haber sido más de uno) por parte de la misma persona a lo largo de los años considerados. Hay que tener en cuenta que alguien que acceda al sistema asistencial por primera vez en 2011, por ejemplo, tiene menos tiempo para volver a entrar (puesto que, en este caso, solo

podríamos observar ese segundo o posterior episodio de cobro de la prestación desde 2011 hasta 2014). Esto implica que, como el periodo de observación se va reduciendo a medida que se consideran años posteriores de entrada en el sistema asistencial, las duraciones acumuladas se encuentran cada vez más afectadas por el impacto que tiene la censura por la derecha que se comentó más arriba.

Los resultados del cálculo de estas duraciones acumuladas se recogen en el panel (b) del cuadro 1. Como era de esperar, las duraciones acumuladas son más prolongadas que las duraciones del primer episodio. Cuando se observa a los individuos durante un periodo de

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LA DURACIÓN (EN MESES) DE LOS EPISODIOS DE PERCEPCIÓN DE LOS SUBSIDIOS POR DESEMPLEO, POR AÑO DE INICIO: MEDIA, DESVIACIÓN TÍPICA (DT) Y DISTRIBUCIÓN

PANEL (A): DURACIÓN DEL PRIMER EPISODIO

Año entrada	Nº años obs.	Personas	Duración						
			Media	DT	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	482.751	13,9	16,4	3	6	9	17	24
2008	7	663.729	14,3	14,7	4	6	10	19	25
2009	6	1.404.290	12,8	12,0	4	6	7	18	24
2010	5	1.753.923	11,4	10,3	3	6	7	13	24
2011	4	1.336.979	12,9	9,6	4	6	10	18	25
2012	3	1.323.996	12,4	7,9	4	6	11	18	25

PANEL (B): DURACIÓN ACUMULADA DE TODOS LOS EPISODIOS

Año entrada	Nº años obs.	Personas	Duración						
			Media	DT	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	414.170	29,4	21,8	6	12	25	42	60
2008	7	490.260	28,0	19,3	6	12	25	40	55
2009	6	1.011.987	22,5	16,0	6	8	20	32	46
2010	5	1.077.922	18,4	13,6	5	7	15	25	39
2011	4	685.126	18,4	11,6	5	7	18	25	36
2012	3	614.601	15,7	9,0	5	7	15	23	28

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

tiempo suficientemente largo, como es el caso de los que entran en el subsidio por primera vez en 2007 y 2008 (ocho y siete años, respectivamente), la duración acumulada media se sitúa por encima de los dos años, es decir, en torno al doble de la duración media del primer episodio. A medida que el periodo de observación se reduce, las duraciones acumuladas disminuyen de forma importante, como se desprende de los datos de duraciones medias y de la distribución de las duraciones (en particular, las duraciones más prolongadas).

En cualquier caso, si se reduce el análisis a los perceptores con ventanas de observación más amplias (los que entraron en el subsidio por primera vez en 2007 y 2008), hay que mencionar dos resultados importantes. Primero, de la comparación del número de personas que hay en cada año en el panel (a) y en el panel (b) se deduce que no todas las personas vuelven a entrar en el nivel asistencial cuando se considera un periodo de tiempo largo. Y segundo, los resultados medios se ven notablemente afectados por quienes pasan mucho tiempo como perceptores. Sin embargo, hay una gran cantidad de personas cuyas duraciones acumuladas son relativamente reducidas: la mitad de las personas presentan duraciones iguales o inferiores a 25 meses, y en una cuarta parte de los casos son iguales o inferiores al año.

En resumen, el análisis realizado permite afirmar que la duración del primer episodio de percepción de subsidios no ha variado sustan-

cialmente a lo largo del tiempo. En cuanto a la duración acumulada, las características de la información manejada imponen límites sustanciales a la interpretación de los resultados.

En cuanto al estudio de las reentradas —es decir, el número de veces que una persona perceptora vuelve a recibir algún tipo de subsidio por desempleo a lo largo del tiempo (hasta el final del periodo de observación, que es el 31 de diciembre de 2014)—, el cuadro 2 ofrece el número medio de ellas para diferentes subsidios por desempleo (nivel asistencial, RAI y PRODI) de las personas perceptoras (por año de inicio). También incluye la desviación típica y algunos componentes de la distribución de las reentradas (10, 25, 50, 75 y 90 por ciento).

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

En cuanto a la distribución, el 25 por ciento de las personas presenta solo un episodio de percepción, y el 50 por ciento, uno o dos episodios en promedio durante todo el periodo de análisis, mientras que otro 25 por ciento tenía cuatro reentradas o más antes del año 2009 (tres o más a partir de ese año) y un

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DE LAS REENTRADAS DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE SUBSIDIOS DE DESEMPLEO, POR AÑO DE INICIO: MEDIA, DESVIACIÓN TÍPICA (DT) Y DISTRIBUCIÓN

Años	Nº años obs.	Personas	Reentradas						
			Media	DT	10%	25%	50%	75%	90%
2007	8	482.751	2,7	1,9	1	1	2	4	5
2008	7	663.729	2,8	1,7	1	1	2	4	5
2009	6	1.404.290	2,4	1,5	1	1	2	3	4
2010	5	1.753.923	2,4	1,5	1	1	2	3	4
2011	4	1.336.979	2,5	1,5	1	1	2	3	4
2012	3	1.323.996	2,4	1,5	1	1	2	3	4

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

10 por ciento, al menos cinco reentradas en promedio antes del año 2009 (y, al menos, cuatro a partir de ese año). Estos datos indicarían, por tanto, que el individuo promedio tiende a percibir entre dos y tres subsidios por desempleo cuando se considera un periodo de tiempo largo (al menos, cinco años). En todo caso, la variabilidad entre personas es notable, con un porcentaje relativamente elevado que no vuelve a percibir subsidios y un porcentaje relativamente bajo que lo hace varias veces.

Estos resultados sobre la duración y las reentradas en la percepción de subsidios por desempleo confirman en líneas generales los obtenidos en otro estudio en el que se utilizan datos sobre ocupación y percepción de prestaciones por desempleo procedentes de la *Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL)* para el periodo 2005-2010 (véase García-Serrano *et al.*, 2012). En ese estudio se seleccionó a personas que, tras la pérdida de un empleo, comenzaron un episodio de prestaciones por desempleo (contributivas o asistenciales) en el primer trimestre de 2005 y de 2008 y se les siguió durante casi tres años, hasta diciembre de 2007 y diciembre de 2010, respectivamente⁴.

