

La adecuación de la protección por desempleo

The adequacy of unemployment protection

JAIME CABEZA PEREIRO*



PALABRAS CLAVE

Desempleo; Prestación de desempleo; Políticas activas de empleo; Asistencia social; Empleabilidad.

RESUMEN A partir de un contexto de crecimiento del desempleo desde 2008 con ocasión de la gran crisis, se describe el debate relativo a los efectos de la protección económica más o menos generosa en la recolocación de los desempleados. Se analizan los modelos europeos relativos a la activación de las personas sin empleo y se proponen algunas medidas y algunos criterios en torno a la cobertura que los sistemas públicos deben dispensar a estas situaciones.

KEYWORDS

Unemployment; Unemployment benefit; Active labor market policies; Social assistance; Employability.

ABSTRACT In the current context of rising unemployment since 2008 caused by the global economical crisis, the debate on the effects of more or less generous financial protection in the relocation of the unemployed workers is described. European models related to the activation of the unemployed are analyzed and some measures and criteria regarding coverage that public systems should guarantee in such situations are proposed.

MOTS CLÉS

Chômage; Allocations de chômage; Les politiques actives de l'emploi; L'aide sociale; L'employabilité.

RÉSUMÉ Dans un contexte de croissance exponentielle du chômage depuis l'année 2008, à cause de la crise économique globale, nous décrivons le débat relatif aux effets d'une protection plus ou moins généreuse lors du retour sur le marché du travail.

* Jaime Cabeza Pereiro es catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Vigo (jcabeza@uvigo.es).

Les modèles européens d'activation des personnes sans emploi sont analysés et dans cet article se propose un certain nombre de mesures et critères relatifs à la protection que les systèmes publics devraient offrir aux citoyens dans ces cas précis.

Encuadramiento del problema en el contexto del ciclo económico

La profunda crisis de empleo que ha travesado Europa a partir de 2008 ha puesto en discusión prácticamente todas las instituciones y, en particular, las que se relacionan dialécticamente con el mercado de trabajo. Entre ellas, la protección por desempleo ha centrado un debate elaborado fundamentalmente en el mundo de la macro y de la microeconomía, que ha argumentado acerca de las bondades y maldades de los sistemas de cobertura, sin que se hayan alcanzado grandes consensos. En este sentido partir de tales análisis permitiría plantear ideas propositivas desde el marco de las normas.

Hay que enunciar el papel fundamental que las prestaciones ostentan en la estabilización económica¹, sobre todo en escenarios de crisis, en su dimensión de renta substitutiva del salario y proveedora de unos ingresos básicos para el soporte de las familias. Ahora bien, si el desempleo se prolonga, se producen vacíos de cobertura, de tal modo que las personas que han perdido sus empleos se convierten en dependientes de los mecanismos de asistencia social. Con la reciente crisis global, el paro forzoso comenzó a crecer en el España, Irlanda y EE UU, y más tarde en la mayoría de los Estados europeos, si bien con efectos más limitados en la Europa continental y en los Países Nórdicos².

En este contexto, la reacción inmediata mayoritaria consistió en incrementar la protección por desempleo, en términos diversos. Por ejemplo, ampliando los criterios de cobertura o las situaciones protegidas. Algunos sistemas atendieron en particular a los trabajadores vinculados por contratos de trabajo temporales, en tanto que otros simplemente elevaron la cuantía de los subsidios³. En el caso español, puede hacerse referencia a cierta normativa que mejoró la cobertura de los trabajadores sometidos a procedimientos de regulación de empleo mediante la técnica de reposición de prestaciones consumidas en expedientes suspensivos. En términos generales, es claro que las *ratios* de recolocación resultaron inferiores

1 Destacándolo, Klara Stovicek y Alessandro Turrini, "Benchmarking Unemployment Benefits in the UE", *IZA Policy Paper*, nº 43, Bonn, 2012, p. 4. También Stefano Scarpetta, "Addressing the social dimension of the crisis through adequate income support and effective activation policies", *OECD Employment Outlook 2013*, OECD, 2013, p. 12.

