



---

**Universidad de Valladolid**





# **LAS POLÍTICAS PASIVAS**

Facultad de Ciencias del Trabajo  
Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos  
Trabajo de Fin de Grado

Jenifer Pollo Cabezas

Julio, 2014



# **LAS POLÍTICAS PASIVAS**

**Jenifer Pollo Cabezas**

Coordinadora:

M<sup>a</sup> Inmaculada Mínguez Lara

Trabajo de Fin de Grado del Grado de Relaciones Laborales y  
Recursos Humanos  
Facultad de Ciencias del Trabajo  
Universidad de Valladolid

# CONTENIDO

---

I.	INTRODUCCIÓN.....	5
II.	POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO: POLÍTICAS PASIVAS.....	9
III.	DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO.....	17
IV.	EFFECTOS DERIVADOS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO.....	25
V.	EVOLUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS PASIVAS.....	32
VI.	CONCLUSIONES.....	36
	BIBLIOGRAFÍA.....	41
	ANEXO.....	46

# I.- INTRODUCCIÓN

---

Las prestaciones de la Seguridad Social que se ocupan de la protección por desempleo han sufrido numerosos cambios, sobre todo, desde que nos vimos inmersos en la crisis en el empleo que actualmente sigue atravesando nuestro país.

La imagen transmitida estos últimos años ha sido de cierta improvisación, al no haber seguido un itinerario conforme a un proyecto claro de lo que se quería realizar en el campo de las políticas pasivas de empleo. Esas conductas, además de generar desconfianza en los ciudadanos, han supuesto una inseguridad jurídica en los afectados, al ver que su futuro se encuentra en manos de decisiones políticas cambiantes.

El objetivo del presente trabajo es presentar una visión de la situación actual de las Políticas de Mercado de Trabajo, centrando el estudio en las políticas pasivas en España. Se realizará una descripción del Sistema Español de Protección por Desempleo, veremos la importancia del papel que desempeñan y los efectos, para comprobar su grado de eficacia, así como su evolución en los últimos años y gasto destinado a ponerlas en práctica; finalmente una serie de reflexiones y conclusiones acerca de las mismas.

En cuanto a la justificación del tema elegido para el trabajo, indicar que las Políticas de Mercado de Trabajo conforman una base importante en la titulación del Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos, y aprovechando la oportunidad para relacionarlo con el actual contexto de crisis económica, que se manifiesta en una crisis de empleo, se hace necesario estudiar la efectividad de las políticas pasivas. De esta forma, se pone de manifiesto la vinculación de esta propuesta de trabajo de fin de grado con las competencias propias del título, como son el marco normativo regulador de las relaciones laborales, la economía y el mercado de trabajo o las políticas sociolaborales.

Y es que el desempleo es un problema fundamental por el riesgo que corren las personas que se encuentran en esta situación de sufrir la exclusión social y repercusiones sociales. Por ello, se convierte en es uno de los principales temas de las campañas electorales y uno de los puntos clave en los programas electorales de los distintos partidos.

La situación del mercado de trabajo en España durante seis años consecutivos desde 2008 es muy complicada, situándose el número total de desempleados en 6.202.700 personas en el primer trimestre de 2013, cifra inédita hasta ahora para la economía española (27,16%) según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), y preocupante a pesar de que se pronostica que el 2014 se convertirá en el primer ejercicio en el que la tasa de desempleo se moderará desde que el país se vio inmerso en la crisis económica.



Fuente: Periódico El País<sup>1</sup>

La magnitud y el ritmo de destrucción de empleo dan lugar a la puesta en marcha de medidas y al análisis de los efectos de las políticas pasivas.

<sup>1</sup> [http://economia.elpais.com/economia/2014/02/04/empleo/1391501449\\_795020.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/02/04/empleo/1391501449_795020.html)

## II.- POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO: POLÍTICAS PASIVAS

---

Analizando la actual coyuntura económica, dónde cada vez son más las personas desempleadas, empiezo mi aportación en este trabajo con un análisis de la intervención del Estado en el mercado de trabajo.

Como instrumentos de intervención del Estado en el mercado de trabajo nos encontramos con las *políticas de empleo*, desarrollando esencialmente programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo y garantizando la calidad en el empleo y la adecuación cualitativa y cuantitativa de la oferta y la demanda de empleo; las *políticas laborales*, determinando las reglas básicas de funcionamiento y las *políticas de mercado de trabajo*, incentivando o desincentivando determinadas conductas. Estas últimas, adquieren particular relevancia dado que son aquellas que intervienen de manera más directa sobre la oferta y demanda de trabajo. Pueden ser definidas como aquellas medidas destinadas a los parados o a mejorar la situación del mercado de trabajo que, normalmente, comportan algún tipo de ayuda económica y suelen ser responsabilidad de los Ministerios de Trabajo o equivalentes.

A su vez, las políticas de mercado de trabajo se han clasificado tradicionalmente en dos grupos: políticas activas y políticas pasivas. Las primeras, abarcan todas aquellas medidas destinadas a incidir directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el desempleo. Por su parte, las segundas, comprenden las medidas que tienen como objetivo responder a las situaciones de carencia de los desempleados, asegurándoles un cierto nivel de ingresos e incluyen, en ocasiones, medidas de fomento de las jubilaciones anticipadas.

De tal forma, las políticas pasivas incluyen tanto las prestaciones por desempleo como la jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo. Las primeras se refieren a todos los tipos de prestaciones (tanto contributivas como asistenciales) destinadas a compensar la pérdida de ingresos sufrida por los trabajadores como consecuencia de la pérdida del empleo. Las segundas abarcan programas especiales en los que los trabajadores reciben pensiones de jubilación porque no tienen empleo o por motivos relacionados con la política del mercado de trabajo (García Serrano. C, 2007).

El sistema de protección por desempleo es una institución clave en el mercado de trabajo. En esencia, el objetivo de esta protección es atender la situación de necesidad que se produce cuando un trabajador con capacidad e intención para trabajar no puede hacerlo, bien por no encontrar un puesto de trabajo, bien por haber perdido el que venía desempeñando. Así, en el derecho español se ha implantado una atención orientada a la pérdida involuntaria del trabajo, lo que en ocasiones plantea cuestiones difíciles de calificar cuando la empresa y el trabajador acuerdan un presunto despido con el objeto de acceder a los beneficios.

En cuanto a su contenido, se trata de una tutela incompleta al asegurar rentas mínimas y atender a los desempleados de forma temporal. Se fija una protección en el nivel contributivo con el objeto de sustituir las rentas de trabajo perdidas, cuyo reconocimiento se supedita a una cotización mínima previa del demandante. Completando la acción de este beneficio, se encuentra la atención asistencial, que consiste en una prestación económica que se concede de acuerdo con la situación real de necesidad del desempleado y su acceso está supeditado a la demostración de la carencia de rentas. Complementando este amparo se encuentran las Rentas Activas de Inserción, mediante las cuales se pretende fomentar la integración laboral de los desempleados de larga duración a través de la concesión de unos ingresos mínimos.

Todas estas medidas económicas se combinan con otras con el objetivo de fomentar la inserción laboral de los trabajadores. De esta forma, “se traslada el punto de equilibrio de la política pasiva desde la protección económica a la necesidad de promover el reinicio de la actividad del trabajador lo antes posible”<sup>2</sup>, manteniendo la idea de que la concesión de la prestación económica es sólo temporal y complementaria a las políticas activas.

Estas medidas de inserción parten de la suscripción de un compromiso de actividad dirigido a incentivar la búsqueda activa de empleo, siendo obligatoria la aceptación de una colocación adecuada y la participación en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesional según lo establecido legalmente.

Por último, apuntar que la elevada cifra de paro que se mantiene desde la crisis económica ha planteado serios problemas a las políticas pasivas, llegando incluso a cuestionar la eficiencia de los sistemas de protección por desempleo, dado que estas políticas absorben un volumen de recursos económicos cada vez mayor sin que contribuyan a reducir el problema del desempleo, limitándose a paliar una de sus consecuencias más negativas.

En situaciones de niveles elevados de empleo puede haber un nivel positivo de paro, el llamado paro friccional, que afecta a un número limitado de personas y durante un corto período de tiempo, el necesario para buscar y ocupar los puestos de trabajo más adecuados a elegir entre los que estén vacantes. Para dar cobertura a estas situaciones se necesita un nivel limitado de recursos y aunque en momentos de crisis las demandas sobre el sistema aumenten (cuando aumenta el paro cíclico), posteriormente los recursos utilizados se pueden recuperar durante las épocas de expansión<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.elgraduado.es/59/politicas-publicas-de-empleo.htm>

<sup>3</sup> <http://www.oocities.org/es/bbmephisto/toharia.pdf>



Sin embargo, en épocas de paro masivo, como el actual, todo esto cambia drásticamente. El número de personas desempleadas y la duración de esta situación aumentan considerablemente, siendo insuficientes los mecanismos tradicionales de financiación de tipo contributivo. Como consecuencia, se elevan las cotizaciones (lo que afecta negativamente al empleo), o el Estado incrementa sus ayudas al sistema a través de los presupuestos generales, siendo ésta la tendencia seguida en los últimos años<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> *Ibíd*em <http://www.oocities.org>

### **III.- DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**

---

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

En la medida en que el desempleo sigue siendo un problema fundamental de la sociedad española, por su potencialidad de incrementar la desigualdad y la exclusión social y por sus repercusiones sociales, políticas y económicas, la protección por desempleo se coloca en el centro de las prioridades del Sistema de Seguridad Social, constituyendo una de las políticas basadas en la cohesión social al proporcionar rentas a unos colectivos que no disponen de ingresos propios suficientes en momentos difíciles<sup>5</sup>.