Un primer grupo de resultados de este estudio se refería a la duración. En concreto, entre quienes comenzaron a percibir prestaciones en 2005, la duración completa de los periodos de desocupación fue de siete meses, y entre quienes comenzaron en 2008, de 8,6 meses. Además, la evidencia sugería que la mayor parte de las personas no pasan largos periodos en el desempleo: la mitad de las que iniciaron la percepción de una prestación en 2005 finalizaron su periodo de desocupación antes de 4,2 meses; las que la iniciaron en 2008, antes de 5,5 meses. Por último, el desempleo de larga duración (un año o más de desocupación) afectó a un 16 por ciento de los primeros y a un 27 por ciento de los segundos⁵.

⁴ La *MCVL* es una base de datos que proporciona información procedente de los registros informatizados de la Seguridad Social y del Padrón Municipal Continuo y, dependiendo de la versión, de los datos fiscales de la Agencia Tributaria. Para más información, véase la página de la Seguridad Social: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST211>

⁵ Este resultado sugiere que la duración media completa de los episodios de desempleo que se obtiene a partir de datos longitudinales y administrativos (como los de la *MCVL*, pero también los de los ficheros del SEPE) es inferior a la duración incompleta que se obtiene a partir de datos transversales y de encuesta (como los de la *EPA*). El peso del paro de larga duración también es inferior.

Un segundo grupo de resultados procede del análisis de la relación entre duración y reentradas. Cuando se considera una ventana de observación relativamente amplia, se encuentra que hay personas que, tras pasar un tiempo recibiendo prestaciones por desempleo, salen del sistema para más tarde volver a entrar. En particular, del análisis se desprende que el porcentaje de personas que pasan mucho tiempo fuera de la ocupación (casi 20 meses de media tanto en el periodo 2005-2007 como en 2008-2010) y que presumiblemente al cabo de un periodo de tres años acaban en la inactividad, es reducido (7,8 por ciento en 2005 y 12,8 por ciento en 2008).

Por tanto, se podría concluir que la mayor parte de las personas receptoras de prestaciones por desempleo (en particular, las que perciben los subsidios) tienden a pasar una parte relativamente reducida del tiempo bajo la cobertura de dichas prestaciones, cuando se considera un periodo de observación de varios años. En realidad, hay una porción mayoritaria que consume periodos muy cortos de prestaciones, aunque vuelve a ellas varias veces. También cabe distinguir otro grupo importante con pocas reentradas y que pasa periodos algo más prolongados recibiendo el subsidio. Sin embargo, la proporción de los que permanecen periodos muy largos y se encuentran desligados del mercado de trabajo tiende a ser reducida (se situaría en torno al 10 por ciento, dependiendo del momento del ciclo económico).

Estos resultados, en suma, no apoyarían la tesis de que una parte relevante de los trabajadores desempleados muestran preferencias por permanecer en el paro, que no llevan a cabo actividades de búsqueda para salir de esa situación o que ven reducirse sus incentivos para volver a la actividad laboral por la percepción de prestaciones. Esta evidencia coincide con la obtenida en otros estudios más generales (García Mainar y Toharia, 2000; Ahn y García-Pérez, 2002; Garrido y Toharia, 2003) en que se examina la relación entre percepción de prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo. De acuerdo con sus hallazgos, la percepción de prestaciones no parece afectar de forma significativa ni a la búsqueda activa de empleo ni a la intensidad de búsqueda, aunque sí (negativamente) a la disponibilidad para aceptar determinados empleos.

2.3. Análisis longitudinal de las personas perceptoras: salidas e inserción laboral

En este apartado se adopta una perspectiva longitudinal de la base de datos presentada anteriormente. En concreto, se ha seleccionado a los que comienzan episodios de subsidios por desempleo en enero de 2007 y en enero de 2010, siguiendo su evolución a lo largo de cinco años: hasta diciembre de 2011 en el caso del primer colectivo, y hasta diciembre de 2014 en el caso del segundo colectivo. Puesto que la ventana de observación es de igual longitud para todos los individuos, disponen del mismo tiempo para agotar los subsidios, encontrar empleo o abandonar la situación de percepción por otras razones. Asimismo, se examina la distribución de las causas de baja de las personas perceptoras de cada subsidio (es decir, si agotan la percepción del subsidio o si transitan hacia el empleo).

En este apartado se presenta un análisis del agotamiento y de la salida de los distintos tipos de subsidios por desempleo. El cuadro 3 muestra la distribución de las causas de baja de los todos los tipos de subsidios por desempleo considerados. Las dos causas mayoritarias son el agotamiento de la prestación y la salida hacia un empleo por cuenta ajena. El peso de cada una de ellas difiere según la duración potencial del subsidio.

Centrando la atención en la la salida hacia la ocupación, un aspecto que merece la pena señalar es que la forma de clasificar las causas de salida impide saber si una persona encuentra empleo inmediatamente después o unas semanas después de haber agotado la prestación. En la medida en que una parte de quienes la agotan vuelven posteriormente a percibir prestaciones por desempleo, es plausible pensar que han transitado hacia la ocupación en algún momento posterior y más o menos cercano al agotamiento. Por tanto, el grado de inserción laboral medido por la proporción de personas perceptoras cuya causa de baja es la salida hacia un empleo debería considerarse un umbral inferior al verdadero porcentaje de inserción laboral.

A la luz de los datos se puede afirmar que el porcentaje de perceptores que encuentran un

empleo por cuenta ajena varía notablemente en función del tipo de subsidio que reciban. Entre los que perciben subsidios por cotizaciones insuficientes con periodos de derecho cortos de 90, 120 o 150 días (grupo 7), el porcentaje de quienes encuentran un empleo por cuenta ajena en los cinco años siguientes es del 17 por ciento si inician la prestación en 2007 y del 6,6 por ciento si la comienzan en 2010. Estos porcentajes suben entre quienes tienen derecho a periodos de derecho más largos, de 180 o 630 días (grupos 8 y 9): hasta alrededor de un 30 por ciento, en 2007, y entre el 15 y el 20 por ciento, en 2010. También es más elevado el porcentaje de los que encuentran un empleo por cuenta ajena entre los menores de 45 años con responsabilidades familiares que reciben un subsidio porque agotan una prestación contributiva. Para ellos, los porcentajes de quienes, iniciando la percepción de la prestación en 2007 y 2010, encuentran empleo por cuenta ajena son del 42 y 28 por ciento, respectivamente, si tienen 540 días del subsidio (grupo 1), y del 36 y el 31 por ciento si la duración es de 720 días (grupo 2). Asimismo, hay que señalar que estas cifras se reducen al 15,6 y al 15 por ciento, respectivamente, en el caso de los que perciben un subsidio para mayores de 52 años (grupo 13).