2 Bruno Amable y Ken Mayhew, "Unemployment in the OECD", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 27, nº 1, 2011, p. 208.

3 *Ibidem*, p. 215.

en Europa que en EE UU, que, por motivos varios, actuó con mayor dinamismo en la recuperación del empleo perdido⁴.

Por supuesto que los modelos internos de protección del desempleo son muy diversos de unos países a otros. Pero la mayoría de ellos, al menos los europeos, se fundamentan en la presuposición de que el desempleo se produce cíclicamente, coincidiendo con las crisis económicas. Y de que, en consecuencia, los esquemas contributivos invitan a que los trabajadores coticen durante las épocas de crecimiento, con la previsión de un futurible escenario de desempleo. Incluso puede apreciarse cierta tendencia general, en épocas más o menos prósperas, de mejorar la protección frente al desempleo a través de reformas legales expansivas⁵. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que este modelo funcionaba de una forma más o menos armónica en sistemas productivos en los que predominaba el sector industrial que, claramente, era el principal repositorio para los trabajadores no cualificados⁶. Dicho de otro modo, cuando los trabajadores perdían su empleo, pero podían obtener otro en un plazo razonable de tiempo, la protección era eficaz si se mantenía durante un intervalo de tiempo que alcanzaba el escenario temporal previsible de desempleo. Pero cuando eso deja de ser así y declina un sector que absorbe trabajo no cualificado emerge y se enquistaba un desempleo de larga duración para el que ya no son eficaces los sistemas protectores tradicionales.

Los esquemas clásicos han tenido que confrontarse con nuevos escenarios para los que no habían sido concebidos. Por ejemplo, con la eclosión de las formas de trabajo atípicas, que dificultan que los trabajadores puedan reunir los requisitos legales para obtener las prestaciones del sistema. En particular, las carreras profesionales comparativamente más titubeantes de las mujeres se han adaptado peor a dichos esquemas. Y otro tanto podría decirse de los trabajadores jóvenes que inician sus carreras profesionales, quienes cada vez con más frecuencia se enfrentan a largos periodos de desempleo en los primeros compases de su vida activa⁷.

En consecuencia, desciende de forma notable el porcentaje de personas sin empleo protegidas por las prestaciones de desempleo. Es evidente que el empleo atípico contribuye mucho a este descenso, pero también lo hacen ciertas tendencias apreciables hacia el endurecimiento de los requisitos que, por motivos diversos, se han

4 Michael Elsby y Bart Hobijn, *Unemployment dynamics in the OECD*, Federal Bank of San Francisco, Working Paper Series, 2011, p. 3.

5 Así lo describen David R. Howell y Miriam Rehm, "Unemployment compensation and high European unemployment: a reassessment with new benefit indicators", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, nº 1, 2009, p. 79.

6 Véanse estas ideas en Jochen Clasen y Daniel Clegg, "Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial Labour markets", *European Societies*, vol. 8, nº 4, 2006, p. 530.

7 *Ibidem*.

ido introduciendo en la mayoría de los sistemas internos⁸. Un mayor énfasis en las exigencias de “activación” de los desempleados ha propiciado tales reformas, pero ha tenido sin duda una mayor incidencia la crisis económica y la necesidad de emprender recortes a causa de la política de ajustes presupuestarios para neutralizar los déficits presupuestarios. Aunque tales ajustes se han cebado en la cuantía y en la duración de la cobertura económica⁹.