“El sistema español de protección por desempleo que se planteó por primera vez durante la Segunda República, aunque no se llegó a establecer unas prestaciones de carácter general, fue creado por Ley en 1961 e incorporado a la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, formando parte de esta ley en sus sucesivas reformas, la más importante de las cuales, a los efectos que nos ocupan, tuvo lugar mediante Real Decreto-Ley en 1976.

---

<sup>5</sup> <http://www.laboral-social.com/sistema-espanol-proteccion-esempleo.html>

La consolidación de la democracia, junto a la profundización de la crisis económica, llevó a un replanteamiento del sistema en 1980, fecha en que se incorpora como Título II de la Ley Básica de Empleo. En 1984, se reforma dicho Título y se establece la Ley de Protección por Desempleo actualmente vigente, en la que se introdujeron reformas de distinto signo en 1989, 1992 y 1993”<sup>6</sup>.

En España la protección por desempleo es competencia de la Administración General del Estado. Al ser parte del sistema de la Seguridad Social, el reparto de competencias en esta materia se rige por la regla general del artículo 149.1.17 CE (STC 195/1996) reservando al Estado la legislación básica y el régimen económico y permitiendo formalmente a las Comunidades Autónomas asumir competencias de desarrollo normativo y de gestión, aunque en la práctica entraña ciertos obstáculos de carácter material para la transferencia y el ejercicio efectivo de estas funciones. En cualquier caso, las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias pueden asumir algunas formas de protección por desempleo en materia asistencial<sup>7</sup>.

Cuando hablamos de protección por desempleo cabe distinguir dos grandes grupos de prestaciones: de un lado, las denominadas *prestaciones contributivas* que están destinadas a personas que han perdido su empleo y que han cotizado durante un determinado periodo de tiempo. Además, suelen regirse por principios actuariales<sup>8</sup>. De otro lado, las denominadas *prestaciones asistenciales*, que atienden situaciones de necesidad de personas que, encontrándose en situación de desempleo, no tienen acceso a las prestaciones contributivas (por haberlas agotado o por no haber cotizado el tiempo necesario para tener derecho a percibir las)<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> <ftp://ftp.funep.es/pie/dt9504.pdf>

<sup>7</sup> *Ibidem* <http://www.laboral-social.com>

<sup>8</sup> Referente a que la cuantía de la prestación guarda una determinada proporción con el salario anterior a la situación de desempleo.

<sup>9</sup> *Ibidem* <ftp://ftp.funep.es>

Para poder recibir una prestación por desempleo el trabajador debe poder y querer trabajar. En este sentido legal, desempleado es quien busca trabajo y no lo consigue, no quien no busca trabajo o pudiendo acceder a un puesto de trabajo no lo acepta (Muñoz Machado. S, García Delgado. J. L, González Seara. L, 1997).

Para ello, deberá *inscribirse como demandante de empleo* y suscribir un *compromiso de actividad* mediante el cual “se compromete a buscar activamente empleo, presentarse a cubrir las ofertas de empleo que le faciliten los servicios públicos de empleo, aceptar las colocaciones adecuadas, participar de forma activa en las acciones de información, formación, inserción, trabajos de colaboración social, etc.; renovar la demanda (sellar el paro) en la forma y fechas establecidas, comparecer ante el SEPE o los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos cuando se le requiera, bien por carta, por e-mail o por sms e informar en la oficina de empleo de cambios de situación”<sup>10</sup> y además, deberá *encontrarse en situación legal de desempleo*. Esta situación es la que va a determinar las vías a través de las cuales ha de producirse la pérdida del empleo para ser protegida. A su vez, esta pérdida puede ser total o parcial. La primera da lugar al desempleo total, definido en el art. 203.2 LGSS como una pérdida completa del trabajo y de la retribución. La segunda se configura en el art. 203.3 LGSS como aquel que se produce como consecuencia de una reducción de la jornada ordinaria de trabajo de al menos una tercera parte de su duración con reducción análoga del salario.

La función de esa selección es la de excluir aquellos supuestos en que la pérdida del empleo responde o puede responder a una decisión voluntaria del solicitante. Además, esta situación también sirve para articular la dinámica de la protección (nacimiento, desarrollo y extinción de la prestación). La delimitación de la situación legal se aborda en el art. 208 LGSS mediante la aplicación de dos criterios: uno positivo y otro negativo.

---

<sup>10</sup> <http://www.inem.es/el-compromiso-de-actividad-en-el-inem-obligaciones-de-los-parados/>

El *criterio positivo* se recoge en el art. 208.1 LGSS, en el que se enumeran los distintos supuestos que dan lugar a la situación legal, agrupándolos en atención a que se trate de extinción, suspensión o modificación de las condiciones de trabajo. El *criterio negativo* establece en el art. 208.2 LGSS las pérdidas de empleo que no dan lugar a la situación legal, ponderando básicamente la voluntariedad del cese.

Para acceder a las prestaciones contributivas se exige haber cotizado, al menos, un año dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo o al momento en que cesó la obligación de cotizar. La cuantía de la prestación se fija en el 70% de la base reguladora durante los 180 primeros días y en el 50% el resto. Sin embargo, la cuantía de la prestación está sometida a topes mínimos y máximos (107-225%, 107-200% y 80-175% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) mensual incrementado en una sexta parte), según que el trabajador tenga dos o más hijos a su cargo, uno o ninguno respectivamente. Además, desde 1994 las prestaciones por desempleo están sujetas al pago del IRPF.

<b>DURACIÓN DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA</b>	
<b>Periodo de cotización (en días)</b>	<b>Periodo de prestación (en días)</b>
Desde 360 hasta 539	120
Desde 540 hasta 719	180
Desde 720 hasta 899	240
Desde 900 hasta 1.079	300
Desde 1.080 hasta 1.259	360
Desde 1.260 hasta 1.439	420
Desde 1.440 hasta 1.619	480
Desde 1.620 hasta 1.799	540
Desde 1.800 hasta 1.979	600
Desde 1.980 hasta 2.159	660
Desde 2.160	720

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos del Servicio Público de Empleo Estatal

Por otra parte, para acceder a las prestaciones asistenciales el trabajador debe carecer de rentas de cualquier naturaleza que superen el 75% del SMI vigente, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias. Además, debe encontrarse en alguna de las situaciones siguientes: (1) haber agotado una prestación contributiva y tener responsabilidades familiares (dependiendo de la edad del trabajador –mayor o menor de 45 años- y de la duración de la prestación agotada, el número total de meses de prestación puede llegar hasta 30 meses); (2) haber agotado una prestación contributiva y, no teniendo responsabilidades familiares, ser mayor de 45 años (en este caso, la prestación dura 6 meses improrrogables); (3) ser un emigrante retornado, liberado de prisión o inválido declarado parcial o totalmente capaz para trabajar, en cuyo caso el derecho es de 6 meses prorrogable hasta un máximo de 18 meses; (4) no haber podido acceder a una prestación contributiva pero haber cotizado al menos 3 meses si tiene responsabilidades familiares o 6 meses si no las tiene (los meses de prestación asistencial estarán en función de los meses cotizados: 3,4 ó 5, elevándose a 21 meses si se ha cotizado 6 meses o más si se tiene responsabilidades familiares, en caso contrario, se tendrá derecho a 6 meses si se ha cotizado 6 meses o más); (5) tener cumplidos 55 años, incluirse en alguno de los supuestos anteriores, haber cotizado por desempleo un mínimo de 6 años a lo largo de su vida laboral, cumplir todos los requisitos, salvo la edad, para acceder a una pensión contributiva de jubilación y dura hasta que el trabajador alcance la primera edad que le permita acceder a la pensión contributiva de jubilación, en cualquiera de sus modalidades.

Dos características más de estas prestaciones son las siguientes: la cuantía de estas prestaciones es fija<sup>11</sup> y el criterio de responsabilidades familiares conlleva un criterio de rentas al definirse éste como tener a cargo a su cónyuge, hijos menores de veintiséis años, mayores de esa edad discapacitados o menores de 18 años acogidos. Además, la renta del conjunto de la unidad familiar, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen no puede

---

<sup>11</sup> En el año 2013 la cuantía de prestación era de 426 €/mes.

superar los 483,98 €/mes, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias<sup>12</sup>.

De la descripción anterior, se puede concluir que el sistema de protección por desempleo español tiene una buena cobertura. Además, la prestación tiene una duración que puede llegar en algunos casos a los cinco años (sumando la prestación contributiva y la asistencial), aunque está condicionada al tiempo cotizado y a la carencia de rentas individuales y familiares; y cubre una variedad de situaciones no específicamente relacionadas con el desempleo, como son el caso de los mayores de 55 años o los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción.

En cuanto a la financiación del sistema, “la *Ley 33/198713* establece una financiación conjunta y general del sistema, sin diferenciar entre los dos niveles de protección (nivel contributivo y asistencial). De modo que, con los ingresos correspondientes a las cotizaciones al desempleo de empresarios y trabajadores y con las aportaciones del Estado (aprobadas anualmente en la *Ley de Presupuestos Generales del Estado*) se financian prestaciones contributivas y subsidios.