Se observa, por tanto, que la proporción de perceptores que salen hacia la ocupación es bastante menor en el segundo periodo de observación que en el primero para todas las categorías de personas perceptoras de subsidios. Este patrón refleja el impacto del empeoramiento de las condiciones económicas y de empleo. Además, el porcentaje tiende a crecer con la duración potencial del subsidio. Si bien esta relación no es lineal, se aprecia de forma algo más clara en el segundo periodo de observación.

De todas formas, hay casos que no encajan con estas conclusiones, como son los de las personas perceptoras de la Renta Agraria y de la RAI, para quienes el porcentaje de salidas hacia la ocupación es muy bajo: un 3 por ciento de los que comenzaron a percibir la Renta Agraria en 2007, y un 1 por ciento de los que comenzaron a percibirla en 2010, encontraron un empleo por cuenta ajena en los cinco años siguientes. Estos porcentajes alcanzaron el 7 y el 4 por ciento, respectivamente, entre quienes percibieron la RAI. Mientras que la reducida presencia de las salidas desde la Renta Agraria puede explicarse por las propias características del programa, la

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DE LAS CAUSAS DE BAJA DE LAS PERSONAS PERCEPTORAS DE SUBSIDIOS POR DESEMPLEO, POR TIPO DE SUBSIDIO: TOTAL NACIONAL. ALTAS INICIALES (PERSONAS) EN ENERO DE 2007 (HASTA DICIEMBRE DE 2011) Y EN ENERO DE 2010 (HASTA DICIEMBRE DE 2014)

PANEL A. ALTAS INICIALES DE ENERO 2007 (HASTA DICIEMBRE DE 2011). PORCENTAJES

Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	11,8	13,7	7,4	15,6	20,1	12,0	5,6	8,1	12,2	33,3	16,4	14,1	54,7	2,6	7,3		9,8
Cuenta ajena	41,8	36,5	22,3	45,4	35,7	8,9	17,1	30,8	29,8	20,0	33,8	13,5	15,6	2,9	2,6		7,3
Otras causas	8,3	13,5	0,4	11,6	17,7	0,8	1,3	1,0	11,8	6,7	9,2	14,9	2,4	0,5	0,9		1,2
Jubilación				0,2	0,3	1,6		0,0	0,1				16,9		0,9		0,1
Agotamiento	38,0	36,1	69,7	27,1	25,8	76,8	76,0	60,0	46,0	40,0	40,1	57,5	10,3	93,8	88,4		81,6
Cuenta propia	0,1	0,2	0,1	0,2	0,4			0,1	0,2		0,5		0,1	0,1			0,0
Fijo discontinuo	0,0			0,1										0,0			
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total casos	2.866	4.849	1.405	597	994	633	767	6.445	3.637	15	207	496	4.261	2.420	233		5.630

PANEL B. ALTAS INICIALES DE ENERO 2010 (HASTA DICIEMBRE DE 2014). PORCENTAJES

Causa de baja	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Grupo 13	Grupo 14	Grupo 15	Grupo 16	Grupo 17 RAI
No consta	12,9	13,4	11,3	17,7	23,9	14,0	8,3	9,2	12,2	27,0	13,4	10,3	60,2	4,5	2,4	9,0	7,4
Cuenta ajena	27,9	31,4	14,0	28,6	27,2	10,6	6,6	15,2	20,5	14,3	14,4	5,7	15,0	1,1	0,6	17,0	4,1
Otras causas	4,7	8,0	0,7	8,0	11,3	0,3	0,8	0,7	8,4	6,4	13,4	10,9	3,6	0,3	1,1	1,7	1,2
Jubilación				0,1	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0	1,6			13,9		1,9	0,0	0,7
Agotamiento	54,1	46,6	73,8	45,0	36,9	74,9	84,2	74,9	58,6	50,8	57,2	73,1	7,1	94,0	94,0	72,2	86,5
Cuenta propia	0,4	0,6	0,1	0,5	0,5	0,2	0,1	0,1	0,4		1,5	0,1	0,3	0,1		0,1	0,1
Fijo discontinuo																	
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total casos	9.577	23.616	6.461	2.190	6.021	1.358	2.591	15.898	8.255	63	201	903	10.174	3.610	536	67.830	11.247

Fuente: Elaboración propia a partir de los ficheros mensuales de personas perceptoras de prestaciones (SEPE).

de la RAI parece apuntar a las especiales dificultades de inserción laboral a las que se enfrentan los colectivos a los que se dirige esta prestación.

casi la totalidad de las comunidades autónomas. Este fichero incorpora datos de todas las comunidades salvo Cataluña.

3. LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS

3.1. La base de datos

Para la evaluación de los programas de rentas mínimas se ha utilizado una base de registros administrativos con información sobre las unidades perceptoras de estas prestaciones. En este tipo de registros se dispone de datos longitudinales que, gracias a la existencia de marcos de análisis cada vez más compactos, hacen posible abordar el estudio de los aspectos dinámicos del cobro de las rentas mínimas. En todo caso, ha sido necesario depurar estos registros de personas y familias beneficiarias de estas prestaciones para poder controlar las numerosas fuentes potenciales de errores y adecuar el formato a las necesidades de análisis. La depuración ha implicado un proceso completo de transformación de los registros desde su estado original orientado a la gestión a ficheros que posibiliten su análisis.

La explotación de una base de datos longitudinal hace necesario reconstruir la evolución cronológica de cada hogar mientras es beneficiario del programa, de modo que se disponga de información de su dinámica temporal. Aunque en los ficheros utilizados no existen datos directos de duraciones, el procedimiento más habitual en otros países es considerar la duración en el programa como el período comprendido entre el inicio del cobro de la prestación y la última fecha de percepción. Adaptar la base de datos ha requerido realizar imputaciones de datos en algunos casos. En otros, la forma de recogida de los datos restringe el análisis de la duración. En cualquier caso, el hecho de contar con fechas exactas de entrada y salida ha permitido un cálculo muy ajustado de los meses de permanencia en el programa.

