

# LAS LLAMADAS POLÍTICAS PASIVAS

## *THE SO-CALLED PASSIVE LABOUR MARKET POLICIES*

---

**Fausto Miguélez Lobo**

*Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT)*

*Institut d'Estudis del Treball (IET) - Universitat Autònoma de Barcelona, 08193- Bellaterra, Spain*

[fausto.miguel@uab.cat](mailto:fausto.miguel@uab.cat)

### **Resumen**

Este artículo analiza las políticas pasivas, es decir, las prestaciones y subsidios a los desempleados entre 2007 y 2014 en España. Se compara el periodo de expansión (2007) con el periodo de crisis. Las cuestiones más importantes son: la tasa de cobertura y las condiciones requeridas para cobrar las prestaciones. En este último aspecto, se compara la situación de España con varios países de la UE.

**Palabras clave:** prestaciones por desempleo, cobertura del desempleo, condiciones para obtener prestaciones, crisis económica.

### **Abstract**

Spanish passive policies, that is, unemployment benefits, between 2007 and 2014 in Spain, are analyzed in this article. The expansion period (2007) is compared to the crisis period. The most important issues are: the coverage rate and the required conditions to receive unemployment benefits. In the latter of these issues, the situation in Spain is compared to several EU countries.

**Keywords:** unemployment benefits, unemployment coverage, eligibility criteria for unemployment benefits, economic crisis

## Sumario

1. ¿Por qué son importantes las políticas pasivas?
2. Los recursos dedicados en España a los desempleados
  - 2.1. Gasto por parado
  - 2.2. La cobertura del desempleo: perceptores de prestaciones
  - 2.3. Características personales de quienes reciben prestaciones contributivas
  - 2.4. Cuantía de las prestaciones contributivas, por edad y sexo
3. Comparación con algunos países de la UE sobre las condiciones para el reconocimiento de la prestación
  - 3.1. Los recursos dedicados a políticas pasivas en la UE
  - 3.2. Condiciones para recibir las prestaciones
  - 3.3. Las exigencias de aceptación de un nuevo empleo o de algún grado de vinculación con políticas activas
    - 3.3.1. Disponibilidad para nuevos empleos
    - 3.3.2. Concreción de la disponibilidad, en particular para cambio de trabajo
    - 3.3.3. Disponibilidad para movilidad geográfica
    - 3.3.4. Sanciones ante el rechazo de ofertas
  - 3.4. La posición de España en el conjunto de la UE
4. Conclusiones  
Referencias bibliográficas

### REFERENCIA NORMALIZADA

Miguélez, Fausto (2016): “Las llamadas políticas pasivas”. *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 3, 40-55.  
<http://dx.doi.org/10.5565/rev/aiet.38>



# LAS LLAMADAS POLÍTICAS PASIVAS

**Fausto Miguélez**

Universitat Autònoma de Barcelona

## 1. ¿Por qué son importantes las políticas pasivas?

Las prestaciones por desempleo, o políticas pasivas, deben permitir que quien no encuentra trabajo pueda vivir dignamente y, además, pueda buscar un empleo lo más cercano posible al que tenía o a la preparación que tiene. La cuantía de las prestaciones y la duración de las mismas son cuestiones fundamentales, siendo muy preocupante que pueda haber una proporción elevada de parados que ya no tengan derecho a percibir ingreso alguno, a pesar de que sigan sin empleo. Estas son las razones sociales de las prestaciones. Pero también hay razones económicas. En efecto, si una parte muy importante de aquellos que no tienen empleo no recibe algún tipo de prestación, o bien ésta es muy baja, pueden pasar dos cosas: que su capacidad de consumo y la de sus familias se reduzca tanto que ello acabe provocando decrecimiento y más desempleo en la economía general y, por tanto, perjudique a otros, o bien que opten por encontrar recursos en la economía sumergida con lo que sus ingresos no producirán las entradas fiscales que beneficiarían a la comunidad si sus empleos fueran legales. Esto es lo que, sin duda, ha sucedido en la economía española en los años sucesivos al derrumbe de la construcción y de sus industrias y servicios auxiliares. Ambas consideraciones deben ser muy tenidas en cuenta por quienes elaboran y gestionan las políticas de empleo, puesto que lo que se haga o se deje de hacer influye en el bienestar general y en la cohesión social en sentido positivo o negativo.

La tendencia que ha predominado en muchos países europeos en las últimas décadas ha sido la de recortar los beneficios individuales de las políticas pasivas (Medà 2013), esto es, cuantía y duración de las prestaciones, con el fin de urgir a los desempleados a aceptar cualquier trabajo antes que la perspectiva de ver agotadas sus prestaciones o de quedarse con una subvención social extremadamente baja. Mientras la situación económica era expansiva, esta estrategia solía “funcionar”, aunque a costa de provocar un cierto deterioro de la calidad del empleo para mucha gente. Pero cuando la crisis dificulta encontrar un nuevo empleo, el recorte de las prestaciones crea mala calidad de vida o incremento de la pobreza, principalmente porque la duración del desempleo se prolonga. Así mismo, desde hace años en muchos países europeos se está exigiendo a quienes cobran prestaciones la implicación en políticas activas o la aceptación, con algunas condiciones, de la ofertas de empleo que puedan llegar. La prestación deja de ser considerada el pago de un seguro o un derecho individual intocable para convertirse en un mecanismo de activación, aunque indirecto, en las políticas de empleo.

En estas páginas queremos examinar las condiciones y las características de las prestaciones por desempleo que reciben los parados españoles en comparación con los parados de algunos países significativos de la Unión, con el fin de poder valorar con mayor precisión el papel que las políticas pasivas pueden jugar en España en la creación de empleo. Se trata de Alemania, Dinamarca, Italia, Francia, Polonia y Reino Unido.

## 2. Los recursos dedicados en España a los desempleados

### 2.1. Gasto por parado

El volumen del gasto dedicado a políticas pasivas en un país es resultado de varios factores: del número de parados que hay en el país, de la duración del desempleo, del tiempo de prestación -no hay países que ofrezcan una prestación indefinida, como veremos posteriormente- y de la normativa que regula los criterios de cobertura de desempleo. La tabla 1 nos ofrece la primera información sobre los recursos económicos que España dedica a la cobertura del desempleo, en torno al 3% del PIB desde el comienzo de la crisis, menos desde 2013. Hemos relacionado estos

recursos con el número de parados –utilizamos dos fuentes, los parados registrados en el SEPE que son los que pueden optar a una prestación y los parados EPA, muchos de los cuales no tienen esa posibilidad porque no constan oficialmente como parados- y también hemos calculado el monto económico que el país gasta por parado.

**Tabla 1.** Gasto en políticas pasivas 2007-2014, parados y gasto por parado

AÑO	Millones de €	Paro EPA	Paro registrado	Gasto por parado/año paro registrado <sup>1</sup>	Gasto por parado/año EPA
2007	15.000.000.000	1.927.600	2.129.547 <sup>2</sup>	7.043€	7.780€
2009	31.451.000.000	4.335.000	3.923.603	8.015€	7.255€
2011	32.555.200.000	5.287.300	4.422.359	7.362€	6.157€
2012	31.678.000.000	5.700.000	4.848.723	6.536€	5.558€
2013	29.805.000.000	5.935.600	4.701.338	6.340€	5.021€
2014	29.400.100.000	5.458.000	4.447.711	6.609€	5.386€

<sup>1</sup> Utilizamos el paro registrado porque es la medida sobre la que se pagan las prestaciones por desempleo, pero si tenemos en cuenta el paro EPA los recursos en políticas pasivas por parado serán menos, con excepción de 2007, por la razón explicada en nota 2.

<sup>2</sup> El paro registrado es llamativamente superior al paro EPA porque éste último es la media del trimestre y el registrado que utilizamos corresponde al mes de diciembre. La crisis ya golpeaba en diciembre con especial dureza.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Presupuestos Generales, SEPE y EPA.