Las cotizaciones se calculan como el producto de la base de cotización de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (incluyendo la retribución por horas extraordinarias) y el correspondiente tipo de cotización. El tipo de cotización se fija cada año en la *Ley de Presupuestos Generales del Estado*.

El sistema de financiación actual está basado en el principio de reparto, de prestación definida, donde las prestaciones corrientes se pagan con las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores activos, y, en caso de que fueran insuficientes, con transferencias del Estado. Del mismo modo, los superávits del sistema se transfieren al Estado, no existiendo ningún Fondo de Reserva” (Devesa Carpio. J. E, Domínguez Fabián. I, Nagore García, A, 2013, pág. 160).

---

<sup>12</sup> <http://www.sepe.es/contenido/prestaciones/>

Por último, dado el contexto actual en el que se hace necesaria la conexión entre políticas pasivas y activas, propiciando el fomento del autoempleo y la creación de empresas, se abre la posibilidad de capitalizar el desempleo. Esta fórmula consiste en recibir un montante único del valor de la prestación total para anticipar los gastos de una nueva actividad empresarial. Para recibirla, hay que presentar una memoria del proyecto empresarial que resuma el tipo de actividad a desarrollar y el importe de la inversión necesaria para su inicio junto con los justificantes.

Además, se deben cumplir determinados requisitos: (1) ser perceptor de una prestación de desempleo de nivel contributivo por haber cesado de forma definitiva de su relación laboral, (2) tener, al menos, 3 meses de prestación pendientes de percibir, (3) no haber obtenido el reconocimiento de pago único en los últimos 4 años anteriores a la fecha de solicitud, (4) que la actividad profesional a desarrollar sea actividad como trabajador autónomo o constitución o incorporación a una cooperativa o sociedad laboral o mercantil, (5) iniciar la actividad en el plazo máximo de un mes desde la resolución de la concesión del derecho y en todo caso, con fecha posterior a la solicitud.

Este pago tiene unos límites, pues no todo el mundo puede cobrar el 100% de la prestación capitalizada. En general, se puede acceder al 60% del importe total salvo que el demandante sea menor de 30 años si se es hombre y de 35 años si se es mujer, en cuyo caso el porcentaje es del 100%, y esto es así desde la aprobación del Real Decreto-Ley 4/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo de febrero de 2013. También para en el caso de que se padezca algún tipo de minusvalía del 33% o superior será del 100%.



El 100% de las cantidades percibidas en concepto de capitalización del desempleo o pago único quedan exentas del IRPF. Este incentivo fiscal tiene efecto desde el 1 de enero de 2013 y se enmarca en el plan de choque para fomentar la actividad de los emprendedores aprobado en el Real Decreto Ley 4/2013 de 22 de febrero de 2013. Esta exención está condicionada al mantenimiento de la actividad durante cinco años<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ibídem <http://www.sepe.es>

## IV.- EFECTOS DERIVADOS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

---

El mercado laboral posee ciertas peculiaridades que lo distinguen de otros mercados. Más allá del componente económico, el aspecto más determinante es el social. Dicho de otra forma, el tener o no tener trabajo junto con las redes de relaciones determina en gran medida la integración en la sociedad, la posición social relativa y la autoestima de las personas. El desempleo, por tanto, ocasiona a la sociedad tanto un coste económico como social.

El coste económico corresponde a todo lo que se deja de producir, esto incluye tanto los bienes que se pierden por no producirlos como la posible degradación del capital humano al perder destrezas y habilidades.

Por otra parte, el coste social que implica el desempleo a gran escala es la pobreza, marginalidad e inquietud social y política que puede derivar en otras situaciones. “También están el aumento del trabajo informal y la migración, ambas problemáticas existiendo en un marco de ilegalidad que impide a las personas el acceso a un ingreso justo, a beneficios sociales y las lleva a una situación de vida precaria y de riesgo”<sup>14</sup>. Este coste es de difícil cuantificación y de general preocupación por el impacto que tiene en la sociedad. El mismo se pretende compensar por medio de las políticas pasivas al proveer de rentas de sustitución a las personas desempleadas, a la vez que colabora a mantener el nivel de demanda de la economía, actuando como estabilizador automático en sentido contrario a los ciclos económicos.

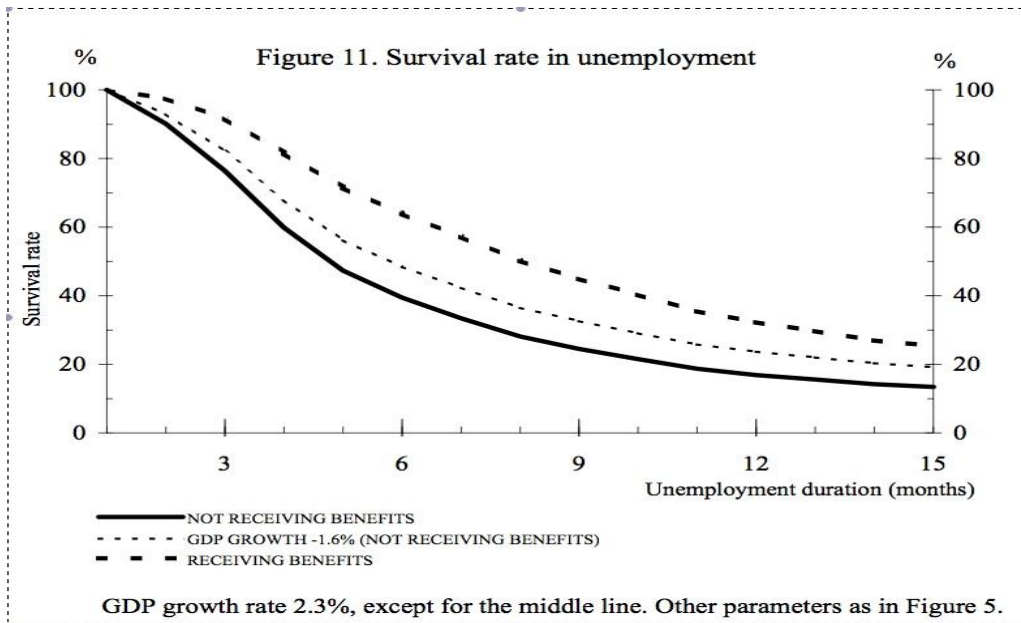
---

<sup>14</sup> [http://proempleo.org.mx/inicio/?page\\_id=10](http://proempleo.org.mx/inicio/?page_id=10)

No obstante, si nos centramos en la eficiencia de los sistemas de protección por desempleo afloran los efectos de éstos sobre el mercado de trabajo, abordados desde diferentes teorías. A partir del modelo microeconómico, podemos estudiar cuáles son los efectos positivos y negativos de las prestaciones por desempleo sobre el comportamiento de los trabajadores parados durante el proceso de búsqueda de empleo.

Por una parte podemos estudiar “en qué medida la existencia de prestaciones por desempleo hace que los parados que las perciben se muestren menos activos para buscar empleo y más selectivos a la hora de aceptar las posibles ofertas que surjan. En otras palabras, en qué medida las prestaciones por desempleo elevan la tasa de paro de equilibrio” (Toharia. L, Arranz. J. M, García Serrano. C, Hernández. V, 2010, pág. 230).

La teoría económica convencional predice que la percepción de prestaciones por desempleo supone un desincentivo a la búsqueda de empleo. Esta explicación teórica se suele utilizar para explicar los resultados empíricos de que los perceptores de prestaciones por desempleo presentan una menor probabilidad de salida del paro en comparación con los no perceptores. Se concreta en que cuanto mayor sea la tasa de sustitución de las prestaciones mayor será el salario de reserva. A su vez, el incentivo a no buscar trabajo, a hacerlo con menor intensidad o a ser más selectivo será mayor y por lo tanto, aumentará el tiempo en situación de desempleo o inactividad. Así, Blanchard (1997:400) establece que “es posible (...) que una de las consecuencias no deseadas del aumento de la generosidad de las prestaciones haya sido un desplazamiento hacia arriba de la ecuación de salarios que ha provocado un aumento de la tasa natural de desempleo”.



Fuente: <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=23617> <sup>15</sup>

Este argumento según el cual las prestaciones reducen la influencia del desempleo sobre los salarios aumentando la tasa de desempleo, se basa en el concepto de riesgo moral: la cobertura por desempleo eleva el salario de reserva del individuo desempleado produciendo un desincentivo individual sobre la búsqueda de empleo. Cabe matizar, que se trata de un supuesto cuestionable pues la observación de que los individuos desempleados con tasas de reemplazo y/o períodos de derecho más largos salen del desempleo más lentamente, no permite afirmar que el desempleo agregado de la economía se reduciría recortando la intensidad protectora de las prestaciones. En este sentido, cabe tener en cuenta que el rechazo de un puesto de trabajo por parte de un individuo puede llevar a la aceptación de ese mismo por parte de otro individuo (Toharia Cortés. L, Arranz. J. M, García Serrano. C, Hernanz. V, 2009).

<sup>15</sup> Por ejemplo, tras 6 meses de paro el 67% de los trabajadores con prestaciones seguía parado (línea superior), mientras que lo hacía un 40% de los trabajadores sin prestaciones (línea inferior). Al nivel individual, este efecto es muy superior al de reducir la tasa de crecimiento del PIB en 4 puntos porcentuales, del 2.3% al -1.6% (la línea intermedia muestra que tal cambio eleva del 40% al 50% el porcentaje de trabajadores que siguen estando parados).