La disponibilidad de estos registros en algunas comunidades autónomas ha permitido la realización de evaluaciones de sus programas de rentas mínimas, como los de la Comunidad de Madrid (Ayala y Rodríguez, 2007a, 2007b) y Cataluña (Casado y Blasco, 2009), aunque la evidencia sobre los resultados de estos programas es todavía muy limitada. Por ejemplo, apenas existen estudios desde la perspectiva longitudinal que abarquen más de un programa autonómico (Ayala y Rodríguez, 2012). Los resultados de estas pocas evaluaciones parecen reflejar que, pese a las dificultades de algunos colectivos, las duraciones no parecen ser más prolongadas que las registradas en otros países europeos (Immervoll, Jenkins y Königs 2015), por lo que no puede afirmarse que los problemas de cronificación sean más agudos en el caso español.

Para la elaboración de la base de datos se envió a los responsables técnicos de los programas de las comunidades autónomas un cuestionario específico para la preparación de los ficheros por sus servicios informáticos. Dicho cuestionario solicitaba información sobre un conjunto de variables básicas, con objeto de homogeneizar, en la medida de lo posible, las bases de datos de cada comunidad. Los 17 ficheros regionales se armonizaron recodificando los valores de algunas variables y se fusionaron en una única base común. El resultado es una base de microdatos con más de 600.000 observaciones referidas a los distintos episodios de participación en el programa de las personas beneficiarias de cada comunidad. Por su tamaño y su carácter censal, la base de datos constituye una fuente excepcional para el análisis de la dinámica de las rentas mínimas no solo en España, sino también en el contexto europeo. El período de referencia en la solicitud de los datos era el comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2015. Debido a los cambios en los sistemas de información durante ese intervalo temporal, no todas las comunidades autónomas pudieron enviar registros que cubrieran el período completo.

Aún no existen, sin embargo, análisis que incorporen datos de todas las comunidades autónomas para realizar un balance global del conjunto de las rentas mínimas. Una de las contribuciones de nuestro estudio es la construcción de un fichero de registros de beneficiarios de rentas mínimas a partir de información de

Para un correcto tratamiento de los datos se eliminaron del análisis las observaciones correspondientes a las comunidades autónomas con información para un periodo muy breve (Extremadura y Melilla) o las de aquellos programas cuyas características fuerzan a que los episodios sean muy cortos, como es el caso de Andalucía. También se eliminaron los datos de hogares que aparecían como beneficiarios de la prestación, pero que se encontraban ya en el programa antes del inicio de la recogida de datos. El primer y el último momento de cobro de la prestación se tomaron como referencia para medir la duración del periodo de estancia en el programa⁶. En el caso de los expedientes activos o suspendidos, el tiempo estimado de participación en el programa es desde el inicio del cobro al cierre del periodo de observación.

cia social remite al análisis de las duraciones de cada estancia. A este respecto, los trabajos realizados en otros países ponen de manifiesto que, mientras que la mayor parte de las estancias en el programa son de corta duración, existe también un efecto acumulativo en los hogares con menores posibilidades de autonomía socioeconómica que da lugar a un porcentaje notable de beneficiarios de larga duración (Bane y Ellwood, 1994). Las implicaciones en términos de intervención pública son considerables. En la medida en que la mayor parte del gasto lo absorben las personas beneficiarias con duraciones más largas, parece razonable el diseño de actuaciones más selectivas en materia de inserción.

En el cuadro 4 se recogen las diferencias en las duraciones medias de las rentas mínimas percibidas por personas beneficiarias que, en algún momento, pasaron por el programa (todos los expedientes extinguidos) y aquellas que, al cierre del periodo de observación, aún cobraban la prestación (expedientes activos). Los datos referidos a todos los expedientes revelan una acusada concentración de las personas beneficiarias en los intervalos temporales de menor duración.

3.2. Análisis de las duraciones

El debate sobre la existencia o no de cadenas de dependencia asociadas a la participación prolongada en programas de asisten-

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN DE LAS DURACIONES EN LA PERCEPCIÓN DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS (TODAS LAS ENTRADAS)

	<i>TODOS</i>	<i>Activos</i>	<i>Extinguidos</i>	<i>Suspendidos</i>
<1 año	54,2	25,3	78,2	38,0
1-2 años	16,3	22,4	10,5	18,6
2-3 años	9,1	15,4	3,5	14,2
3-4 años	5,7	10,4	1,5	8,9
4-5 años	5,7	9,5	3,1	5,6
5-6 años	3,6	5,7	2,0	5,5
6-7 años	2,2	4,3	0,6	4,1
>7 años	3,4	7,0	0,8	5,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,1
Duración media (meses)	22,3	34,8	12,3	31,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

⁶ Esta decisión excluye del análisis a las personas pendientes de resolución.

Más de la mitad de los que en los once años considerados entraron en los programas estuvieron menos de un año. La duración media de todos los expedientes analizados (460.000) fue inferior a dos años. Para la mayoría de los hogares, la renta mínima fue, por tanto, una ayuda transitoria. No obstante, uno de cada diez hogares estuvo en los programas más de cinco años seguidos. Estas duraciones, en cualquier caso, son inferiores a las estimadas para otros países.

La distribución de expedientes activos presenta un perfil diferente a la de los expedientes extinguidos. Algo menos de la mitad de las personas que figuran en esos expedientes llevan menos de dos años en los programas, lo que contrasta con los que entraron en ellos y luego salieron (el 90 por ciento estuvo menos de dos años). Además, un 15 por ciento ha percibido la prestación más de cinco años consecutivos, lo que indicaría el enquistamiento dentro de los programas de una serie de hogares con limitadas posibilidades de independencia económica.

De nuevo, las cifras parecen claramente alejadas de las que se han hallado en otros países, donde cerca del 40 por ciento de las personas beneficiarias permanecen en los programas desde hace ocho o más años (Immervoll, Jenkins y Königs, 2015). Esto invitaría a relativizar la crítica por parte de los programas autonómicos de rentas mínimas. No obstante, el establecimiento de comparaciones internacionales es metodológicamente complicado. Los rasgos institucionales de los programas autonómicos

difieren notablemente de los de otros países europeos, sobre todo, en cuanto a las reducidas cuantías y las bajas tasas de sustitución de los salarios. El mantenimiento de las prestaciones en niveles muy bajos, si bien contribuye a que las estancias sean breves, introduce límites notables para alcanzar los objetivos de suficiencia económica propios de este tipo de programas.