Los recursos dedicados a la cobertura del desempleo han crecido en forma notable en España desde finales de 2007, al ritmo con el que subía el número de parados. Pero esos recursos empiezan a bajar a partir de 2012, mientras que la curva del desempleo no desciende hasta 2014 (la del paro registrado el último trimestre de 2013) y ciertamente a un ritmo menor de la precedente subida. Los datos de 2012 y 2013 significan que disminuye la tasa de cobertura del desempleo; los de 2014, además de reafirmar dicho descenso, implican que la creación de empleo ya puede influir en algún grado en la disminución del gasto global en esta partida. Por tanto, la primera consideración que se puede hacer es que la política de apoyo a los parados no ha crecido, en los últimos tres años, al ritmo que subía el desempleo, sino que desde 2012 ha evolucionado en sentido contrario, a más desempleo menor gasto dedicado a prestaciones. Podría ser lógico si se tratase de un mercado de trabajo muy dinámico, con paro de breve duración, pero sucede justamente lo contrario.

Si de la globalidad de los recursos pasamos al coste medio por parado, constatamos que dicho coste va disminuyendo a partir de 2009. Este gasto por parado reflejaría teóricamente el esfuerzo que el Estado dedica a que los desempleados pierdan menos nivel de bienestar y el conjunto del sistema pierda menos

capacidad de consumo. Evidentemente los recursos que reflejan este gasto no van a todos los parados, como veremos posteriormente al hablar de la duración de las prestaciones, pero son un indicador global del esfuerzo que la sociedad realiza hacia sus ciudadanos desempleados. La tendencia podría empezar a revertir, aunque muy levemente, desde 2014, debido a la disminución del paro registrado. Pero si pensamos en la capacidad de mantenerse que implican las medias de gasto, podemos decir que la sociedad no dedica los esfuerzos que debería al desempleo.

## 2.2. La cobertura del desempleo: perceptores de prestaciones

Cuántos parados reciben prestación es la segunda cuestión más importante después del número de los mismos, pues si este es un indicador muy relevante de la economía el primero es una referencia capital al nivel de bienestar que se ofrece a los trabajadores parados. La cobertura del desempleo es una cuestión compleja ya en su definición. Las estadísticas del SEPE, de las que se ha tomado la tabla que viene a continuación, diferencian prestaciones contributivas de prestaciones asistenciales y de renta activa de inserción –que tiene un peso mucho menor- y calculan la cobertura de desempleo sumando las tres magnitudes y refiriendo la suma al total de desempleados registrados<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Si la referencia fuese a los desempleados EPA la cobertura sería mucho más baja. En el cuarto trimestre de 2014 la Encuesta señala 1.010.000 parados más que el registro de la Seguridad Social.

En mi opinión esta última operación no es adecuada ni precisa, por las siguientes razones. Las prestaciones contributivas se generan a través de cuotas deducidas de los costes salariales, durante un periodo y en función de unas normas aprobadas por el Parlamento, por todo lo cual generan unos derechos; cobra esas prestaciones el desempleado que no tenga otros ingresos lo mismo que quien tenga 5 pisos en alquiler o un paquete de acciones en una empresa. Nadie puede tocar esos derechos si la norma no ha cambiado, aunque pueden estar sujetos a condiciones de activación, como veremos más abajo. Las prestaciones asistenciales son un subsidio o ayuda social por razón de desempleo, cuya cuantía –mucho más baja que las prestaciones contributivas– duración y condiciones de acceso dependen de decisiones del Ejecutivo de turno, del que depende también la posible duración y su eventual renovación. Unas son prestaciones laborales y las otras son prestaciones sociales. Las primeras tienen unas normas que presentan una cierta similitud en todos los países de la Unión, las segundas suelen depender de las políticas sociales de los gobiernos. Para decirlo con otras palabras, hay países en los que ese subsidio se puede cobrar sólo si no se tiene ningún otro ingreso, extremo que se verifica, países en que este factor no es tenido en cuenta y otros en los que la mayoría no recibe tal subsidio aunque lleve años sin trabajo. Posiblemente por esa variabilidad según países respecto a lo que es un subsidio social, es tan difícil encontrar datos que permitan comparaciones. Por encima de todas estas comparaciones, para concluir, la media de

una prestación-laboral y de una prestación-subsidio están considerablemente distanciadas; en España, la segunda equivale a la mitad de la primera.

Todas éstas son las razones por las cuales la tasa de cobertura no debería ser calculada sumada con el subsidio que se da a algunos desempleados mientras que no se da a otros ni con la renta activa de inserción o, cuando menos, debería considerarlos separadamente, que es la opción por la que me decanto en este artículo, dando al lector la posibilidad de ver los ingresos que pueden recibir los parados en toda su variedad. Por ello se diferencian los dos tipos de cobertura sobre paro registrado y sobre paro EPA, con el fin de que quede patente cuál es la cobertura real del desempleo.

Como quiera que las condiciones para cobrar el desempleo no son hoy tan diferentes en España del resto de países de la Unión, las verdaderas diferencias, y la verdadera tragedia para los parados españoles, provienen de un mercado de trabajo con una tasa tan alta de temporalidad y en la larga duración del desempleo. La primera provoca que muchos parados tengan pocos meses de prestación, porque han estado trabajando en periodos cortos –algo que ya sucedía durante la etapa expansiva, pero entonces era más fácil encontrar otro trabajo– y luego se encuentren con largos periodos de desempleo, característica de la crisis. Ambos factores conjuntados acaban provocando que la cobertura real sea tan baja.

La tabla 2 es una síntesis de la historia reciente de las políticas pasivas. Por lo que respecta a la cobertura que,

**Tabla 2.** Beneficiarios de prestaciones según tipo de prestación (1) y tasas de cobertura, 2007-2014.

AÑOS (media anual)	Total	Nivel contributivo	Nivel asistencial	Renta activa de inserción	Tasa de cobertura		
					Contributiva sobre paro registrado	Contributiva+ subsidio +renta activa sobre paro registrado	Contributiva + subsidio + renta activa sobre paro EPA
2007	1.421.480	780.205	575.675	65.600	39,2	71,4	73,7
2008	1.814.632	1.100.879	646.186	67.567	44,6	73,6	56,6
2009	2.681.223	1.624.792	960.888	95.543	45,7	75,5	61,8
2010	3.042.734	1.471.826	1.445.228	125.680	37,9	78,4	64,5
2011	2.845.652	1.328.020	1.331.316	186.316	32,9	70,7	53,8
2012	2.942.061	1.381.261	1.327.027	233.773	31,7	65,8	51,6
2013	2.865.153	1.310.915	1.313.986	240.252	31,0	62,3	48,3
2014	2.542.977	1.059.799	1.020.079	265.098	24,52	58,8	46,6

Fuente: Cálculos propios sobre SEPE y EPA.

finalmente, puede ser el factor más importante a considerar en términos de políticas pasivas, cabe señalar que en estos 10 años se ha realizado un camino de mejora primero y luego de retroceso que, prácticamente, nos ha vuelto por debajo del punto de partida; pero la cobertura real ya era baja en el periodo de expansión, por las razones que acabamos de señalar. En 2004, con una situación que se suponía de expansión y creación de empleo, la cobertura total del desempleo era de 61,48%. Va subiendo paulatinamente hasta colocarse en el 78,44% en 2010, en plena crisis económica. Desde 2011 vuelve a bajar y sigue esa tónica hasta el 58,85% de 2014. Si en vez del paro registrado, tomamos en cuenta el paro EPA, que suele captar mejor el fenómeno, esa cobertura total se queda entre 13 y 15 puntos más baja, a lo largo de toda la crisis.