Con relación al caso español, se han realizado diversos estudios con el objetivo de estimar los determinantes de la duración del desempleo. En algunos casos, los resultados indican una influencia negativa de las prestaciones por desempleo sobre la duración del mismo. Bover *et al* (1995) obtiene que la percepción de las prestaciones por desempleo disminuye la tasa de salida del paro al empleo, mientras que García Pérez (1997) encuentra un efecto negativo y significativo de las prestaciones en la probabilidad de salida del desempleo.

Otros, Ahn y Ugidos (1995), obtienen que los mayores desincentivos por desempleo se producen sobre la probabilidad de pasar del desempleo a la inactividad y no tanto sobre la de pasar del desempleo a la ocupación. Toharia (1997) cuestiona los resultados anteriores introduciendo la variable de rotación como explicación a los resultados obtenidos acerca de la influencia negativa de las prestaciones. Según este estudio, existe un segmento de trabajadores que entran y salen del desempleo muy deprisa quedando, en consecuencia, al margen del sistema de protección social. De esta forma, sería la alta rotación existente en el mercado de trabajo la variable que lo explicaría<sup>16</sup>.

“Los efectos de la cuantía de las prestaciones han sido menos estudiados. J. M. Arranz y J. Muro hallan un patrón para las prestaciones contributivas que varía con la duración del paro: de 1 a 6 meses una mayor cuantía de las prestaciones contributivas eleva la tasa de salida del paro, de 7 a 12 meses no tiene efectos significativos y de 13 a 18 meses reduce esa salida para después desaparecer cualquier efecto. Por su parte, una mayor cuantía de las prestaciones asistenciales reduce la tasa de salida del paro para cualquier duración”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Dialnet-PrestacionesPorDesempleoDesincentivosSobreLaOferta-3142082.pdf

<sup>17</sup> Ibídem <http://www.fedeablogs.net>

También ha sido calculada la cuantificación de la desincentivación que provoca nuestro sistema de subsidio por desempleo en un estudio del Banco de España que afirma que la tasa de salida del desempleo a un puesto de trabajo cuando el trabajador ha dejado de percibir prestaciones contributivas es aproximadamente el doble que cuando las percibe. Esto es, la duración del desempleo y el nivel del mismo son muy elásticos a la cuantía y duración del subsidio o por desempleo<sup>18</sup>.

Sin embargo, no hay que olvidar que la percepción de la cobertura por desempleo presupone una predisposición para trabajar, es decir, para la búsqueda activa de empleo, y la obligación de aceptar el empleo propuesto por el servicio de colocación si se corresponde con las cualificaciones del parado<sup>19</sup>. A esto añadir, que las personas desempleadas sufren una pérdida de capital humano a medida que aumenta el período por desempleo, lo que contribuye también a elevar la valoración de las ofertas recibidas y a disminuir el período de desempleo.

Además, esta cobertura puede hacer posible una mejor adaptación al dar más tiempo a los parados para buscar un trabajo que corresponda mejor a sus capacidades o aspiraciones. Las personas que consideran que poseen un empleo idóneo tienen más productividad y menor probabilidad de quedarse en el paro en el futuro. Las prestaciones por desempleo pueden, por lo tanto, ayudar a los mercados de trabajo a funcionar más eficazmente (Vaquero García. A, 2002). El hecho de que se centre la atención en los incentivos económicos no significa que se niegue la importancia de otros factores que influyen en la decisión de una persona de trabajar o no. A veces los individuos optan por trabajar aunque parezca, a primera vista, irracional porque su renta sería mayor si no trabajaran, de forma que un empleo mal remunerado suele ser el primer paso para ganar más (Vaquero García. A, 2002).

---

<sup>18</sup> <http://web.iese.edu/rterms/acer/acer28.htm>

<sup>19</sup> En la actualidad, en el caso de que el beneficiario de prestaciones por desempleo no acuda a las demandas que envía el SEPE o se niegue a participar en cursos de formación para la búsqueda de un nuevo empleo, la entidad gestora puede dejar de satisfacer la prestación.

Así, “los efectos positivos consisten en que las prestaciones podrían incentivar una mayor intensidad de búsqueda, ya que permiten afrontar un nivel de costes de búsqueda que no permiten situaciones sin prestación. Además, en un mercado de trabajo con elevadas tasas de paro, las prestaciones actúan como un subsidio a la búsqueda, haciendo que el trabajador se mantenga en buenas condiciones hasta que se produzca la primera vacante y pueda aceptarla. En estos casos, la posibilidad de que aparezca una vacante es tan baja que los parados reducirían el salario de reserva de forma que el incremento de éste que produzcan las prestaciones no provocaría aumentos significativos de la duración del paro” (Toharia. L, Arranz. J. M, García Serrano. C, Hernanz. V, 2009, pág. 231).

Asimismo, estas prestaciones producen un efecto estabilizador automático de la demanda de consumo, ya que sin mantenimiento de la renta disponible se deteriora el consumo, pudiendo paliar de esta manera las consecuencias desfavorables para la economía en su conjunto a través del efecto multiplicador (Toharia. L, Arranz. J. M, García Serrano. C y Hernanz. V, 2010).

Algunos estudios muestran que estabilizan la economía, evitando fluctuaciones en periodos de contracción económica ya que consiguen que el ingreso disponible en los hogares esté sometido a una menor volatilidad y el consumo puede mantenerse más estable. Además, mediante éstas se contribuye a la estabilización de las relaciones de producción y a sostener sectores de demanda estacional y gran rotación de trabajo, que de otra forma serían poco atractivos para los trabajadores (Muñoz de Bustillo, 2005).

Estabilizan la demanda agregada en época de crisis, lo que ayuda a mantener los empleos y favorecen un mejor ajuste entre los conocimientos y habilidades de las personas y las necesidades reales del mercado, ya que los desempleados pueden seleccionar un trabajo adecuado a los mismos, haciendo que éste sea más eficiente y productivo, que de otra forma supondría una pérdida de capital humano. Así, se contribuye a un mejor funcionamiento del mercado de trabajo al lograr una gestión más eficiente del mismo en cuanto al ajuste entre oferta y demanda (Toharia. L, Arranz. J. M, García Serrano. C y Hernanz. V, 2010).

Sin bien, “ese papel estabilizador puede verse reducido si los hogares tienen incertidumbre respecto a las condiciones de la percepción de las prestaciones por desempleo o cuando las condiciones para recibirlas se endurecen o su nivel se reduce. Así, Bäckman (2005) encuentra que las prestaciones por desempleo explican una parte importante de las variaciones en las tasas de pobreza tanto comparativamente entre países como a lo largo del tiempo: el recorte de las prestaciones por desempleo tienen un efecto negativo en el riesgo de pobreza, incrementándolo”<sup>20</sup>.

Por último, existen “resultados teóricos que permiten establecer una predicción respecto a la evolución temporal de la probabilidad de salir del paro: ésta será constante o decreciente en los primeros momentos de los periodos de paro, pero a medida que el individuo se acerca a la finalización de la duración potencial de las prestaciones, el valor de continuar parado disminuye, y el individuo reducirá su salario de reserva. Esto provocará que la probabilidad de salir del paro aumente. Por tanto, el efecto desincentivo actuará al comienzo del episodio de paro aunque después será compensado por el efecto incentivo” (Abellán Colodrón. C, Lorences Rodríguez. J, Sampedro Carrera. E, 2010, pág. 11).

“Estos resultados pueden ponerse en relación con otros trabajos que utilizan los datos de la EPA (Toharia, 1998; Cantó y Tahoria, 2003), en el sentido de que los beneficiarios con duraciones más prolongadas en su último empleo presentan probabilidades de salida hacia el empleo menores y que los no perceptores tienden a salir más rápidamente en el corto plazo que los perceptores cuando se compara un trimestre con el siguiente. De esta forma, aunque los no perceptores salen más rápidamente del paro, también vuelven más rápidamente al desempleo, por lo que es igual de probable encontrar a un perceptor que aun no perceptor en la situación de ocupación en el medio plazo.

---

<sup>20</sup> <http://estadodebienestarencuestion.blogspot.com.es/2012/07/desincentiva-la-prestacion-por.html>



Si esto es así, el supuesto efecto desincentivador de la salida del paro hacia el empleo estaría compensado por una mayor permanencia en el empleo y una menor probabilidad de salida desde el empleo hacia el paro de los beneficiarios de prestaciones por desempleo” (Toharia. L, Arranz. J. M, García Serrano. C, Hernanz. V, 2009, pág. 243).

“En definitiva, la evaluación de la eficiencia del sistema de prestaciones por desempleo debe realizarse adoptando una perspectiva temporal y de historia laboral más amplia. Cuando se hace esto, resultan discutibles las conclusiones de política económica acerca de los posibles efectos beneficiosos que una reducción de las prestaciones por desempleo podría producir en el nivel de paro, porque las prestaciones estarían permitiendo a los beneficiarios realizar una mejor búsqueda de empleo” (Toharia. L, Arranz. J. M, García Serrano. C, Hernanz. V, 2009, pág. 245).