Ante esta valoración de las duraciones como reducidas, se pueden formular dos críticas. En primer lugar, dada la diversidad de periodos disponibles para las comunidades autónomas, con regiones que ofrecen información para todo el periodo, y otras para solo unos años –incluyéndose entre ellas el País Vasco, con un número muy alto de observaciones–, el balance final puede estar condicionado por la mayor brevedad de las estancias en las últimas. El cuadro 5 repite la misma información que el cuadro anterior tomando como referencia solo los hogares que entraron a partir de 2012, periodo para el que existe información en todas las regiones, salvo las excepciones citadas. Teniendo en cuenta un periodo máximo de cincuenta meses, ya que algunas comunidades ofrecen información para algunos meses de 2016, destaca el predominio de las estancias breves: cerca de un 80 por ciento de las duraciones son de menos de 24 meses, y la duración media de todos los episodios es de un año y un trimestre. En el caso de los expedientes extinguidos, la duración media fue de ocho meses. Se trata, por tanto, de episodios cortos a pesar de que las entradas tuvieron lugar en los momen-

CUADRO 5

DISTRIBUCIÓN DE LAS DURACIONES EN LA PERCEPCIÓN DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS (ENTRADAS DESDE 2012)

	<i>TODOS</i>	<i>Activos</i>	<i>Extinguidos</i>	<i>Suspendidos</i>
<1 año	57,4	32,9	85,8	46,8
1-2 años	20,1	29,2	9,3	22,9
2-3 años	12,2	20,0	3,1	17,5
3-4 años	10,2	17,9	1,9	12,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Duración media (meses)	15,4	21,5	8,3	20,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

CUADRO 6

DISTRIBUCIÓN DE LOS EPISODIOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS (2005-2016)

Un episodio	60,4
Dos episodios	16,9
Tres episodios	8,1
Cuatro episodios	4,9
Cinco o más episodios	9,7
TOTAL	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

tos más duros de la crisis, con la tasa de desempleo alcanzando su nivel máximo histórico. Aun así, en este periodo siguen entrando a la prestación hogares que mantienen estancias prolongadas: casi uno de cada cinco de los que actualmente cobran la prestación y que entraron a partir de 2012 llevan todo el tiempo posible en esa situación.

En segundo lugar, se podría argumentar que los resultados que caracterizan las duraciones como cortas se refieren a episodios dentro de programas considerados de forma independiente, de modo que las reincorporaciones representan entradas distintas, aunque se trate del mismo hogar. Esta última opción analítica se justificaría, principalmente, por el hecho de que el propio concepto de hogar obliga a considerar como una realidad distinta la unidad inicial si algunas de las características presentes en la primera entrada han cambiado en el tiempo. Ciertamente, no se puede obviar, sin embargo, la diferencia entre las salidas definitivas y aquellas de carácter transitorio, con futuras reincorporaciones al programa. Tal como muestra el cuadro 6, casi dos tercios del total no volvieron a entrar después de un primer episodio.

En síntesis, el balance general que se puede hacer de las duraciones es que, en general, resultan breves para tratarse de una ventana temporal de observación tan extensa (once años). En el lado negativo cabe señalar la existencia de un número no desdeñable de episodios de larga duración (más de cinco años), una cierta cronificación de los que actualmente (es decir, al final del periodo observado) se encuen-

tran en los programas (más de una cuarta parte lleva más de cuatro años) y una tasa importante de reincorporaciones (el 40 por ciento de los que salieron volvieron a entrar).

3.3. Salidas exitosas de los programas y políticas de inserción

Hasta el momento, las evidencias empíricas sobre el efecto de las medidas de inserción sociolaboral que acompañan al cobro de la prestación de renta mínima son escasas. Se trata, a su vez, de una de las cuestiones más controvertidas, puesto que ha sido utilizada, por una parte, como legitimación de los programas y, por otra, como base de algunas de sus principales críticas. Hay que tener en cuenta, de hecho, que en la mayoría de los casos la vinculación a la activación puede implicar una fuerte condicionalidad de la prestación a la realización de actividades que están destinadas, sobre todo, a probar la 'buena disposición' de los perceptores (Arriba y Ayala, 2013)

Valorar la efectividad real de las estrategias de activación en los programas de garantía de mínimos es, en cualquier caso, una tarea difícil, principalmente por la ausencia de datos sobre actividades realizadas y de información suficiente sobre las características de los beneficiarios. Algunos trabajos muestran que, aunque la participación en las actividades vinculadas a la percepción de las rentas mínimas tiene un éxito bajo en cuanto a acceso al mercado de trabajo,

contribuye a la mejora de capacidades, a la formación o al acceso a mercados de trabajo protegido, así como a evitar el aislamiento de los perceptores (Ayala y Rodríguez, 2006). Así, al analizar el efecto de las políticas de activación sobre las personas beneficiarias del programa catalán de renta mínima de inserción, Riba, Ballart y Blasco (2011) hallaron que solo las personas beneficiarias con un elevado grado de empleabilidad tenían posibilidades de encontrar trabajo, siendo limitado el impacto de la gestión pública en la inserción.

Una de las mayores dificultades del análisis estriba en la correcta identificación de los resultados de las medidas de inserción dentro de estos programas. En primer lugar, esta dificultad se deriva de que los efectos de estas políticas pueden darse en distintos aspectos (cambios en las horas de trabajo, los salarios, la renta y la pobreza monetaria o la privación material). Además, los resultados pueden apreciarse en el largo plazo (por ejemplo, en cuanto a los resultados de las acciones formativas) y tener un carácter cualitativo difícil de capturar. A ello se añade que el impacto aislado de estos programas es a menudo pequeño, comparado con el de otros factores exógenos que también podrían afectar a los resultados.

Los datos disponibles en el fichero de registros permiten evaluar un indicador de resultados relevante: el tipo de salida de los programas. Las causas de cese del cobro de la prestación se han armonizado para definir tres tipos de salidas: exitosa (haber logrado la independencia económica a través del acceso al empleo o pasar a tener recursos superiores al baremo por otras razones), salida por abandono de los compromisos adquiridos (incumplimiento de las obligaciones firmadas, no asunción de los compromisos del contrato de integración, destino incorrecto de la prestación, no escolarización de menores, actuación fraudulenta, no comunicación de variaciones y rechazo de las medidas de inserción laboral, entre otras) y salida de tipo administrativo (pérdida de nacionalidad, cumplir 65 años de edad, trasladarse fuera de la comunidad autónoma, fallecimiento o internamiento del titular, fusión del expediente, entre otras)⁷.