Si miramos la tasa de cobertura de desempleo estricta, la contributiva, la situación es bastante lamentable. Hasta la crisis de 2008 esta cobertura era baja, pero el volumen de empleo que se estaba creando era muy notable lo que, sumado a la alta tasa de temporalidad, provocaba que el tiempo en el empleo fuese corto, no generando en muchos casos derecho a prestación o siendo este de pocos meses. Los primeros años de la crisis, la tasa de cobertura contributiva es relativamente alta para bajar en continuidad desde 2010 y quedarse en 2014 en un bajísimo 24,5%. La cobertura económica derivada de unas condiciones relacionadas con el empleo anterior se refiere estrictamente a las prestaciones. El subsidio –aunque lo pague el mismo organismo- entra en la categoría de ayuda graciable, que puede darse –evidentemente con ciertas condiciones- o que puede no darse, lo que no supone

que lo cobren pocos, pues de hecho son ya más éstos que los que cobran prestación, pero la cantidad que cobran es un máximo de 426 euros.

Llama la atención que la cobertura tienda a bajar cuando es más difícil encontrar empleo, con lo que la razón social pierde peso y acaba cediendo frente a una razón estrictamente financiera, esto es, que el coste para el erario público sería muy elevado, si se diese prestación o subsidio a todos los parados. Si volvemos al razonamiento sobre los motivos sociales y económicos de las políticas pasivas, deberíamos concluir que un nivel tan bajo de cobertura en España en los últimos años no parece el mejor camino ni para salvaguardar el nivel de vida de los desempleados y sus familias ni para mantener el tono de la economía en general, si tenemos en cuenta que una cuarta parte de la población activa está desempleada, ni para preservar las competencias de los recursos humanos del sistema productivo.

### 2.3. Características personales de quienes reciben prestaciones contributivas

Veamos ahora, en la tabla 3, algunas características de los que reciben prestaciones contributivas, como son la edad y el sexo, aspectos importantes no sólo por las implicaciones personales y familiares que puede tener recibir prestaciones o no recibirlas en determinada edad, sino también porque reflejan cómo la debilidad del modelo productivo repercute sobre los diversos colectivos. Me refiero sólo a quienes reciben prestaciones contributivas, dado que estas son el verdadero frente de contención contra el paro, tal como he señalado con anterioridad.

He tomado en consideración algunos de los años

Tabla 3. Beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo, según sexo y edad.

AÑOS (media anual)	TOTAL					VARONES					MUJERES				
	Total	16-19	20-24	25-54	55 y más	Total	16-19	20-24	25-54	55 y más	Total	16-19	20-24	25-54	55 y más
2004	663,2	0,6%	8,7%	76,4%	14,3%	360,4	0,7%	9,1%	70,7%	19,5%	302,7	0,4%	8,3%	83,3%	8,1%
2005	687	0,5%	8,2%	76,8%	14,5%	367,1	0,6%	8,7%	70,9%	19,7%	320	0,4%	7,7%	83,4%	8,5%
2006	720,4	0,5%	8,0%	77,3%	14,2%	376,3	0,7%	8,6%	71,6%	19,2%	344,1	0,3%	7,2%	83,6%	8,8%
2007	780,2	0,5%	7,9%	77,6%	13,9%	410,6	0,7%	8,7%	72,5%	18,0%	369,6	0,4%	7,0%	83,3%	9,4%
2008	1.100,90	0,7%	8,7%	78,5%	12,1%	652,5	0,9%	9,6%	75,2%	14,3%	448,4	0,4%	7,6%	83,2%	8,8%
2009	1.624,80	0,5%	8,0%	80,3%	11,3%	1.022,30	0,6%	8,3%	78,0%	13,0%	602,5	0,4%	7,3%	84,1%	8,2%
2010	1.471,80	0,2%	5,9%	81,0%	12,9%	897,7	0,3%	5,9%	78,7%	15,1%	574,2	0,2%	5,8%	84,6%	9,3%
2011	1.328,00	0,2%	5,1%	81,1%	13,7%	782	0,2%	5,0%	78,8%	16,1%	546	0,1%	5,1%	84,5%	10,2%
2012	1.381,30	0,1%	4,2%	81,5%	14,1%	800,6	0,1%	4,1%	79,3%	16,5%	580,6	0,1%	4,4%	84,6%	10,9%
2013	1.310,90	0,1%	3,3%	81,6%	15,0%	736,6	0,1%	3,2%	79,4%	17,3%	574,3	0,1%	3,5%	84,4%	12,0%
2014	1.059,80	0,1%	3,0%	80,8%	16,2%	568,3	0,1%	2,9%	78,3%	18,7%	491,5	0,1%	3,1%	83,7%	13,2%

Fuente: SEPE.

anteriores a la crisis para poder apreciar los cambios que, respecto al periodo expansivo, tienen lugar sea en el primer periodo de crisis que en el que se desarrolla desde 2010 y, sobre todo, entre 2012 y 2014. Entre 2004 y 2007 hay estabilidad en lo que se refiere al número de beneficiarios y a la distribución de los mismos por sexo y edad. A continuación se registra un crecimiento de beneficiarios hasta 2009, se incrementa la proporción de los mismos en las edades intermedias y en particular entre los hombres. Es la consecuencia de la crisis de la construcción, como ya sabemos.

Un cambio importante se produce en 2010. Los beneficiarios de las prestaciones contributivas decrecen desde ese año, aunque los parados siguen aumentando, después de un notable incremento en los dos años anteriores, los primeros de la crisis, como ya hemos visto anteriormente. Pero la distribución porcentual de perceptores por edades nos señala aspectos de interés. La proporción de jóvenes hasta 24 años que reciben prestación va disminuyendo después del primer año de crisis, a pesar de que sabemos que los jóvenes desempleados no cesan de aumentar. Es, probablemente, porque no cuentan con muchos meses de empleo como para permanecer largo tiempo en la lista de perceptores, a veces ni siquiera entran en la misma. Por el contrario, van aumentando las otras dos franjas de edad consideradas. Los de 25 a 54 ocupan la mayor proporción, casi invariable desde 2009, por encima del 80%. Los mayores de 54 presentan más matices: reducen su peso con la crisis hasta 2009 quizá porque están en puestos más protegidos, pero desde 2010 su proporción aumenta hasta llegar a cifras relativas altas en 2014, el 16,2%, es decir, esas personas, cuando van al paro, se encontrarán con graves dificultades para volver al mercado de trabajo, y muchos de ellos dejarán de percibir la prestación porque el periodo de paro se alarga y pasarán a percibir un subsidio, no siempre garantizado, como veremos con posterioridad.

Las mujeres receptoras de prestaciones contributivas se concentran más marcadamente que los hombres en la franja de edad de 25 a 54 años. Por el contrario, tienen menos peso que los hombres en la última franja de edad, probablemente porque tienen menor tasa de empleo y de desempleo en esa edad.

#### 2.4. Cuantía de las prestaciones contributivas, por edad y sexo

Un aspecto fundamental por lo que se refiere a la prestación por desempleo es su cuantía y duración. Por lo que se refiere a las prestaciones contributivas, la actual normativa rebaja duración y cuantía de las mismas desde 2012. La duración de la prestación tiene ahora un abanico que va desde un mínimo de 120 días de prestación con 360 a 539 días cotizados a un máximo de 720 días de prestación con 2.160 días cotizados. La cuantía es del 70% de la base reguladora los 6 primeros meses y del 50% de la base reguladora desde el 7º mes en adelante, cuando la prestación supera ese periodo. En una situación en la que predomina el paro de larga duración, esta normativa implica que la cuantía de las prestaciones baja mucho, al ser probablemente más los meses con el 50% de la base reguladora determinante de la prestación que los meses con el 70% los que puede tener un trabajador desempleado medio.