Concluyo este apartado incidiendo en la necesidad de vincular de forma eficaz las políticas activas y la cobertura del desempleo a través de la formación para el empleo. De este modo, los efectos positivos de las políticas pasivas superarán a los negativos y tanto la situación profesional como la empleabilidad de los desempleados mejorarán al mismo tiempo que se reducirá, en la medida de lo posible, el tiempo de permanencia de los desempleados en los servicios públicos de empleo, sobre todo en tiempo de cambios turbulentos donde los empleos que se destruyen son muy distintos a los empleos que se crean<sup>21</sup>.

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

---

<sup>21</sup> <http://comfia.info/noticias/59215.html>

## VI.- EVOLUCIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS PASIVAS

---

A los gestores de la política económica siempre les ha preocupado la cuestión de la eficiencia económica del gasto público. Especialmente, el interés se manifiesta en programas que pueden generar comportamientos no deseables por parte de los beneficiarios. El gasto en prestaciones por desempleo, al poder provocar cierto desánimo en el proceso de búsqueda, es uno de los programas públicos más cuestionados.

El esfuerzo de gasto en políticas pasivas se puede medir como el porcentaje que supone el gasto público destinado a dichas políticas en relación con el PIB. Así, “la comparación entre los países europeos en cuanto al esfuerzo del gasto total en políticas pasivas del mercado de trabajo sitúa a España en una situación media-alta, encontrándose entre los países que gastan en torno al 1,45% del PIB en las mismas, por encima de países como Francia (1,24%), y por debajo de Alemania (1,63%). De esta forma, España se convierte en el país que más gasta después de Alemania en el programa que más peso tiene en todos los países, el de mantenimiento de las rentas, que se dedica casi exclusivamente al pago de prestaciones por desempleo. En algunos países la categoría de jubilaciones anticipadas tiene un peso importante, en cambio en España supone un 0,04% del PIB” (Coscolluela Martínez. C, de Paz Cobo. S, Riobió Lestón. S, 2013, pág. 65).

A pesar de ello, “desde principios de la década pasada, en la Unión Europea se ha extendido la idea de que el diseño de las políticas de mercado de trabajo debería ir disminuyendo el peso de las pasivas incrementando de manera simultánea la importancia de las activas. Pero hay que señalar que esta reorientación no es fácil, en gran medida porque el gasto presupuestario en políticas pasivas (prestaciones y subsidios por desempleo) tiene una gran relación con el ciclo económico: aumenta en las recesiones y disminuye en las expansiones” (Jaraíz Arroyo. G, 2009, pág. 127).

De alguna forma parece advertirse la inclinación hacia esta idea si estudiamos la evolución del gasto en políticas pasivas.

En los años inmediatamente anteriores a 1994, el gasto público en desempleo registró un fuerte crecimiento por el importante aumento que se produce en el ámbito de los beneficiarios, como consecuencia de la recesión económica y el avance de la tasa de cobertura de esta prestación.

A partir de 1994 y hasta el año 2000 esta variable registra la tendencia opuesta. Así, en este periodo el gasto público en desempleo desciende, tanto en términos reales como en proporción al PIB. Este comportamiento obedece a la confluencia de dos factores: la mejoría de la situación económica y su favorable incidencia sobre las cifras de desempleo que reducen la presión sobre el número de personas a proteger, y la vigencia de una serie de normas que limitan la protección por desempleo a través del nivel contributivo, siendo a este respecto la más relevante la *Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes de Fomento del Empleo y Protección por Desempleo*.

“En estos años las tasas de actividad y ocupación manifiestan un crecimiento progresivo, pero es la evolución de la tasa de desempleo la que manifiesta una tendencia más acusada en beneficio de la contención del gasto en protección por desempleo, con una reducción en este periodo en torno a 10 puntos porcentuales, situándose en el año 2000 la tasa de desempleo total de la economía en el 13,9%” (Tobes Portillo. P, 2006, págs. 55-56).

En conjunto, “el sistema de protección por desempleo, tras mantenerse entre 1985 y 1989 en cifras situadas en torno a 1,1 millones de perceptores medios al año, aumentó de forma acusada hasta alcanzar casi los 2 millones en 1993, para descender posteriormente y situarse a finales de la década de 1990 en niveles algo inferiores a los de diez años antes” (García Serrano. C, 2001, pág. 140).

Los beneficiarios de la protección por desempleo sufren un drástico recorte entre los años 1994 y 2000, en 716.718 personas (Anexo Tablas 1, 2 y 3), reducción que afecta tanto al nivel de protección contributivo como al nivel asistencial y ello, aun cuando se presentan dos elementos normativos que ejercen un efecto expansivo: por una parte, la incorporación de nuevos beneficiarios al sistema producida por la aprobación del *Real Decreto 5/1997* que amplía la protección de los eventuales agrarios. Por otra, en la inclusión de beneficiarios de la Renta Activa de Inserción, programa vigente a partir del año 2000 como resultado de la puesta en marcha del *Primer Plan de Acción para el Empleo del Reino de España*. Señalar que desde este año el número de perceptores no deja de crecer hasta llegar a alcanzar los 1,8 millones en 2008 y superar los 3 millones en 2010.

El carácter restrictivo de la *Ley 22/1992* deja surtir sus efectos tanto en la evolución decreciente del número de beneficiarios del sistema, como en la caída progresiva que experimentan las tasas de cobertura, pudiendo destacar como elementos más relevantes en la contención del gasto en desempleo los siguientes:

- La ampliación del periodo mínimo de cotización necesario para acceder a la prestación contributiva, en doce meses, dentro de los seis años anteriores a la situación de desempleo; frente a los seis meses, en los cuatro años anteriores a la situación de desempleo, exigidos en la legislación precedente.
- La modificación restrictiva sobre la escala que relaciona periodos de cotización y duración de la prestación, que pasa a ser un día de percepción por tres de cotización.
- La cuantía de la prestación se reduce por el efecto restrictivo que ejerce la modificación de los tipos aplicables sobre la base reguladora, que se establecen en el 70 por 100 durante los seis primeros meses de prestación y en el 60 por 100 a partir del séptimo mes, lo que provoca una reducción de la cuantía monetaria de la prestación contributiva.

En relación al subsidio, sin embargo, la *Ley 22/1992* amplía su ámbito de protección al incluir como beneficiarios del sistema a los desempleados sin cargas familiares que, sin tener derecho a la prestación contributiva, hubieran cotizado al menos seis meses. La ampliación del periodo de carencia para acceder al nivel contributivo de protección por desempleo y el endurecimiento en la relación entre el periodo de cotización y la prestación generan una caída progresiva de las tasas de cobertura.

Además de la citada Ley, otras normas dejan surtir sus efectos en la contención del gasto público en desempleo, como es el caso de la *Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y Protección por Desempleo*, que en el título III modificaba distintos aspectos de la protección por desempleo. Así, se obliga a la búsqueda activa del puesto de trabajo, como fórmula para demostrar la involuntariedad del desempleo, se reduce la cuantía mínima de la prestación contributiva al 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) para desempleados sin cargas familiares y al 100% para parados con hijos a su cargo y se obliga a los desempleados beneficiarios de la prestación contributiva a abonar el 65% de las cotizaciones sociales correspondientes al trabajador.

En el nivel asistencial, se reduce el límite de renta para tener derecho a su percepción, al tiempo que se redefine el concepto de cargas familiares y el nivel de rentas asociado a la unidad familiar compatible con este estadio de protección.

El año 2001 se caracteriza principalmente por la estabilidad normativa en esta materia y el gasto público en protección por desempleo registra una evolución contraria a la observada en los años precedentes. Así, el gasto en desempleo presenta tasas de variación real de signo positivo y recupera importancia en porcentaje del PIB, en relación a las últimas cifras registradas en el periodo anterior, de forma que si este *ratio* supuso en el ejercicio 2001 el 1,29%, en el año 2004 se establece en el 1,45%.

El factor que explica principalmente este comportamiento es, el avance progresivo que, durante este periodo, experimentan las tasas de cobertura. El número de beneficiarios de este gasto social registra, entre los años 2001 y 2004, un importante crecimiento<sup>22</sup>.

En el año 2005 “el paro bajó en 239.800 personas, con lo que el número total de desempleados se situó en 1.841.300 y la tasa de paro en el 8,7%, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA)”<sup>23</sup>. El gasto en prestaciones por desempleo registrado en enero de 2006 fue de 1.210,9 millones de euros, el 7,2% más que en 2005, según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El número de beneficiarios de prestaciones por desempleo existentes al final de enero fue 1.383.215, el 4,7% más que en el mismo mes de 2005.

El año 2008 es caracterizado por una “situación de debilitamiento económico y de destrucción de empleo, provocando un incremento notable, respecto de 2007, en las variables básicas del sistema: 36% de aumento en las solicitudes, 28% en los beneficiarios y 34% en los gastos y, paralelamente, los ingresos sólo han crecido un 3%.