⁷ Aunque estos requisitos de mantenimiento y condicionalidad son similares en muchas comunidades autónomas, cabe señalar que el desarrollo normativo presenta algunas diferencias, lo que hace complejo homogeneizar los criterios. En cualquier caso, los seleccionados representan a la mayor parte del territorio.

La primera de esas salidas podría interpretarse como un indicador positivo, aunque esta caracterización debe hacerse con prudencia. Hay que señalar también que la delimitación establecida entre el primer y el segundo tipo de salida puede resultar demasiado rígida. En la práctica, algunos de los argumentos que conducen a que una salida sea considerada como fraudulenta podrían ser indicativos de una mejora en la situación económica de los hogares. Es el caso, por ejemplo, de la no comunicación de variaciones. Dado que los costes de oportunidad de no comunicar los cambios son nulos debido a la ausencia de sanciones, algunos hogares obvian la obligación de informar al centro de servicios sociales la mejora registrada en el hogar, asegurándose la percepción de la prestación hasta que la nueva situación se descubra.

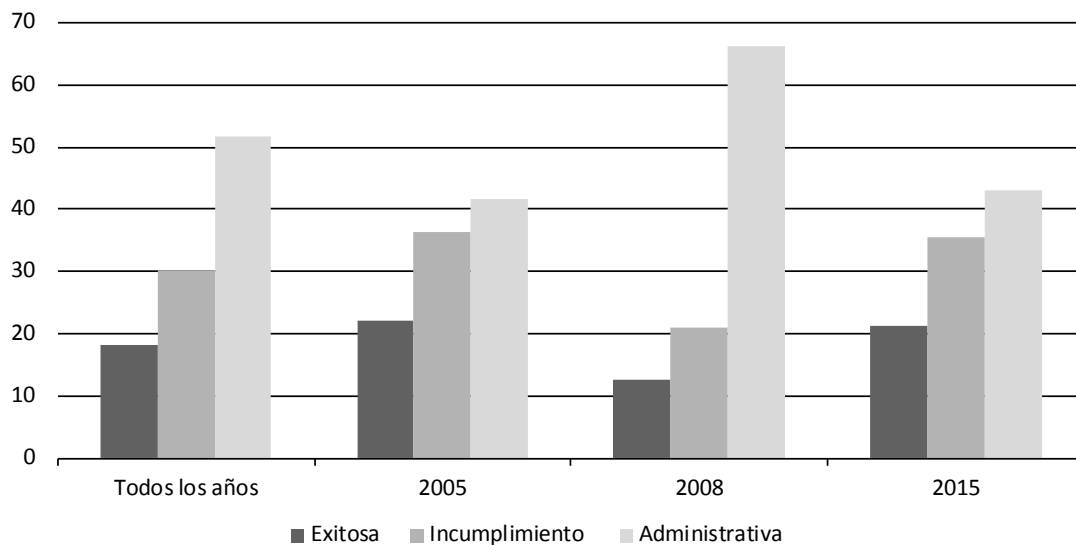
El gráfico 1 muestra la distribución de las salidas en distintos momentos del tiempo. El resultado más destacado es el del peso mayoritario de las salidas de carácter administrativo, que representan un 60 por ciento de los hogares que abandonaron los programas. Por otra parte, destacan las grandes dificultades para que los hogares participantes salgan de los programas por razones vinculadas a la autonomía personal, que se agudizaron por el deterioro del mercado de trabajo, como se desprende del salto de más de 20 puntos porcentuales que se produce entre 2005 y 2008. Por tanto, de los datos se deduce que durante el período de análisis, marcado por el profundo cambio de ciclo económico, los programas no cumplieron, en general, con el objetivo de transitoriedad de la prestación.

En todo caso, ha de señalarse que las características socioeconómicas de los beneficiarios juegan un papel determinante en el tipo de salidas de los programas de rentas mínimas (estos resultados no se muestran por razones de espacio). Algunas variables, como la edad (los más jóvenes), la nacionalidad (titulares extranjeros), el tamaño de la unidad beneficiaria (hogares de menor dimensión) o la situación a la entrada en el programa (no tener un empleo), se asocian con una menor prevalencia de las salidas por razones vinculadas a una mayor independencia económica.

Si el tipo de salida puede considerarse como un *output* o resultado de los programas, las actividades de promoción de la inserción

GRÁFICO 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES POR TIPO DE SALIDA



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

sociolaboral en las que participan los beneficiarios podrían ser consideradas como un *input*. En este sentido, la posible relación entre el tipo de salida y las políticas de inserción podría interpretarse como un indicador muy general de la efectividad de las políticas desarrolladas. Claro es que se trata de una aproximación limitada tanto por los problemas citados para identificar las salidas exitosas como un resultado positivo de los programas, como por las limitaciones del análisis descriptivo para hacer una interpretación causal de los efectos de las medidas de inserción.

A la base de datos de registros de rentas mínimas se han podido incorporar dos variables que recogen la participación en las actividades de inserción que acompañan a la prestación monetaria. La primera de ellas informa sobre la actividad de inserción en la que ha participado el titular de la prestación o la unidad beneficiaria. Es una variable con tres categorías de actividades en las que los beneficiarios han podido participar: actividades generales (fomento de habilidades sociales), actividades orientadas al empleo (fomento de habilidades laborales) y participación en los dos tipos de actividades. Dada la dificultad para incorporar los datos

de participación en actividades de inserción al mismo fichero de gestión económica de las prestaciones, no todas las comunidades autónomas recogen esos datos en los ficheros de microdatos enviados. Las regiones que sí ofrecen esa información son Castilla y León, Ceuta, Galicia, Madrid, País Vasco y Navarra, algunas de las islas Baleares, Extremadura y Comunidad Valenciana, si bien en estas dos últimas el tipo de salida no está codificado. En total, la información proporcionada por estas comunidades con esta variable suma casi 200.000 observaciones. Una segunda variable ofrece más detalle sobre la actividad de inserción laboral en la que ha participado el titular de la prestación o la unidad beneficiaria. Se trata de una variable con tres categorías: no se ha participado en actividades de inserción laboral, se ha participado en medidas generales de inserción laboral (acompañamiento en la búsqueda de empleo, formación, etc.) o se ha participado en estrategias intensivas de empleo (empleo subsidiado, empresas de inserción, etcétera).