La tabla 4 refleja la evolución de la cuantía de las prestaciones contributivas. La menor cuantía de la prestación entre 2004 y 2007, últimos años del periodo expansivo, responde a un tipo de desempleo que principalmente proviene del empleo temporal y con niveles salariales bajos. Desde 2009 a 2012 pierden el empleo también personas con niveles salariales medios, muchos de ellos con contratos indefinidos. Ello

**Tabla 4.** Cuantía media diaria bruta reconocida a beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo, según sexo y edad. En euros/mes (30 días).

AÑOS (media anual)	TOTAL					Mujeres	
	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años	25-54 años	55 y más años
	2004	681	592,5	618,6	675	757,2	608,7
2005	703,2	613,2	643,5	696,6	777	628,8	627
2006	723,6	648	669,9	717,6	790,8	649,8	642,9
2007	762,9	687,9	713,4	758,4	820,2	689,1	677,7
2008	805,2	726	758,4	804,9	845,4	725,7	700,8
2009	831,9	710,4	762,3	834,3	868,2	754,8	722,4
2010	842,4	672,6	740,7	843,3	884,7	769,2	743,1
2011	852	657	732,3	852	898,5	777,9	759,3
2012	859,8	619,2	711,6	859,8	905,7	787,2	771
2013	840	598,2	669	838,8	885,9	768	753,3
2014	810,3	621,6	654,3	806,1	858	736,8	723,6

Fuente: SEPE.

explica que la cuantía media de las prestaciones por desempleo se incrementa. En la bajada de dicha media a partir de 2012 pueden influir dos fenómenos: el primero, que la nueva normativa presiona la prestación a la baja, al pasar la segunda fase de la prestación del 60% al 50% de la cotización; el segundo, que los desempleados de los últimos años han sido trabajadores con niveles salariales, y por tanto de cotización, más bajos; también vuelven al paro personas que han tenido un empleo temporal durante un periodo breve, con salarios más bajos de los que tenían en su precedente empleo que podía ser fijo.

Si tenemos en cuenta la edad, se observan dos fenómenos dignos de mención. En primer lugar, resulta clara la posibilidad de obtener una prestación por desempleo más alta cuanto más elevada es la edad, lo que refleja idénticas diferencias que indudablemente también existen en salarios. En segundo lugar, esta regla no se cumple en el colectivo de mujeres, en el que el nivel más alto de edad (55 y más años), sistemáticamente recibe una prestación inferior al tramo de edad anterior, desde 2006; probablemente este rasgo refleja una importante “ruptura ocupacional” entre las mujeres de más y de menos de 55 años, teniendo las segundas empleos comparativamente mejores que las primeras lo que se reflejaría en los salarios y en las prestaciones, cuando quedan desempleadas.

Los factores de fondo que explican estas diferencias son los salarios y, por ende, la cotización, el tiempo trabajado, y cotizado, antes de llegar a la situación de desempleo, la duración del desempleo que puede, como hemos visto, provocar que la cuantía media de las prestaciones baje ostensiblemente. Es decir, las desigualdades en la prestación reflejan las desigualdades en el empleo.

Tal como veíamos más arriba, la prestación contributiva media está bajando a partir de 2013. Pero si tenemos en cuenta que la prestación asistencial y la renta de inserción son mucho más bajas que la prestación contributiva, esto es, de 426 euros, y que las prestaciones asistenciales ya superan las contributivas, podemos suponer que los ingresos medios de aquellos que reciben prestación, subsidio o renta activa superan en muy poco los 600 euros mensuales en 2014. Las perspectivas no parecen pintar mejor para 2015, si miramos los presupuestos generales del Estado. Las cuentas de 2015 incluyen una partida de 25.300

millones para sufragar prestaciones por desempleo, subsidios y renta activa, que es un 15% menos que la de 2014. Con ese dinero, el Gobierno espera atender a 2.572.000 personas, el 49% de todos los parados que estima que habrá. Es decir, el 51% de las personas desempleadas no percibirán ninguna ayuda, ni siquiera de subsidio.

Más allá de lo dicho, no cabría olvidar que el 38% en 2013 y el 41% en 2014 de los desempleados no reciben ni prestación ni subsidio ni renta activa de inserción. Estos datos concuerdan con estudios que hablan del incremento de la pobreza. Tal como señala el Informe del CES sobre mayores de 45 años (CES 2014) el más elevado porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión (ARPE) se da en el grupo de 55 a 59 años, con un 34,3 por 100. Se trata de un riesgo de pobreza asociado a una mayor incidencia de hogares con baja intensidad de trabajo, esto es, de hogares cuyos miembros, entre los que se encuentran los cónyuges e hijos dependientes, trabajan un porcentaje de horas muy por debajo del potencial laboral que tendrían. Podemos suponer que este porcentaje se mantiene o incrementa, si tenemos en cuenta que si bien la tasa de paro de estas personas ha remitido ligeramente en 2014, no lo ha hecho la duración del desempleo, lo que nos permite suponer que se ha incrementado el número de quienes cobran sólo prestación asistencial o bien esta prestación es minorada por haber trabajado a jornada parcial o no cobran prestación alguna ni subsidio.

### 3. Comparación con algunos países de la UE sobre las condiciones para el reconocimiento de la prestación

No resulta fácil comparar los diversos países de la UE respecto a la realidad de las políticas pasivas, debido a la complejidad de los conceptos, las numerosas excepciones a las normas, la posible confusión entre prestaciones por desempleo y subsidios por desempleo –siendo frecuentemente que estos últimos sean considerados ayudas sociales diferentes, difícilmente comparables en estudios internacionales- y otros. Con todo, hay algunos factores que sí podemos tener en cuenta y que vamos a analizar para los 6 países antes mencionados más España.

**Tabla 5.** Porcentaje del PIB dedicado a Políticas Pasivas en algunos países de la UE y total UE-28.

Países	Porcentaje PIB 2007	Porcentaje PIB 2012 <sup>4</sup>	Paro 2012	Recursos por punto de paro en 2012
UE- 28	0,94	1,89*	10,7	0,18
Dinamarca	1,49	1,70	8,0	0,26
Alemania	1,29	0,98	5,3	0,21
España	1,45	2,88	26,1	0,11
Francia	1,24	1,45	10,6	0,14
Italia	0,68	1,61	11,2	0,14
Polonia	0,51	0,31*	10,6	0,02
Reino Unido	0,16	0,30**	7,7	0,04

<sup>4</sup>Último año para el que podemos disponer de datos comparables.

Fuente: EUROSTAT. \*2011, \*\*2010.

### 3.1. Los recursos dedicados a políticas pasivas en la UE

La tabla 5, con datos comparables sólo hasta 2012 (2011 o 2010 en algunos países), pone de manifiesto un doble fenómeno que conviene considerar.

La tabla 5, con datos comparables sólo hasta 2012 (2011 o 2010 en algunos países), pone de manifiesto un doble fenómeno que conviene considerar. Por un lado, tanto el conjunto de la UE-28 como la mayoría de los países específicamente reseñados, han incrementado su gasto en políticas pasivas, en términos del PIB, en el paso del período de expansión al periodo de crisis. Hay dos excepciones, Alemania y Polonia, el primer país porque ha reducido la tasa de desempleo en forma significativa, al tiempo que ha incrementado el PIB, el segundo porque ha reducido las prestaciones. Por otro lado, llama la atención el espectacular salto que ha dado España hasta situar el gasto cerca del 3% de su PIB en 2012, cuando en 2007 estaba en una posición similar a Dinamarca y relativamente cercana a Alemania y

Francia. España ha más que doblado su gasto en políticas pasivas –también ha sucedido lo mismo en Italia, pero en este caso se venía de un gasto mucho más bajo– en relación a la UE-28, sencillamente porque ha más que triplicado su tasa de desempleo.