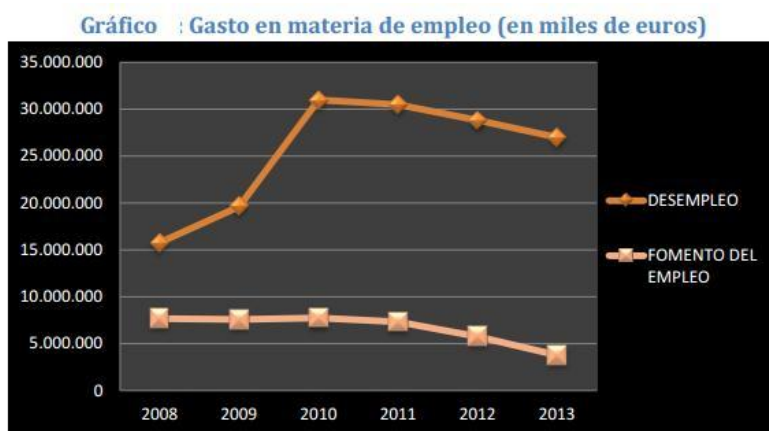
El presupuesto definitivo destinado a las Prestaciones por Desempleo del año 2007 fue de 15.099.000,00 euros. En año 2008 el presupuesto definitivo llegó a 18.186.699,42 euros. La evolución del modelo de protección permite afirmar que la situación de la protección fue mejor en 2008 que en años anteriores, tanto en términos de población protegida sobre desempleada, como en cuantía de la prestación media. La evolución de la cifra media de beneficiarios total es en el año 2008 creciente en un 27,7%, respecto a 2007. A lo largo del año 2007 se observa una tendencia creciente en el nivel contributivo respecto al nivel asistencial. Esta misma tendencia se mantiene en 2008, incluso se incrementa llegando a alcanzar el nivel contributivo un 70% en diciembre 2008 frente al 30% del nivel asistencial” (Servicio Público De Empleo Estatal, 2008, “*Informe Anual de protección por desempleo*”).

---

<sup>22</sup> De 1994 a 2004 referencia de información en (Tobes Portillo. P, págs. 56 a 59)

<sup>23</sup> [http://economia.elpais.com/economia/2006/01/27/actualidad/1138350774\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2006/01/27/actualidad/1138350774_850215.html)

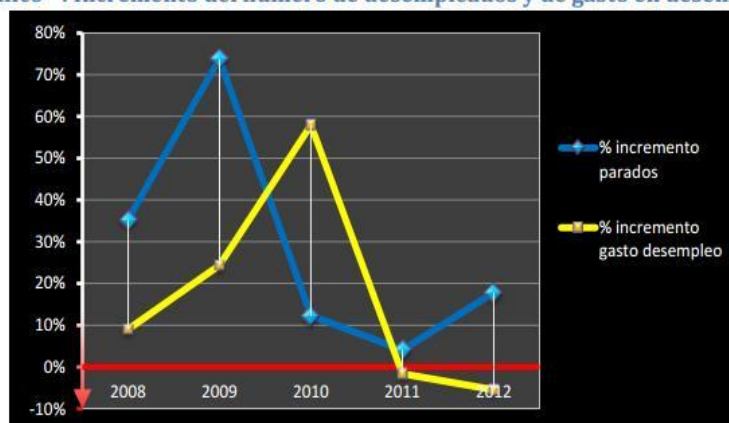
Si nos fijamos en la evolución del gasto en materia de empleo en los años 2008 a 2010 no experimenta cambios, comenzando a decrecer a partir del año 2011.



**Fuente:** Equipo De Estudios Cáritas Española, 2012, “La reducción del gasto como política, una lectura de las políticas de acción social”, Informe sobre los Presupuestos Generales del Estado 2013.

Políticas de rentas por desempleo y de fomento del empleo están en retroceso. En un contexto, en el que además, el número de parados sigue aumentando. Si bien el incremento de los mismos parecía suavizarse desde 2009, la tendencia se ha revertido a partir de 2011 coincidiendo con una desinversión en los gastos de desempleo, lo cual agrava aún más la situación.

**Gráfico : Incremento del número de desempleados y de gasto en desempleo**



**Fuente:** Equipo De Estudios Cáritas Española, 2012, “La reducción del gasto como política, una lectura de las políticas de acción social”, Informe sobre los Presupuestos Generales del Estado 2013.

En prestaciones a los desempleados se contempla un descenso del 7,8% entre la ejecución prevista a finales del año 2012 y el 2013 (Anexo tabla 5). En concreto, en la Renta Activa de Inserción el descenso es del 26% en el número de beneficiarios previstos<sup>24</sup>.

Por último, en lo que respecta al año 2014, las previsiones apuntan a que “los créditos destinados a atender la política de desempleo ascienden a 29.727, 53 millones de euros, lo que supone un incremento del 10,1% con respecto a 2013. De este importe, 29.429,23 millones de euros se destinarán al pago de prestaciones y el resto a gastos de funcionamiento. Esto supone un incremento del conjunto de las prestaciones por desempleo por importe de 2.733,23 millones de euros. Este aumento se justifica por el incremento respecto a la previsión inicial en el gasto de prestaciones por desempleo en el año 2013, a pesar del impacto de las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Es esta desviación la que ha motivado me mediante Real Decreto-ley 10/2013, de 26 de julio, se incrementen las dotaciones al desempleo para atender las obligaciones de 2013 en 4.409,92 millones de euros.

El elevado gasto en prestaciones por desempleo en los últimos años ocasiona que el Servicio Público de Empleo Estatal, requiera de importantes aportaciones del Estado para su financiación. En esta línea, la aportación para 2014 asciende a 14.597, 54 millones de euros.

En el nivel contributivo, el gasto previsto asciende a 21.041,32 millones de euros, lo que permitirá dar cobertura a 1.305.000 beneficiarios. El subsidio por desempleo se dota con 6.562,03 millones de euros, con la previsión de 1.139.000 beneficiarios y la renta activa de inserción, con 1.169, 30 millones de euros, lo que permitirá atender 225.000 beneficiarios” (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014, “*Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado*” (Libro Amarillo).

---

<sup>24</sup> De 2008 a 2013 referencia de información en (“La reducción del gasto como política”, una lectura de las políticas de acción social, 2012, págs. 12 a 14).



## VII.- CONCLUSIONES

---

España es el país de la OCDE donde más han aumentado las desigualdades económicas entre ricos y pobres desde la crisis. La ampliación de la brecha social se debe, sobre todo, a la escalada del desempleo y a un sistema de protección social que ha dado una peor cobertura a los menos protegidos en un sistema laboral muy segmentado. Tras seis años consecutivos la preocupación por el desempleo no cesa de crecer y el pesimismo domina entre las personas que se encuentran en esta situación. Como demuestra una encuesta, a la pregunta de si esperan encontrar trabajo en el próximo año, un 74,6 por ciento de los parados lo considera poco o nada probable frente al 25,7 que lo ve muy o bastante probable<sup>25</sup>.

A la vista de estos resultados, ¿podemos afirmar que las políticas pasivas son ineficientes?, ¿existiría una justificación de una reforma del sistema actual de protección por desempleo español?

Como he mencionado en este trabajo, se justificaría una reforma del sistema de protección por desempleo por considerarse que una parte de la persistencia del desempleo podría estar relacionada con la generosidad del sistema que desincentiva a los que las perciben de buscar activamente para salir de esta situación. Es necesario incrementar el nivel de control de la no aceptación de una oferta de empleo adecuada según la oficina de empleo correspondiente, aplicando una penalización cuando se considere que no hay justificación por parte del desempleado para negarse a aceptar un puesto de trabajo.

Además, el sistema de protección por desempleo debería cumplir una función de protección y de redistribución de la riqueza. Sin embargo, en la práctica puede no ser así, por no disponer de un sistema de financiación estable en el que colabore el conjunto de la sociedad en la medida adecuada a través de impuestos basados en la equidad.

---

<sup>25</sup> <http://www.lne.es/espana/2014/06/04/paro-cabeza-problemas-espanoles/1595621.html>

La realidad es que “las dos cuotas con las que se financia este sistema pertenecen a los trabajadores ocupados al formar parte ambas de la remuneración percibida por la realización de su trabajo. Con este diseño de distribución de la renta reconocido por la Contabilidad Nacional, el conjunto de las cotizaciones sociales son una aportación exclusiva de los asalariados al sistema de protección por desempleo. De esta forma, no existe participación empresarial en la financiación de las prestaciones por desempleo vía cotizaciones sociales” (García Díaz. M. A., Gabinete Técnico Confederal de CC.OO, 1998, pág. 31).

No hay que descuidar tampoco el uso perverso de la prestación por desempleo en combinación con la contratación temporal en los momentos de auge, siendo utilizada ésta como una subvención a empresarios y trabajadores. Es necesario cuantificar el impacto de este comportamiento sobre la sostenibilidad de la prestación por desempleo y la adopción de las medidas precisas para solucionarlo (Devesa Carpio. J. E, Domínguez Fabián. I y García. A. N, 2013).

Sin duda, la equidad del sistema tributario es inferior a la deseable y se agudiza, además, la necesidad de analizar la sostenibilidad del sistema de protección por desempleo para proponer posibles reformas que garanticen que los superávits de períodos de expansión sirvan para evitar los déficits de caja en épocas de recesión.