El cuadro 7 pone en relación el tipo de salida con las actividades de inserción en las que se ha participado. Los datos sugieren que la fre-

CUADRO 7

SALIDAS SEGÚN LA PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES DE INSERCIÓN (PORCENTAJE)

	Exitosa	Incumplimiento	Administrativa	Total
General	13,9	63,7	22,4	100
Orientada al empleo	21,6	56,8	21,6	100
Medidas generales	18,6	63,6	17,9	100
Estrategias intensivas de empleo	32,7	50,3	17,0	100
General y orientada al empleo	34,7	37,1	28,2	100
TOTAL	19,5	23,0	57,5	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de rentas mínimas autonómicas.

cuencia de las salidas exitosas es mayor cuando se ha participado en una actividad orientada al empleo que cuando las acciones emprendidas trataban de mejorar las habilidades sociales generales. La diferencia es de casi siete puntos porcentuales y se refleja también en la duración de las estancias en los programas, de casi treinta meses en el segundo caso y medio año menos en el primero. Dentro de las actividades orientadas a la mejora de las habilidades laborales, destaca el mayor porcentaje de salidas exitosas cuando las medidas fomentan la incorporación rápida al mercado de trabajo de los participantes frente al correspondiente a las medidas más generales o que tienen, como la formación, un efecto más a largo plazo. A la luz de los resultados también cabe afirmar que las que combinan distintos tipos de actividades obtienen mejores resultados, tanto desde la perspectiva del tipo de salida de los programas (más de uno de cada tres hogares sale por haber logrado los objetivos de independencia económica) como por la menor duración del tiempo en el programa (cerca de 21 meses).

Como se ha señalado anteriormente, los resultados obtenidos deben interpretarse con prudencia, habida cuenta de los problemas metodológicos que presentan. El análisis descriptivo no permite establecer relaciones de causalidad debido a posibles sesgos de selección, puesto que las personas que participan en las

actividades más orientadas a la inserción laboral pueden tener características que de partida les hagan más empleables. Los datos disponibles parecen confirmar que en las medidas más generales existe una presencia muy superior de los titulares con menor formación (más de la mitad del total), mientras que en las medidas de empleo más intensivas hay una presencia significativamente menor de este grupo (un tercio).

En cualquier caso, parece que algunas características de los beneficiarios se asocian a mayores porcentajes de salidas por haber alcanzado un nivel suficiente de autonomía en la generación de ingresos, sobre todo, la relación con el mercado de trabajo en el momento de entrada en los programas. Además, algunas de las actividades de inserción en las que participan las personas beneficiarias pueden relacionarse con resultados positivos, aunque la concentración de población con mayores niveles de empleabilidad en este tipo de actividades pone en cuestión esta conclusión.

4. CONCLUSIONES

Una de las notas dominantes en la evolución del sistema español de garantía de ingresos ha sido la creciente incorporación de medidas

de activación que tratan de favorecer un mayor número de transiciones desde el cobro de la prestación a la participación laboral y una menor cronificación en los programas. Desde su puesta en marcha a finales de los años ochenta del siglo XX, las rentas mínimas autonómicas han tratado de integrar en un mismo esquema de protección el derecho a una prestación económica y el derecho a participar en actividades que promovieran la inclusión social de las personas beneficiarias. Desde la Administración Central también se establecieron nuevos criterios para algunas de las prestaciones monetarias tradicionales vinculadas a la situación de desempleo o, incluso, se crearon nuevos instrumentos. Es el caso, por ejemplo, de la RAI o del énfasis en la activación presente en los esquemas extraordinarios creados durante la crisis, como el PRODI, el PREPARA o el más reciente PAE.

Siendo varios los factores que pueden explicar la adopción de esta estrategia, que no es ajena a lo sucedido en la mayoría de los países europeos, el más dominante es el arraigo, tanto en los responsables del diseño de los programas como en una parte importante de la ciudadanía, de la idea según la cual estas prestaciones generan desincentivos y favorecen el cobro de la prestación durante períodos muy prolongados. El temor a la cronificación impregnó, de hecho, el desarrollo de las rentas mínimas casi desde su gestación, con la imposición en algunos casos de criterios muy restrictivos para la población potencialmente activa, y con el coste añadido de generar elevadas expectativas sobre las posibilidades reales de incorporación al mercado de trabajo de las personas beneficiarias, poco fundamentadas en la realidad laboral. El divorcio entre esas expectativas y los resultados finales de los programas obligó a su reorientación, flexibilizando en algunos casos la percepción de rentas del trabajo y el cobro de la prestación, desvinculando en otros la activación del derecho a la prestación o reorientando estas medidas en la mayoría de las regiones.

La apuesta por la activación en este tipo de programas puede generar no solo disfunciones sino también ser en sí misma un factor de riesgo en la cobertura de los hogares más vulnerables. Por un lado, en algunos países, el tránsito desde la concepción de la activación como un derecho a su utilización como medio de contención de la dependencia en forma de obligación para las personas beneficiarias ha transformado

estos instrumentos más en un nuevo y exigente test de comprobación de la necesidad que en un derecho de las personas beneficiarias. Lo que desde un punto de vista teórico constituiría una vía fácil de comprobación de la necesidad en la práctica puede contribuir a aumentar la fragmentación entre las personas beneficiarias de estas prestaciones, al excluir a aquellos hogares cuyo déficit de habilidades les incapacita para la incorporación al mercado laboral.

Por otro lado, existe el riesgo de desviar la atención de lo que son los problemas reales de los hogares que acceden a estas prestaciones. Así, en la práctica sigue habiendo una notable asimetría entre el supuesto de que existen altos costes de eficiencia en los programas en forma de desincentivos y el conocimiento real de cómo las unidades beneficiarias entran y salen de los programas o la duración real de los períodos de percepción de la prestación. La evaluación de la dinámica de la participación en los programas de rentas mínimas es todavía muy limitada. Hasta ahora no se ha dispuesto de información comparable y, además, los programas resultan excesivamente complejos como para trazar un cuadro de resultados globales. Por añadidura, es muy difícil relacionar los posibles resultados con la variedad de objetivos. Los avances en términos de las ganancias de empleabilidad de los hogares menos vulnerables, o el propio objetivo general de la inclusión social, son difícilmente valorables.