Considerado esquemáticamente, el caso de España es proverbial. A partir de la anterior crisis de 1992, el desempleo se reduce desde un 23,2% en 1994 hasta alrededor del 8,5% en 2005, sin que se hubieran producido en este largo intervalo profundas modificaciones en la cobertura¹⁰ después de las que pusieron en marcha con las Leyes 22/1992, de 20 julio y 22/1993, de 29 diciembre, ambas de signo restrictivo y aprobadas en respuesta a dicha crisis¹¹. Desde entonces, atravesó un prolongado periodo con muy escasas modificaciones —si se exceptúa la introducida por la Ley 45/2002, de 12 diciembre, más bien destinada a cierta reorientación de las situaciones legales a favor del despido flexible y a una tímida “activación” de las prestaciones, en línea con la Estrategia Europea para el Empleo (EEE)¹²—. Pero, con la llegada de la gran crisis en 2008, y al margen de la anteriormente referida mejora relativa a la reposición de la prestación por desempleo —a partir del RD-Ley 2/2009, de 6 marzo— se inició una senda de modificación de la cobertura con varias orientaciones. Algunas se destinaron a dar cobertura a los desempleados de larga duración, mediante prórrogas —RD-Ley 1/2013, de 25 enero— para los casos en los que se agotaba la protección por desempleo¹³. Otras se situaron más bien en una línea de activación de la prestación o del subsidio, especialmente dirigida a los desempleados jóvenes —en particular, Ley 11/2013, de 26 julio, que centra su atención en medidas para que asuman, sobre todo, la posibilidad de iniciar una actividad autónoma—. Pero hay, también, una línea inconfundible de recorte de la prestación y del subsidio, centrada en la lógica de combatir déficits presupuestarios —en particular, RD-ley 20/2012, de 13 julio—.

Resulta, con todo, muy poco clarificador comprobar la evolución oscilante de partidas presupuestarias dedicadas a protección por desempleo a lo largo de los últimos

8 Al respecto, véase Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, “Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches”, *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, p. 9.

9 David R. Howell y Miriam Rehm, “Unemployment compensation...”, cit., p. 65.

10 David R. Howell y Miriam Rehm, “Unemployment...”, cit., p. 76.

11 Especialmente en relación con la primera, Santiago González Ortega, “La protección por desempleo”, *Relaciones Laborales*, 1993-II, pp. 324 y ss.

12 A esta reforma me he referido en Jaime Cabeza Pereiro, “El nuevo régimen jurídico del desempleo”, en AA VV, *Desempleo. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTAS, Madrid, 2004, pp. 583 y ss.

13 Sobre los datos del desempleo de larga duración en España, es muy interesante el estudio de Sara de la Rica y Brindusa Anghel, *Los parados de larga duración en España en la crisis actual*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 185/2014, pp. 6 y ss.

años¹⁴. Pero que no niega, en mi opinión, la existencia de dos tendencias claramente identificadas: por una parte, de reducción de la protección, a través de recortes en el porcentaje de la base reguladora aplicable, en la duración de ciertos subsidios —notablemente, el de mayores de 55 años, mediante la técnica de elevar la edad protegible—, o en el mayor rigor en los requisitos de acceso o mantenimiento de la prestación, mediante técnicas tales como el endurecimiento del régimen sancionador o la eliminación de alguna modalidad de subsidio asistencial. Por otra, de disminución del número de beneficiarios, no tanto porque hayan obtenido empleo, sino porque han agotado la protección, incluida la prórroga extraordinaria. En esta segunda tendencia se evidencia un incremento claro del porcentaje de personas desempleadas no protegidas por los mecanismos de asistencia social. Además, pone de manifiesto la convicción generalizada de que la cifra de desempleados no se va a reducir notablemente en el corto plazo.

El debate sobre la protección y sus efectos

Ha sido un lugar común en la teoría económica neoclásica afirmar que un sistema protector generoso provoca niveles altos de paro¹⁵. Si se aúna una protección económicamente alta en términos relativos con una duración de la cobertura extensa, tales características están asociadas a una situación de desempleo más prolongada¹⁶. Es más, se ha alegado que, en la medida en la que estas prestaciones o subsidios protegen particularmente a los trabajadores con relaciones de trabajo típicas —indefinidas y a jornada completa—, dificultan ajustes necesarios del mercado de trabajo¹⁷. Por ejemplo, en términos de cambios de las condiciones que les pueden ser ofrecidas a los trabajadores desempleados en su retorno a la actividad. En esta línea se ha planteado que las prestaciones, al favorecer la estabilidad económica, disminuyen el esfuerzo de los beneficiarios por encontrar nuevo empleo¹⁸.