Existen indicadores que apuntan a que la capacidad del sistema público de protección a desempleados está llegando a su límite. La tasa de parados que percibe una renta pública ha descendido del 69% al 61% en apenas dos años, lo que significa que más de un tercio de los desempleados en España no tiene ingreso alguno<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> [http://noticias.lainformacion.com/mano-de-obra/desempleo/la-red-de-seguridad-de-las-prestaciones-por-desempleo-empieza-a-ceder\\_DWRjSeVBXCNYqEd3KGMTc3/](http://noticias.lainformacion.com/mano-de-obra/desempleo/la-red-de-seguridad-de-las-prestaciones-por-desempleo-empieza-a-ceder_DWRjSeVBXCNYqEd3KGMTc3/)

La elevada tasa de desempleo, además de generar dramas individuales y familiares, perjudica a la economía de nuestro país. Un país que parece no ser capaz de canalizar de forma eficiente la formación y experiencia de su capital humano, ya que miles de jóvenes están emigrando en búsqueda de trabajo, entre ellos investigadores e ingenieros altamente cualificados<sup>27</sup>.

De ahí, que otro de los aspectos en los que han hecho hincapié los organismos internacionales a la hora de evaluar el sistema español de protección por desempleo, sea su escasa conexión con las políticas activas. En España el Estado es el que corre con el gasto de la cobertura por desempleo, pero la ejecución de las políticas activas dependen de las Comunidades Autónomas, lo que genera una escisión problemática: los incentivos de las autonomías para buscar un empleo a sus parados son menores por cuanto su permanencia en el desempleo no les genera un coste tan evidente<sup>28</sup>.

Desde países como Reino Unido o Australia se plantean otras posibilidades como que “las prestaciones por desempleo puedan convertirse en subvenciones al empleo. Esta propuesta, bautizada por la prensa como “cheque empleo”, ha sido puesta en práctica con éxito. En estos países se permite que parte de los derechos de cobro de prestaciones por desempleo se puedan capitalizar, no para crear un negocio propio como se hace en España, sino para facilitar la contratación de este trabajador por una empresa ya existente. ¿Por qué en España se puede usar esta prestación para subvencionar una empresa aún no creada y de difícil viabilidad, y no para subvencionar la creación de empleo en una empresa ya establecida y posiblemente con buenas perspectivas de futuro?” (García Pérez. J. I, 2009, pág. 89).

---

<sup>27</sup> <http://debate21.es/2014/01/27/el-desempleo-en-espana-que-modelo-productivo-necesitamos/>

<sup>28</sup> *Ibíd*em <http://debate21.es>

De esta forma, “parece que sería más fácil animar a los desempleados a llevar a cabo una búsqueda activa de empleo si hay nuevas oportunidades de empleo disponibles en el mercado. Asimismo, resultaría posiblemente más fácil ayudar a las empresas que actualmente sufren una situación financiera crítica para que salgan de la espiral actual de destrucción de empleo si se les ofrecen posibilidades de encontrar trabajadores a un menor coste” (García Pérez. J. I, 2009, pág. 90).

Es importante que la búsqueda de trabajo sea incentivada con la perspectiva de un aumento significativo de los ingresos. Así, diversos países como Alemania han adoptado o anunciado diferentes medidas para incentivar el trabajo, recortando en prestaciones por desempleo y motivando a los parados de larga duración<sup>29</sup>.

En resumen, habría que tratar de redefinir los aspectos del sistema fiscal y de prestaciones para contribuir a un funcionamiento eficiente del mercado laboral, sin desatender la necesaria protección social. Además, resulta necesaria una evaluación a fondo de la reforma del mercado de trabajo, elemento sobre el cuál sí se han acometido medidas, que de momento, no están repercutiendo en la reducción del desempleo.

Concluyo este trabajo diciendo que parece ser necesario un cambio en nuestro modelo económico que favorezca la innovación y sostenibilidad productiva, que genere más puestos de trabajo y de mejor calidad para combatir la elevada tasa de desempleo y mantener así el Estado de Bienestar. Además, la sociedad necesita adquirir conocimientos que refuercen su adaptación a las nuevas necesidades laborales. De este modo, para intentar lograr estos objetivos hay que emplear todas las medidas que se consideren factibles.

---

<sup>29</sup> [http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id\\_noticia=4033](http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id_noticia=4033)

## BIBLIOGRAFÍA

---

- ABELLÁN COLODRÓN. C, LORENCES RODRÍGUEZ. J, SAMPEDRO CARRERA. E (2010), *“Determinantes del salario de reserva en España: un análisis de corte transversal”*, Universidad de Oviedo.
- CALERO. J., MADRIGAL. M (2001), *“Prestaciones por desempleo, desincentivos sobre la oferta de trabajo y educación”*, Universidad de Barcelona.
- COSCULLUELA MARTÍNEZ. C, DE PAZ COBO. S, RIOBIÓO LESTÓN. S (2013), *“La situación actual del mercado laboral”*, Editorial del Economista.
- DEVESA CARPIO. J. E, DOMÍNGUEZ FABIÁN. I, NAGORE GARCÍA. A (2013), *“La sostenibilidad financiera del sistema de desempleo contributivo en España”* Análisis comparado 2009-2011.
- EQUIPO DE ESTUDIOS CÁRITAS ESPAÑOLA (2012) *“La reducción del gasto como política, una lectura de las políticas de acción social”*, Informe sobre los Presupuestos Generales del Estado 2013.
- GARCÍA DÍAZ. M. A., GABINETE TÉCNICO CONFEDERAL DE CC.OO (1998), *“El sistema de protección al desempleo en España. Evolución reciente y situación actual”*.
- GARCÍA PÉREZ. J. I (2009) *“¿Prestaciones por desempleo o incentivos a la contratación?”*, Universidad Pablo de Olavide, FEDEA y Centro de Estudios Andaluces.
- GARCÍA SERRANO. C (2007), *“Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral”*, Universidad de Alcalá de Henares.

- GARCÍA SERRANO. C (2011), *“El sistema de protección por desempleo: evidencia para la revisión de algunos aspectos controvertidos”*, Universidad de Alcalá.
- JARAÍZ ARROYO. G (2009), *“Actuar ante la exclusión, análisis, políticas y herramientas para la inclusión social”*, Colección de estudios (Fundación FOESSA).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014), *“Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado”* (Libro Amarillo).
- MUNOZ MACHADO. S, GARCÍA DELGADO. L, GONZÁLEZ SEARA. L (1997) *“Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad”*, Escuela libre, editorial civitas.
- SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (2008) *“Informe Anual de protección por desempleo”*.
- TOBES PORTILLO. P (2006) *“La protección por desempleo en España. Una propuesta de revisión”*, Boletín Económico de ICE nº 2883.
- TOHARIA. L, ARRANZ. J. M., GARCÍA SERRANO. C, HERNANZ. V (2009), *“El sistema español de protección por desempleo: eficiencia, equidad y perspectivas”*, Universidad de Alcalá.
- TOHARIA. L, ARRANZ. J. M., GARCÍA SERRANO. C, HERNANZ. V (2010), *“Análisis de la eficiencia del sistema español de protección por desempleo”*, Universidad de Alcalá.
- TOHARIA. L, ARRANZ J. M., GARCÍA SERRANO. C, HERNANZ. V (2010), *“El sistema de protección por desempleo y la salida del paro”*, Universidad de Alcalá de Henares.

- VAQUERO GARCÍA. A (2002), *“El efecto desincentivo de las prestaciones por desempleo sobre la búsqueda de trabajo: algunas valoraciones alternativas”*, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Vigo.
  
- VAQUERO GARCÍA. A (2002), *“¿Resulta tan evidente la existencia de un efecto desincentivo en las prestaciones por desempleo sobre la búsqueda de empleo?”*, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Vigo.

## **PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

<http://comfia.info/noticias/59215.html>

<http://debate21.es/2014/01/27/el-desempleo-en-espana-que-modelo-productivo-necesitamos/>

<http://economia.elpais.com/economia/2014>

[http://economia.elpais.com/economia/2006/01/27/actualidad/1138350774\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2006/01/27/actualidad/1138350774_850215.html)

<http://www.elgraduado.es/59/politicas-publicas-de-empleo.htm>

<http://estadodebienestarencuestion.blogspot.com.es/2012/07/desincentiva-la-prestacion-por.html>

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/economia/espana-pais-ocde-donde-aumento-mas-desigualdad-3197229>

<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=23617>

[http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id\\_noticia=4033](http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id_noticia=4033)

<ftp://ftp.funep.es/pie/dt9504.pdf>

<http://www.lne.es/espana/2014/06/04/paro-cabeza-problemas-espanoles/1595621.html>

<http://www.inem.es/>

<http://www.inem.es/el-compromiso-de-actividad-en-el-inem-obligaciones-de-los-parados/>

<http://www.inem.es/prestaciones>

<http://www.laboral-social.com/sistema-espanol-proteccion-esempleo.html>



[http://noticias.lainformacion.com/mano-de-obra/desempleo/la-red-de-seguridad-de-las-prestaciones-por-desempleo-empieza-a-ceder\\_DWRjSeVBXCNYqEd3KGMTC3/](http://noticias.lainformacion.com/mano-de-obra/desempleo/la-red-de-seguridad-de-las-prestaciones-por-desempleo-empieza-a-ceder_DWRjSeVBXCNYqEd3KGMTC3/)

<http://www.oocities.org/es/bbmephisto/toharia.pdf>

[http://proempleo.org.mx/inicio/?page\\_id=10](http://proempleo.org.mx/inicio/?page_id=10)

<http://web.iese.edu/rtermes/acer/acer28.htm>

## **ANEXO**

**(Tabla 1) Beneficiarios prestaciones por clase de prestación y período**

Unidades: miles (último día de cada mes)