En este artículo se ha tratado de aportar información sobre esta cuestión, utilizando para ello unas bases de datos novedosas (la de personas perceptoras de prestaciones por desempleo del SEPE y la que se ha conformado a partir de los programas de rentas mínimas autonómicas) que han sido transformadas para permitir el análisis de la dinámica (entradas, salidas y permanencia) de la percepción para períodos temporales largos (de varios años). La principal conclusión que se ha obtenido es que existe un elevado grado de rotación en la percepción, tanto de los subsidios por desempleo como de las rentas mínimas; es decir, se verifican muchas entradas y salidas, lo que hace que las duraciones medias sean relativamente cortas, aunque, a la vez, hay un grupo de personas perceptoras (que no es mayoritario) que se cronifican y presentan largos períodos de cobro de las prestaciones. En este sentido, las salidas hacia el empleo no son muy elevadas, si bien existen

diferencias importantes atendiendo a las características personales y de los hogares, así como del tipo de prestación recibida. Además, la activación y las actividades de inserción parecen producir efectos positivos, aunque este resultado puede estar vinculado al hecho de que las personas beneficiarias con mayor grado de empleabilidad sean precisamente las que más participen en tales actividades y programas de activación, provocando, por tanto, un impacto sesgado de la gestión pública de la inserción.

BIBLIOGRAFÍA

AHN, N. y GARCÍA-PÉREZ, J. I. (2002). Unemployment duration and workers' wage aspirations in Spain. *Spanish Economic Review*, 4(2), pp. 103-118.

ALBA, A., ARRANZ, J. M. y MUÑOZ-BULLÓN, F. (2007). Exits from unemployment: recall or new job. *Labour Economics*, 14, pp. 788-810.

ANGOTIA, M. y TOBES, P. (2006). La protección por desempleo de los inmigrantes en España. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 61, pp. 41-60.

ARRANZ, J. M., GARCÍA-SERRANO, C. y TOHARIA, L. (2010). The influence of temporary employment on unemployment exits in a competing risks framework. *Journal of Labor Research*, 31, pp. 67-90.

ARRANZ, J. M., MUÑOZ-BULLÓN, F. y MURO, J. (2009). Do unemployment benefit legislative changes affect job finding? *Moneda y Crédito*, 228, pp. 7-44.

ARRIBA, A. y AYALA, L. (2013). El sistema de garantía de ingresos: tendencias y factores de cambio. *Presupuesto y Gasto Público*, 71, pp. 259-276.

AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2006). The Latin model of welfare: Do 'insertion contracts' reduce long-term dependence? *Labour Economics*, 13, pp. 799-822.

— (2007a). Barriers to employment and welfare duration. *Journal of Policy Modelling*, 29, pp. 237-257.

— (2007b). Exits from social assistance in Spain. *International Journal of Social Welfare*, 16, pp. 168-182.

— (2012). *Análisis de los registros de las rentas mínimas de inserción: estructura de la base de datos, perfiles de las personas beneficiarias y duraciones de las prestaciones*, Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

BANE, M. J. y ELLWOOD, D. T. (1994). *Welfare realities. From Rethoric to Reform*. Harvard: Harvard University Press.

BOVER, O., ARELLANO, M. y BENTOLILA, S. (2002). Unemployment duration, benefit duration, and the business cycle. *Economic Journal*, 112, pp. 223-265.

CANTÓ, O. y TOHARIA, L. (2003). Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad. *Hacienda Pública Española* (monografía 2003), pp. 125-156.

CASADO, D. y BLASCO, J. (2009). *Programa de la Renta Mínima de Inserción. Informe final de evaluación*. Barcelona: Ivalúa.

CEBRIÁN, I., GARCÍA-SERRANO, C., MURO, J., TOHARIA, L. y VILLAGÓMEZ, E. (1995). Prestaciones por desempleo, duración y recurrencia del paro., en J. J. DOLADO y J. F. JIMENO (Eds.), *Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español*. (Colección Estudios, 13), pp.155-193.

— (1996). *Protección social y acceso al empleo* (Colección Estudios, 34). Madrid: Consejo Económico y Social.

GARCÍA MAINAR, I. y TOHARIA, L. (2000). Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo. *Revista de Economía Aplicada*, 23, pp. 5-33.

GARCÍA-SERRANO, C. (2011). El sistema de protección por desempleo: evidencia para la revisión de algunos aspectos controvertidos. *Revista Econòmica de Catalunya*, 63, pp. 73-87.

GARCÍA-SERRANO, C., ARRANZ, J. M.; CANTÓ, O. y MALO, M. A. (2012). *El sistema de protección por desempleo y la duración efectiva de los*

episodios de paro. Premio FIPROS 2011/02. Madrid: Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

GARRIDO, L. y TOHARIA, L. (2003). What does it take to be (counted as) unemployed? The case of Spain. *Labour Economics*, 11(4), pp. 507-523.

IMMERVOLL, H., JENKINS, S. y KÖNIGS, S. (2015). *Are recipients of social assistance 'benefit dependent'? Concepts, measurement and results for selected countries* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 162). París: OCDE.

JENKINS, S. P. y GARCÍA-SERRANO, C. (2004). The relationship between unemployment benefits and re-employment probabilities: evidence from Spain. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 66(2), 239-260.

MALO, M. A. y GARCÍA-SERRANO, C. (2010). Indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo: la experiencia internacional y el caso español. *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 247-265.

REBOLLO, Y. (2012). Unemployment insurance and job turnover in Spain. *Labour Economics*, 19(3), pp. 403-426.

REBOLLO, Y. y GARCÍA-PÉREZ, J. I. (2015). Are unemployment benefits harmful to the stability of working careers? The case of Spain. *SERIEs*, 6(1), pp. 1-41.

RIBA, C., BALLART, X. y BLASCO, J. (2011). Minimum income and labour market integration processes: Individual and institutional determinants. *Reis*, 133, pp. 43-58.

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

TOHARIA, L., ARRANZ, J. M., GARCÍA-SERRANO, C. y HERNANZ, V. (2009). *El sistema español de protección por desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas*. Madrid: Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

– (2010). El sistema español de protección por desempleo y la salida del paro. *Papeles de Economía Española*, 124, pp. 230-246.