14 Expresado en miles de euros, la Ley 2/2012, de 29 junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, contempló una cantidad de 28.805.052,82; la Ley 17/2012, de 27 diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, de 26.993.695,96 y la Ley 22/2013, de 23 diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, de 29.727.534,27. Es plausible pensar que este incremento para 2014 se debe a los pronósticos demasiados optimistas que se formulan hacia el gasto en políticas pasivas en los años anteriores, y que obligaron a articular suplementos presupuestarios.

15 Jörg Paetzold y Olaf van Vliet, “Convergence without hard criteria: Does EU sot law affect domestic unemployment protection schemes”, *Working Papers on Economics and Finance*, Working Paper n° 2012-09, University of Salzburg, Salzburg, 2012, p. 3. También, David R. Howell y Miriam Rehm, “Unemployment...”, cit., p. 61.

16 Danielle Venn, “Eligibility criteria for unemployment benefits. Quantitative indicators for OECD and EU countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 131 (París, 2012) p. 3.

17 Jochen Clasen y Daniel Clegg, “Beyond activation...”, cit., p. 533.

18 Klara Stovicek y Alessandro Turrini, “Benchmarking Unemployment...”, cit., p. 2.

Ahora bien, ese aparente consenso ha sido puesto en entredicho por diversos autores. Se ha puesto de manifiesto, como idea alternativa, que probablemente los requisitos de acceso, más o menos rigurosos y restrictivos, tengan tanta o más importancia que la cuantía y plazo de la protección¹⁹. A partir de lo cual, se han propuesto indicadores más complejos a la hora de evaluar el impacto de un concreto sistema, entre los cuales, además del nivel de cobertura y de la extensión temporal del derecho, se tengan en cuenta también el porcentaje de cobertura del sistema y el carácter más o menos estricto en el acceso a la protección²⁰. En efecto, cuestiones que pueden parecer obvias desde el punto de vista del análisis normativo, permanecían poco exploradas desde la perspectiva del análisis económico. El debate se ha reavivado, para tomar en consideración otras variables. Por ejemplo el hecho de que las personas con carreras profesionales cortas o frecuentemente interrumpidas se quedan muchas veces fuera del sistema protector.

Se han postulado una serie de criterios que pueden explicar más adecuadamente los efectos de la cobertura en una mayor o menor duración de la situación de desempleo. En concreto, los siguientes: 1) la prueba más o menos exigente en la búsqueda activa de empleo; 2) la disponibilidad para trabajar durante el desarrollo por parte de la persona desempleada de iniciativas de activación; 3) las mayores o menores demandas de movilidad laboral; 4) las mayores o menores demandas de movilidad geográfica; 5) las razones aceptables para rechazar una oferta de empleo que pueda considerarse adecuada; 6) las penalizaciones por la dimisión del anterior empleo del que la situación de desempleo trae causa; 7) las sanciones por el rechazo de una oferta de colocación adecuada o por la negativa a participar en actividades de empleabilidad; y 8) las sanciones en los casos en que dicho rechazo es reiterado²¹.

Por supuesto, tales criterios son complementarios y no sustitutivos de los clásicamente admitidos. En realidad, la cuantía del desempleo puede constituir un factor muy decisivo en épocas en las que los niveles salariales descienden o, al menos, estos pierden valor adquisitivo. En tales situaciones y teniéndose en cuenta que las perspectivas de recolocación implican en todo caso una retribución inferior a la del empleo anterior, el valor sustitutivo de la prestación crece mucho y condiciona el ámbito de la ocupación deseable²². Lo cual tiene gran importancia en épocas como la actual de “devaluación social”.