Con todo, el verdadero esfuerzo que hace el país en relación a sus parados lo registra la última columna, el porcentaje de PIB por punto de paro. Aquí España está claramente por debajo de la media de UE-28 y muy por debajo de todos los países que entran en la comparación, con excepción de Polonia y el Reino Unido. De manera que efectivamente España es el país que mayor volumen de recursos dedica a las políticas pasivas en relación a su PIB, pero debería dedicar mucho más si quisiera tratar a sus trabajadores desempleados en manera similar a cómo los tratan la mayoría de los países de la UE-28. Es decir, debería haber aún margen para incrementar prestaciones, si queremos que los parados españoles tengan las mismas condiciones que la media de los parados de la UE-28.

Con todo, no acaban aquí las diferencias. En algunos países se da una distancia clara entre políticas pasivas y políticas activas, es decir, los trabajadores tienen derecho a cobrar sus prestaciones y pueden presentarse o no, durante ese periodo, a diferentes políticas activas o bien pueden esperar a que acabe su periodo de prestación y después llevar a cabo la opción de políticas activas. En la mayoría de los países las percepciones pasivas están condicionadas, sea desde el principio sea después de unos meses, a que los parados participen en

**Tabla 6.** Las condiciones para acceder a las prestaciones por desempleo, según países. 2012.

	Empleo (E), cotización (C) previos	Duración máxima	% inicial sobre salario	% a los pocos meses	Valor mínimo	Tope máximo	Tasa neta reposición sobre salario real
Alemania	E=12 meses C= 12 meses en 2 años	12 meses	60	60	----	91,7	53
Reino Unido	C= 12 meses en 2 años	6 meses	9,9	9,9	-----	----	50
Italia	C=52 semanas en 2 años	8 meses	60	50	----	45,6	24
Francia	C=4 meses en 28 meses	24 meses	57-75	57-75	28,1	227,5	57
Polonia	E+C=1 año en 18 meses	12 meses	29,6	23,2	----	----	41
Dinamarca	E+C= 52 semanas en 3 años	24 meses	90	90	43	52	67
España	C= 360 días en 6 años	24 meses	70	50	24,1	52,6 (3)	50

actuaciones de las políticas activas, como veremos inmediatamente.

Fuente: OECD. *Tax-benefits models, 2014. NRR summary measure of benefit entitlements (including SA and HB)*<sup>4</sup>.

### 3.2. Condiciones para recibir las prestaciones

Aunque el derecho a la prestación por desempleo no es totalmente gobernable por el parado, las condiciones para recibir la prestación siguen siendo los aspectos fundamentales que consolidan el mencionado derecho. Vamos a analizar estas cuestiones en términos comparativos.

Las condiciones para acceder a las prestaciones varían bastante de un país a otro, reflejando estos extremos la concepción de la prestación del desempleo como aspecto más o menos importante en la política de bienestar, la tradición de desempleo elevado o bajo o bien la mayor o menor implicación que el Estado tiene en las políticas de búsqueda de empleo respecto a quienes lo han perdido.

De todas estas condiciones podemos considerar algunas más importantes que otras. Sin duda las dos condiciones claves son la proporción que, en media, la prestación por desempleo supone sobre el salario real y la duración del pago. Dinamarca se sitúa en la proporción media más elevada (67%) y cerca de ella Francia (57%), Italia y Polonia están en la posición más baja (entre 24% y 41%) y el resto de países en torno al 50%. Evidentemente, la proporción señalada que colocaría a España en una posición intermedia, no lo dice todo, puesto que la referencia es a los salarios reales y éstos son en Alemania y en Francia notablemente superiores a España, para no hablar de Dinamarca. El porcentaje de prestación media es el resultado de prestaciones mínimas y máximas que aparecen en las tablas. Como puede verse, en diversos países no hay o no se conocen prestaciones mínimas. De algún país tampoco conocemos la prestación máxima. Por lo que respecta a la duración de la prestación, España se sitúa en la posición alta, 24 meses, junto con Francia y Dinamarca. Por el contrario, destacan en la parte más baja el Reino Unido (6 meses), debido a las reformas que realizan en los años 80 los gobiernos neoliberales, e Italia (8 meses)

<sup>4</sup> La tasa neta de reposición se define como la media de la prestación neta por desempleo (incluidas la asistencia social y las ayudas a la vivienda, si se reciben cuando se registra el desempleado) para dos niveles de ingresos, tres situaciones familiares y 60 meses de desempleo.

que tradicionalmente ha tenido prestaciones bajas o medias, lo que ha sido compensado con la Cassa Integrazione (compensación por la reducción del tiempo de trabajo cuando la empresa tenía problemas) o la exigencia de readmisión con indemnización ante despidos ilegítimos en empresas de 15 y más trabajadores, el artículo 18 del *Statuto dei Lavoratori* que el gobierno Renzi ha cambiado recientemente. Alemania y Polonia están en una posición intermedia, la primera a raíz de las reformas Hartz llevadas a cabo por el gobierno Schröder, desde 2002 en adelante, y la segunda como resultado de la legislación de los gobiernos de derechas posteriores al periodo socialista.

El segundo aspecto en importancia es el relativo a la cuantía de la cobertura durante los meses en los que se cobra la prestación. Aquí destacan dos aspectos. En primer lugar el volumen de la prestación respecto al salario y en segundo lugar el grado en que se mantiene esa cuantía a lo largo del periodo o se baja con el objetivo presumiblemente de que el parado se mueva en la búsqueda de empleo. En lo que se refiere a la cuantía, destaca Dinamarca por encima del resto (90%), seguida de España, Alemania, Italia y Francia, pero mientras el resto de países mencionados mantienen el porcentaje que se señala a lo largo de toda la prestación, España lo hace descender al 50% después de los primeros 6 meses; por tanto, en realidad se coloca en un nivel muy similar a Italia, esto es, por debajo de la media. Alejados del resto, y en posiciones muy bajas, encontramos a Polonia y, sobre todo, a Reino Unido; ya hemos señalado con anterioridad las razones que pueden explicar la posición de estos dos países.

Por último la cuestión del tiempo previo necesario para generar el derecho a prestación es una cuestión muy importante, puesto que este factor puede acabar por reforzar o debilitar algunos de los aspectos anteriores. A primera vista parecería que los desempleados de Dinamarca y España están en la mejor situación, puesto que tienen una garantía de 24 meses de cobertura. No es así necesariamente, si tenemos en cuenta los requisitos de elegibilidad antes señalados; pero sobre todo no lo es si tenemos en cuenta el "coste previo" a este derecho. Si lo miramos desde esta perspectiva, los españoles pueden necesitar trabajar 6 años para conseguir esos 24 meses de prestaciones, mientras que los alemanes en 6 años pueden conseguir 36 meses, los daneses obtienen 26 meses, los polacos alcanzarían 48 meses en 6 años de empleo previo.