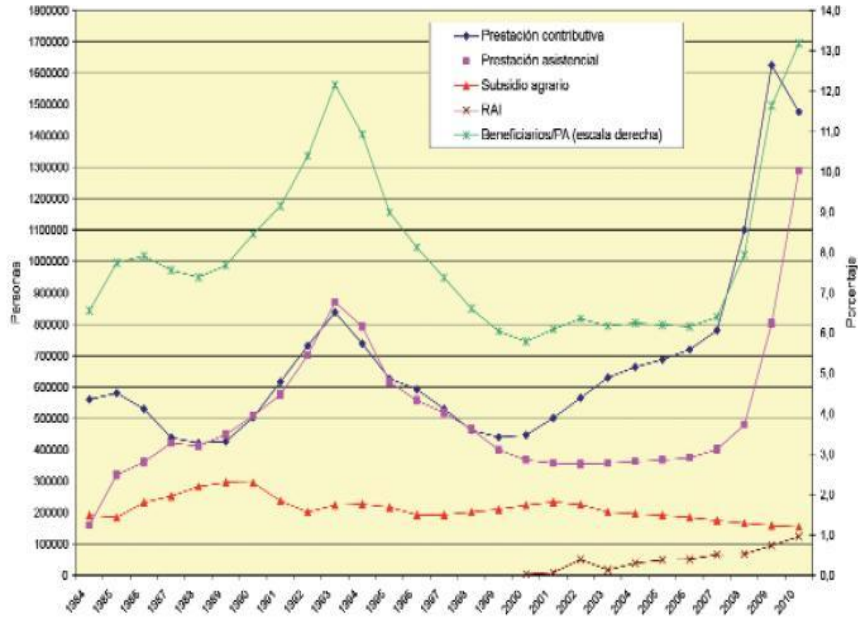
	<b>CONTRIBUTIVO</b>	<b>ASISTENCIAL</b>
	<b>AMBOS SEXOS</b>	
1994	739,1	793,1
1995	626,9	615,8
1996	592,6	557,4
1997	530,7	517,4
1998	462,3	466,2
1999	440,8	400,3
2000	446,7	367,9
2001	501,3	357,1
2002	565,9	354,1
2003	630,4	357,9
2004	663,2	362,7
2005	687,0	367,2
2006	720,4	373,8
2007	780,2	400,5
2008	1.100,9	479,9
2009	1.624,8	802,0
2010	1.471,8	1.291,5
2011	1.328,0	1.184,1
2012	1.381,3	1.186,8
2013	1.310,9	1.180,6
2014 Enero	1.242,7	1.181,0

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del INE y SEPE

**(Tabla 2)**

Evolución del número medio de beneficiarios del sistema de protección por desempleo en España, 1984-2010 (medias anuales; 2010, datos hasta noviembre).

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo e Inmigración).

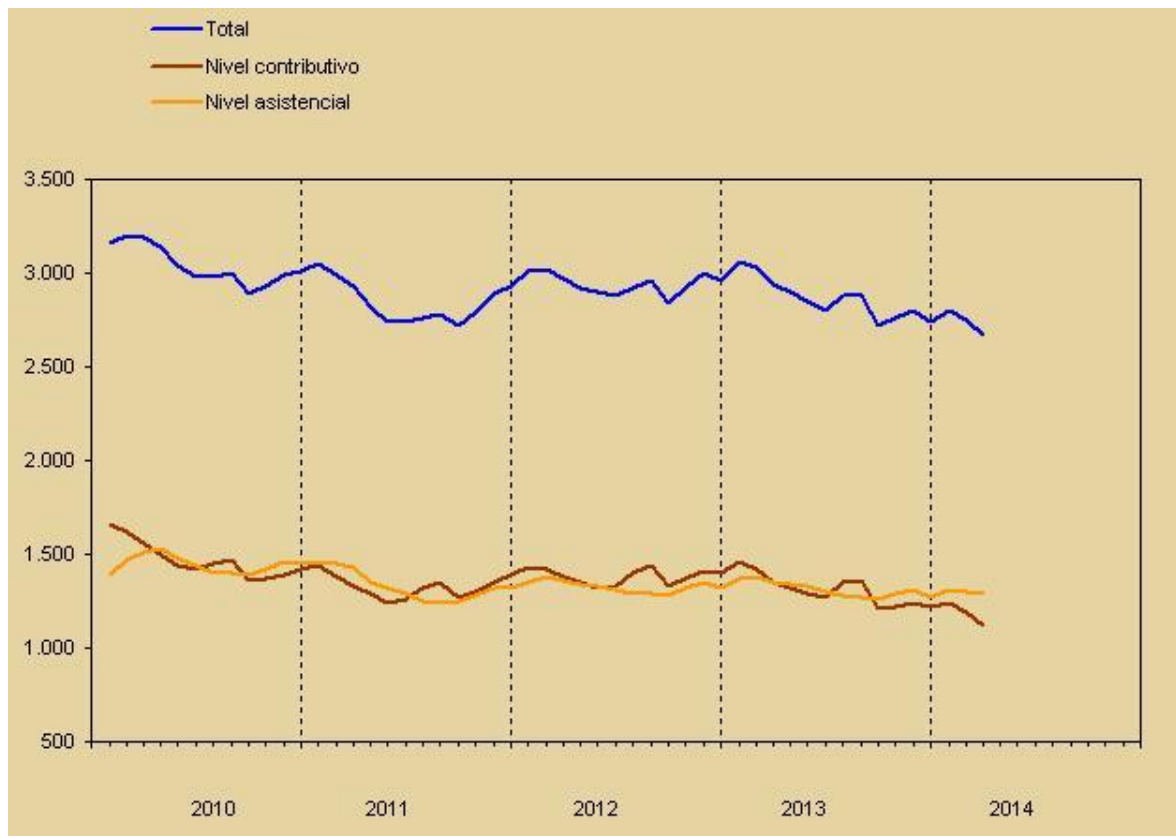


Nota: a partir del mes de agosto de 2009, la prestación asistencial incluye la prestación por desempleo extraordinaria aprobada por Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto (“Programa temporal de protección por desempleo e inserción”).

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)

**(Tabla 3) Beneficiarios de prestaciones por desempleo, por clase de prestación (2010-2014)**

(Valores absolutos en miles)



**Fuente:** Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)

**(Tabla 4) Cuantía media diaria bruta reconocida a beneficiarios de prestaciones de niv contributivo por período**

Unidades: euros/día (media anual)

	<b>AMBOS SEXOS</b>
	<b>Total</b>
1996	17,93
1997	18,44
1998	19,23
1999	19,86
2000	20,31
2001	20,97
2002	21,57
2003	22,03
2004	22,70
2005	23,44
2006	24,12
2007	25,43
2008	26,84
2009	27,73
2010	28,08
2011	28,40
2012	28,66
2013	28,00
2014	Enero- 27,64

**Nota:** La cuantía media diaria bruta incluye la cuota a la Seguridad Social a cargo del trabajador

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del INE y SEPE

(Tabla 5) Presupuestos Generales del Estado por período

<b>PRESUPUESTOS DE PRESTACIONES Y GASTO REALIZADO</b>					
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2013-2011</b>	<b>% 2013-2011</b>
Cuotas de desempleo	19.251	18.425	17.667	-1.584	-8,2%
Transferencias del Estado	11.223	10.380	9.326	-1.897	-16,9%
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>30.474</b>	<b>28.805</b>	<b>26.994</b>	<b>-3.480</b>	<b>-11,4%</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>30.474</b>	<b>28.805</b>	<b>26.994</b>	<b>-3.480</b>	<b>-11,4%</b>
<i>Gastos Gestión</i>	<i>334</i>	<i>302</i>	<i>298</i>	<i>-36</i>	<i>-10,8%</i>
<i>Prestaciones</i>	<i>23.099</i>	<i>21.790</i>	<i>20.626</i>	<i>-2.473</i>	<i>-10,7%</i>
Contributiva	14.706	14.329	14.069	-637	-4,3%
Subsidios	8.393	7.460	6.557	-1.836	-21,9%
<b>Cotizaciones S. Social</b>	<b>7.042</b>	<b>6.714</b>	<b>6.070</b>	<b>-972</b>	<b>-13,8%</b>
Contributivas	6.223	5.731	5.300	-924	-14,8%
Subsidios	819	982	770	-48	-5,9%
<b>GASTO REALIZADO EN PRESTACIONES INCLUYENDO COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL</b>					
<b>GASTADO EN PRESTACIONES</b>	<b>29.996</b>	<b>31.678</b>	<b>32.488</b>	<b>2.493</b>	<b>8,3%</b>
Contributiva	21.176	22.627	23.465	2.290	10,8%
Subsidios	8.820	9.052	9.023	203	2,3%
<b>SALDO<sup>2</sup></b>	<b>144</b>	<b>-3.175</b>	<b>-5.792</b>	<b>-5.937</b>	
<b>PARADOS (en miles)</b>	<b>4.910</b>	<b>5.640</b>	<b>6.203</b>	<b>1.293</b>	<b>26,3%</b>
<b>PRESUP. POR PARADO MES</b>	<b>517</b>	<b>426</b>	<b>363</b>	<b>-155</b>	<b>-29,9%</b>
<b>GASTO POR PARADO MES</b>	<b>509</b>	<b>468</b>	<b>436</b>	<b>-73</b>	<b>-14,3%</b>

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado e Informe mensual del SEPE. Datos en millones de euros