### 3.3. Las exigencias de aceptación de un nuevo empleo o de algún grado de vinculación con políticas activas

En la mayoría de los países que hemos considerado, para cobrar la prestación se requiere que el desempleo sea involuntario, esto es, que el trabajador no haya elegido poner fin a su relación laboral. Pero hay excepciones, como Dinamarca. A continuación vamos a referirnos a algunas condiciones básicas de acceso (elegibility) a las prestaciones de desempleo, condiciones que tienen que ver con la aceptación de un nuevo empleo o con las políticas activas (Venn 2011). Una comparación estricta, con todo, es problemática. Para muchos expertos hay límites en una comparación internacional en estas cuestiones. Según los mismos, las variables legislativas, los criterios de elegibilidad más estrictos o más flexibles, los diversos aspectos comprendidos en prestaciones por desempleo o hasta el grado en que las sanciones efectivamente se llevan a cabo pueden dificultar la comparación (Grub 2001). Existen estudios recientes que describen por qué los diversos países son más o menos estrictos en la aplicación de los criterios que vamos a exponer (Langenbucher 2015), aunque no nos parece que este sea un tema central en la cuestión que estamos analizando

#### 3.3.1. Disponibilidad para nuevos empleos

*Cuadro 1. Disponibilidad para aceptar un empleo*

- *Dinamarca*: disponibilidad para trabajar y búsqueda activa de empleo, participando en políticas activas
- *Francia*: disponibilidad para aceptar empleos, pero no se debe demostrar búsqueda activa
- *Alemania*: disponibilidad para empleo y formación que se propongan
- *Italia*: nada les impide buscar o aceptar un empleo, pero no están obligados a hacerlo
- *Polonia*: disponibilidad para empleos adecuados
- *España*: necesidad de aceptar un trabajo "adecuado" y comprometerse a las actividades que se le propongan para encontrar empleo.
- *Reino Unido*: en la mayoría de los casos, no en todos, se requiere disponibilidad para trabajar

La mayoría de los países que hemos estudiado exigen a los parados que perciben prestación disponibilidad para trabajar, cuando aparece una oferta de empleo. Por tanto, el control del parado sobre sus prestaciones de desempleo no es absoluto. Pero se dan modulaciones a

esta exigencia. En Polonia, Reino Unido en algunos casos y España, éste empleo debe ser adecuado –y probablemente la casuística es compleja y la posibilidad de aplicar la regla con rigor es más bien débil- mientras que en Italia no hay obligación y en Francia la disponibilidad parece más bien teórica. Alemania y Dinamarca son los países más rígidos al respecto. En algunos países, como Dinamarca desde hace tiempo y España tras la última reforma, se debe demostrar la búsqueda activa de empleo, algo que puede tener criterios muy estrictos en el primero de los países señalados, pero en general no es así en el caso español (suele bastar con registrarse en la oficina de empleo en una cadencia temporal determinada, generalmente suele bastar si se hace por internet). Con todo, y tal como veremos en el apartado siguiente, la disponibilidad está dejando de ser genérica y se van concretando exigencias que crean una cierta presión sobre el derecho a cobrar prestación, limitándolo.

Por tanto, mayoritariamente en los países se exige disponibilidad para aceptar un empleo, mientras se cobra la prestación por desempleo, pero las características y la urgencia de la aceptación pueden variar, como veremos posteriormente al hablar de sanciones. Paulatinamente son más los países que exigen que el parado que recibe prestaciones realice una búsqueda activa de empleo. Aunque lo más llamativo es que empieza a aparecer una vinculación entre políticas pasivas y activas en el sentido de que se imponen obligaciones de participación en actuaciones de políticas activas a quienes cobran el desempleo. El país más riguroso al respecto es Dinamarca que también es el que más recursos dedica a las políticas activas. Alemania exige que los parados acepten las propuestas formativas que se les propongan. En España la legislación es más exigente desde la última reforma, respecto a la mencionada disponibilidad y también al compromiso de asumir actividades orientadas a favorecer la recuperación del empleo, pero los expertos señalan que en la práctica no lo es tanto, probablemente porque se dedican pocos recursos a políticas activas y porque hay poca creación de empleo.

#### 3.3.2. Concreción de la disponibilidad, en particular para cambio de trabajo

En este caso, a diferencia del anterior en el que sencillamente se trata de la existencia de disponibilidad ante una oferta de empleo, la cuestión es qué pasa cuando el puesto ofrecido es de características

diferentes del que se ha perdido, con frecuencia en peores condiciones económicas y de diferente nivel ocupacional. Se notan más diferencias entre los países que la mera disponibilidad a aceptar un puesto.

*Cuadro 2. Disponibilidad de desempleados para cambiar de ocupación*

- *Dinamarca*: disponibilidad para cualquier trabajo razonable (el que una persona puede realizar, después de un corto entrenamiento).
- *Francia*: después de 3 meses de paro, los desempleados son animados a asumir cualquier empleo que sus habilidades les permitan llevar a cabo.
- *Alemania*: el rechazo de un puesto puede darse si las condiciones salariales son notablemente inferiores, pero durante un primer periodo, no después.
- *Italia*: el desempleado debe aceptar el puesto, si es concorde con sus habilidades profesionales.
- *Polonia*: en general no se considera obligatorio aceptar empleos para los que se está claramente sobre-cualificado.
- *España*: después de 3 meses de desempleo, la oferta se considera adecuada si se corresponde con su inmediata anterior ocupación (aunque ésta no se corresponda con la habitual). Después de un año se debe aceptar cualquier empleo que los servicios de ocupación consideren adecuado.
- *Reino Unido*: después de 6 meses de desempleo no es admisible restricción alguna; antes pueden darse en función de la ocupación anterior.

La tónica predominante, en prácticamente todos los países comparados, es que se tiene que aceptar un empleo para el que se pueda estar sobre-cualificado, lo que implica cobrar menos, con la única excepción de Polonia. Pero la fuerza de este precepto varía: en algunos casos se debe aceptar, en otros el parado es animado a ello, en otros queda más ambiguo. En varios países lo que se señala es que el puesto debe ser aceptado si ya ha pasado un periodo razonable en el que no ha salido un empleo de nivel semejante al perdido (Reino Unido, Francia, Dinamarca), aunque ese periodo varía de país a país. En algún caso se indica que se debe aceptar el puesto si se tienen habilidades o se pueden adquirir en un corto espacio de tiempo (Dinamarca).

Respecto a España, en esta comparación internacional, cabe introducir un par de matices muy importantes: el primero gira en torno a un polémico concepto, empleo adecuado, ya que la norma en vigor señala que la oferta es adecuada si se corresponde con su anterior ocupación; pero la correspondencia con dicha ocupación es problemática al venir muchos

desempleados de anteriores ocupaciones temporales que ya nada tienen que ver con su formación o competencias más consolidadas (profesión); el segundo introduce más dosis de subjetivismo al señalar que, después de un año, es adecuada cualquier oferta a la que los servicios de empleo den este calificativo, lo que complica aún más las cosas. Por cuanto sabemos, los servicios de empleo no suelen arriesgarse a imprimir dicho calificativo y lo dejan al criterio del desempleado. Pero sí se utiliza la correspondencia con la inmediata anterior ocupación.

### 3.3.3. Disponibilidad para movilidad geográfica

*Cuadro 3. Movilidad geográfica exigible en el nuevo puesto de trabajo*

- *Dinamarca*: tres horas de viaje diarias y más de 3 después de 3 meses deben ser aceptadas como regla general, aunque son admisibles excepciones por razones familiares u otras.
- *Francia*: después de 6 meses de desempleo, se deben aceptar empleos ubicados a 30 kilómetros o a 1 hora por transporte público, lo que nos da dos horas diarias.
- *Alemania*: distancia de 2 horas diarias de transporte se puede considerar razonable, aunque hay excepciones derivadas de razones familiares o económicas.
- *Italia*: el radio de desplazamiento que se puede exigir son 50 kilómetros.
- *Polonia*: un empleo no puede ser rechazado excepto que el tiempo de commuting supere las 3 horas.
- *España*: el empleo debe ser aceptado si está en la misma población o bien en otra que no supere los 30 kilómetros o un tiempo de traslado de hasta el 25% de la jornada.
- *Reino Unido*: en las 13 primeras semanas, se debe aceptar un empleo a una hora de distancia; después de esto la distancia puede ser de 1,5 horas.

La movilidad territorial es un factor que las empresas han ido introduciendo en los últimos años, antes de la crisis y con independencia de esta, como una exigencia más de la flexibilidad del trabajo, ante eventualidades de traslado de la empresa o de cierre de alguna planta de la misma. Por ello, que la movilidad territorial sea exigible a los desempleados ante un nuevo trabajo adquiere carta de normalidad.

Ello explica que en todos los países estudiados la distancia de una hora y media o dos horas de transporte o 30 kilómetros de distancia sea la regla de normalidad, aunque algunos países acepten excepciones derivadas de la situación familiar –tareas de cuidados- o de los

ingresos económicos, si estos son muy bajos y los gastos del transporte inciden notablemente sobre ellos. Como vemos, España se coloca netamente en esa regla de normalidad.

### 3.3.4. Sanciones ante el rechazo de ofertas

*Cuadro 4. Sanciones por rechazar una oferta de trabajo o la participación en políticas activas*

- *Dinamarca*: la persona sufre tres semanas de suspensión de la prestación por desempleo.
- *Francia*: penalización del 20% de la prestación al segundo rechazo de empleo y sucesivos, no al primero. También hay penalización hasta del 20% de la prestación durante 2 meses si se rechaza una medida de política activa.
- *Alemania*: tres semanas de suspensión, y pérdida de derechos a la prestación al primer rechazo, sea de un empleo que de una medida de política activa. Pero además se pierden los derechos adquiridos respecto a esas tres semanas.
- *Italia*: se pierde la antigüedad en el derecho (pero queda impreciso el alcance de esta sanción respecto a cantidad).
- *Polonia*: se pierden 4 meses de prestación, si no hay una razón que lo justifique, ante el rechazo sea de una propuesta de trabajo que de una medida de política activa.
- *España*: rehusar un empleo adecuado o una medida de política activa es considerado una falta grave que puede llevar a perder la prestación durante 3 meses.
- *Reino Unido*: entre 1 y 26 semanas de suspensión según las circunstancias, si no hay causa justificada. Si el desempleado rechaza participar en una medida de políticas activas se le aplican 2 semanas de suspensión.

Con el nivel de verificación empírica con el que podemos contar, es difícil decir si las sanciones, el extremo más duro de las diversas exigencias, se cumplen siempre, sólo a veces o únicamente en casos muy llamativos. En España no resulta fácil encontrar datos fiables sobre sanciones, aunque no deben abundar dada la poca oferta de ocupación que había hasta ahora. Sin embargo, los PAPE incluyen indicadores (D.1 y D.3. en el PAPE 2014) sobre este tipo de sanciones y, atendiendo a que el cumplimiento de los objetivos fijados para cada indicador influye en la distribución de recursos a las CCAA, eso supone propiciar una mayor actividad sancionadora por parte de los Servicios de Empleo de las CCAA. En diversos países, cuando se repite el rechazo, el periodo de sanción –suspensión en algunos países y corte de la prestación en otros- se incrementa considerablemente. También la sanción por rechazar una oferta de trabajo ha entrado en la normalidad de las condiciones exigibles a los parados. Los países que aplican sanciones suspenden la

prestación por un periodo, pero no la eliminan; Alemania parece ser una excepción, sólo en el sentido de pérdida de la prestación durante el periodo sancionado. Con todo, hay una cierta ambigüedad al concretar la sanción. En algunos casos parece quedar claro que se actúa si la sanción se produce después del primer rechazo o después del segundo o sucesivos. En otros países no está claro cuándo se aplica la sanción, lo que nos hace pensar que se trata de una medida que queda en buena medida en manos de los servicios locales de ocupación. Con todo, casi todos los países aceptan la eximente cuando hay dificultades para aceptar el empleo por razones de salud o bien cuando el salario está muy cercano a la prestación por desempleo.

### 3.4. La posición de España en el conjunto de la UE

Si tenemos en cuenta todo lo señalado en los epígrafes anteriores, podríamos llegar a algunas conclusiones que permiten entender mejor la posición de España. Desde el punto de vista de la elegibility, España, como la mayoría de los países de la comparación, ha ido evolucionando hacia una situación de “condicionamiento” del derecho a la prestación por la disponibilidad para aceptar otro empleo, que se pueda ofrecer al parado y que en España se califica de “adecuado”, mientras que en algunos países empieza a acercarse a “cualquier empleo”. Así mismo, España está entre los países que están evolucionando hacia algún tipo de vinculación obligatoria entre políticas pasivas y políticas activas, aunque en nuestro caso se de únicamente cuando de las prestaciones se pasa a los subsidios. Pero sí cabe señalar que las dos medidas señaladas parecen aplicarse en España con bastante laxitud, si exceptuamos que la firma trimestral que atestigua que sigue la situación de desempleo, y hasta ahora siempre se podía realizar vía electrónica, empieza a ser exigida en persona cada vez con más frecuencia.

España también estaría, teóricamente, en una situación media, si tenemos en cuenta todos los indicadores señalados en la tabla 6, aunque algunos de ellos, como la duración máxima de la prestación o el porcentaje medio sobre el salario que reciben los parados, pudiese parecer que la coloca en posiciones relativamente altas, algo que ofrece dudas, como he intentado explicar.

Teniendo esto en cuenta, valorar el papel que juegan las prestaciones pasivas en España no depende de las condiciones teóricas y de elegibility que hemos señalado, sino del contexto real en el que estas se dan.

Y este contexto está determinado, al menos, por los siguientes factores. En primer lugar, la tasa de paro, alta o baja, y la duración del desempleo de cada individuo: una tasa alta y desempleos de larga duración suponen que muchos desempleados han perdido ya el derecho a la prestación y también el derecho al subsidio, como hemos visto. En segundo lugar, la precariedad de la ocupación, factor estrechamente vinculado al anterior, puesto que una elevada tasa de temporalidad o de empleo a tiempo parcial implica, así mismo, que se requiera mucho más tiempo para ponerse en situación de cobrar prestación, y por un periodo largo, que si el empleo perdido hubiese sido estable y de jornada completa. En tercer lugar, el nivel salarial determina la cuantía de la prestación; en nuestro caso, tenemos que señalar que, en términos comparados, España está en los niveles bajos del conjunto de países que hemos visto, excepto Polonia. Por tanto las prestaciones medias tenderán a ser bajas.

Todo ello, y como síntesis, nos da una tasa de cobertura –si exceptuamos el subsidio al desempleo, operación lógica según he explicado– relativamente baja. Ahora bien, la tasa de cobertura, la cuantía y la duración de la prestación son las cuestiones fundamentales que determinan la suficiencia o no de las políticas pasivas (Muñoz del Bustillo 2013). Por ello cabe concluir que las políticas pasivas son insuficientes en el contexto actual.

#### 4. Conclusiones

1) Las políticas pasivas en España no están cubriendo satisfactoriamente las funciones que debieran tener en una sociedad con altas tasas de desempleo, si se busca el bienestar general. Son insuficientes para mantener a los desempleados y a sus familias en un nivel de bienestar mínimamente aceptable, debido sobre todo a la duración del desempleo, y no acaban cumpliendo su papel económico para mantener el consumo, lo que lleva o a mayor incremento del desempleo o a un aumento de la pobreza. Tampoco logran mantener el vínculo de los parados con el mercado de trabajo, lo que puede implicar un proceso de pérdida de competencias, si el desempleo se alarga, pérdida que, a una cierta edad, puede ser difícil de recuperar.

Una forma fácil de explicar el problema de que muchos parados ya no están cobrando prestaciones y otros

cobran unos subsidios muy escasos, pero sin cambiar nada, es decir que los 30.000 millones de prestaciones y subsidios hasta 2012 –después han empezado a bajar, para 2016 se anuncian menos de 25.000 millones– son 3 puntos del PIB, lo que nos convierte en el país de la Unión Europea que mayor porcentaje de su PIB dedica a subvencionar a los parados, y que conviene bajar esa cantidad para que el déficit del estado baje, lo que facilitaría el crecimiento y la creación de empleo, aunque no resuelva las necesidades perentorias de los parados de ahora. Podríamos preguntarnos por qué hemos pasado de un déficit de menos del 40% del PIB en 2007 a otro de casi 100% a finales de 2014. Y la primera y principal respuesta es que 4 millones de empleados han dejado de contribuir a los ingresos fiscales porque han dejado de trabajar o contribuyen mucho menos porque sólo cobran prestación o subsidio, lo que vale también para decenas de miles de empresas que han desaparecido. Y como el Estado tenía menos ingresos ha debido, además de los recortes, pedir préstamos, muy caros durante un tiempo. Y luego se han pagado muchos miles de millones en rescates bancarios. Y ciertamente también está el coste de las prestaciones por desempleo, aunque ya en 2007 era de 15.000 millones, 1,5 del PIB, no conviene olvidarlo, puesto que hace muchos años que tenemos una tasa de paro por encima de la media de la UE. Por tanto ni los costes nuevos del desempleo –esos 15.000 millones que no se gastaban en 2007– han provocado el crecimiento del déficit ni un regateo miserable sobre la cuantía de las prestaciones por desempleo va a ser el motor del crecimiento. Crecer y crear empleo es uno de los objetivos de un buen gobierno, pero no desamparar a los desempleados es otro objetivo muy importante.

2) Los recursos dedicados a la cobertura del desempleo no deben ser analizados fuera de contexto ni como meros datos estadísticos, sino en relación con la tasa de paro y la duración del desempleo, porque se entiende que un país debe hacer lo que esté en sus manos para que los parados vuelvan al mercado de trabajo, pero también para que se resientan lo menos posible en su bienestar. Pues bien, si miramos las cosas contextualizadas y en perspectiva histórica, hemos de decir que los recursos en prestaciones por parado disminuyen desde 2007, con una caída aún más pronunciada desde 2012, que se ha frenado un poco en 2014; la lógica nos llevaría a pensar justamente lo contrario, porque si el paro aumenta mucho quiere decir que bastantes parados verán cómo se alarga su

situación, algo de lo que tenemos constancia y que se llama paro de larga o muy larga duración. Así que tiene poco sentido señalar que España dedica un 3% de su PIB a las prestaciones y subsidios por desempleo frente a otros países que pueden dedicar el 1% o menos, como si eso fuera una razón más de la crisis. Lo que tiene sentido es comparar con otros países la intensidad del esfuerzo social y económico en relación con los parados. Un indicador nos permite tener este punto de vista: el porcentaje de recursos PIB dedicados por punto de desempleo. Ahora bien, si comparamos España con la UE-28, y con algunos países en particular, percibimos que la media de los 28 países en gasto por punto de desempleo es del 0,18% mientras que la de España es del 0,11%, es decir un 40% menos. Todos los países que hemos utilizado para la comparación nos dejan bastante atrás, excepto Polonia y Reino Unido, como habrá visto el lector. Pero hay que dar un paso más: la tasa de desempleo de larga y muy larga duración nos deja igualmente a la cola de la UE algo que, en coherencia, debería implicar que el Gobierno dedicara un porcentaje de recursos más alto que la media europea a cada punto de paro, cosa que no sucede, y que también dedicara más cantidad de recursos que otros países a las políticas activas, esto es, a facilitar la vuelta de los parados al mercado de trabajo, que tampoco sucede.

3) La tasa de cobertura, tanto la de prestaciones como la de prestaciones más subsidios, va a la baja desde 2011. Esto es más patente si nos referimos a la prestación contributiva que, a finales de 2014, tiene una cobertura del 24,5% (1.250.000 desempleados) en relación al paro registrado y de en torno al 20%, si nos referimos a las cifras de paro de la EPA, que son las que se comparan a nivel internacional. Son muchísimos parados los que quedan sin prestación. Es verdad que otro 34% tiene un subsidio temporal o una renta activa de inserción de 426 euros, pero ese subsidio es un ingreso insuficiente, sobre todo en las ciudades, y siempre al albur de que los gobiernos puedan decretar o no su continuidad y cambiar las condiciones para cobrarlo. A finales de 2014, más de dos millones de quienes contestan en la EPA que no están trabajando, a pesar de querer hacerlo, no cobran ni prestación ni subsidio alguno. Es un volumen muy importante de población excluida, buena parte de la misma con desempleo de larga duración.

4) Por cuanto respecta a las condiciones para cobrar las prestaciones, en todos los países comparados se

evoluciona hacia una situación de “condicionamiento” del derecho a la prestación a la disponibilidad para aceptar otro empleo, aunque la presión para que así sea varía según los países. Así mismo, la mayoría de los países están evolucionando hacia algún tipo de vinculación, más obligatoria o menos, entre políticas pasivas y políticas activas. Ello se refiere, en manera particular, a la obligación de perfeccionar las competencias del desempleado. Se trata de pedir a los desempleados una disponibilidad para aceptar un nuevo empleo o las condiciones para prepararse al mismo que no se exigían en el pasado. En tal sentido deben ser discutidas suficientemente con los actores sociales y los representantes de esos colectivos. Pero la verdadera jaula de hierro en España no es ésta, sino un desempleo de larga duración que lleva a muchas personas a tener que aceptar dos condiciones mucho más duras: se acaba la prestación de subsidio primero y no hay reinserción después.

Las principales diferencias entre los países están en aspectos como tiempo de cotización necesario previo a la prestación, duración de la misma, porcentaje de cobertura respecto al salario, porcentaje medio de ingresos reales percibidos respecto a los salarios medios. España se encontraría en una posición media respecto a los países analizados, si asumimos los indicadores señalados a nivel teórico. Si descendemos a la práctica y tenemos en cuenta el contexto real, hay varios factores que determinan que la posición de los parados españoles sea peor que la del resto, quizá con la excepción de los parados polacos y del Reino Unido. Se trata del elevado porcentaje de contratos temporales, la alta tasa de paro y la duración del desempleo. Los tres combinados provocan que a los parados les pueda costar más años -hasta periodos de paro sin cobrar desempleo- acumular el tiempo necesario para comenzar a cobrar la prestación de desempleo y éste se pueda agotar sin que hayan vuelto a encontrar un empleo.

La tasa de cobertura, la cuantía y la duración de la prestación son las cuestiones fundamentales que determinan la suficiencia o no de las políticas pasivas. Por ello cabe concluir que las políticas pasivas son insuficientes en el contexto actual y debieran ser revisadas, como hemos señalado.

## Referencias bibliográficas

CES (2013): *Informe sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*. Madrid:CES.

De la Rica, Sara; Anghel, Brindusa (2014): *Los parados de larga duración en España en la crisis actual*. Madrid: Fundación Alternativas.

European Commission (2012): *PES and older workers: comparative paper*. Brussels, Author: Matthias Knuth.

European Commission (2012): *European Innovation Partnership for Active and Health Ageing, Brussels*.

Grubb, David (2001): “Eligibility criteria for Unemployment Benefits”, in OECD, *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. Paris: OECD Publishing.

Langenbucher, Kristine (2015): “How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 166. Paris: OECD Publishing. [DOI: 10.1787/5jrxtk1zw8f2-en]

Méda, Dominique; Vendramin, Patricia (2013): *Réinventer le travail*. Paris: Presses universitaires de France.

Muñoz del Bustillo R.; Antón J.I. (2013): “Mercado de trabajo y demanda de protección social”. *Presupuesto y Gasto Público*, 71/2013: 95-120

OECD (2006): *Live longer, work longer*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2014): *Tax benefits models, 2014. NRR summary measures of benefit entitlements (including SA and HB)*, Paris: OECD Publishing.

Sonnet, Anne; Olsen, Hilde; Manfredi, Thomas (2014): “Towards more inclusive ageing and employment policies: the lessons from France, The Netherlands, Norway and Switzerland”. *De Economist*, 162:315–339. [DOI: 10.1007/s10645-014-9240-x].

Venn, Danielle (2011): “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD

Publishing. [<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>].