De los criterios explicativos apuntados, destacan los que tienen que ver con la activación del desempleado, con la aceptación de las ofertas de empleo adecuadas y

¹⁹ *Ibidem*, p. 30.

²⁰ Así lo postulan Stephen Nickell, Luca Nunziata y Wolfgang Ochel, “Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?”, *The Economic Journal*, 115, 2005, p. 4.

²¹ Jörg Paetzold y Olaf van Vliet, “Convergence without hard criteria...”, *cit.*, pp. 8-9.

²² Véase esta reflexión en Jochen Clasen y Daniel Clegg, *op. cit.*, p. 530. También, Sara de la Rica y Brindusa Anghel, *Los parados de larga duración en España...*, *cit.*, p. 2.

con los compromisos de actividad. En realidad, se trata de temas muy clásicos en la normativa de OIT, incluso cuando el enfoque de la prestación por desempleo aún estaba lejos de concebirse como una política de empleo. En concreto, el art. 10 del Convenio nº 44, de 1934, se refería al tema del rechazo del empleo conveniente. Y lo mismo hace el art. 21 del Convenio 168, de 1988.

Ahora bien, probablemente haya que efectuar una valoración distinta cuando se trata del nivel asistencial. En la mayoría de los sistemas existe una protección complementaria centrada en la insuficiencia de ingresos, de menor cuantía que la sustitutiva de rentas²³. En este ámbito, el problema se refiere sobre todo al contexto de normas fiscales y de Seguridad Social, y a las circunstancias sociales y públicas del contorno que pueden constituir trampas de empleo²⁴, pues probablemente provoquen que trabajar resulte imposible, muy inconveniente o poco provechoso en términos de utilidad económica. Es decir, que trabajar no sea rentable o no merezca la pena.

Se trata de un problema suficientemente descrito, en el que se mezcla la protección de desempleo propiamente dicha con otras medidas asistenciales. Y cuya solución no resulta fácil, pero que pasa por perseguir el objetivo de la suficiencia económica de los beneficiarios de estas medidas. A cuyo efecto, ha de buscarse que trabajar merezca la pena, a través de medidas tales como no computar las rentas obtenidas en trabajos de pocas horas o escasos ingresos por lo que respecta al mantenimiento de las prestaciones. Otro tipo de medidas, como admitir la compatibilidad de las ayudas económicas con la percepción de rentas salariales. Claro que estas últimas pueden tener dobles efectos porque pueden disuadir de trabajar a jornada completa o de integrarse plenamente en el mercado de trabajo ante la perspectiva de perder esos derechos de Seguridad Social o de asistencia social compatibles con ciertos niveles de salarios. De ahí que sea imprescindible afinar este tipo de medidas y explorar buenos ejemplos que haya en realidades más o menos próximas²⁵.

Por otra parte, no debe olvidarse que las colocaciones posibles en estas situaciones se centran en los trabajos peor cualificados y retribuidos, de tal forma que hay otros factores, más ligados a la profesionalidad y al desarrollo de la personalidad, que producen un menor vínculo con el mercado de trabajo formal que en otros casos de desempleados con una protección cualitativamente superior. Se ha dicho, aportando datos atendibles, que los parados de larga duración que gozan de protección económica acceden estadísticamente menos a un empleo que los que no disfrutaban de protección²⁶. Pero se trata de una afirmación puramente cuantitativa, que no atiende a elementos cualitativos ni al contexto socio-económico de referencia.

²³ Una descripción genérica en Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 6.

²⁴ Al respecto, Jochen Clasen y Daniel Clegg, "Benchmarking Unemployment...", *cit.*, pp. 2 y ss.

²⁵ *Ibidem*, pp. 6-7.

²⁶ Sara de la Rica y Brindusa Anghel, *Los parados de larga duración en España...*, *cit.*, pp. 25-26.

Con todo, estas valoraciones resultan parciales porque deberían añadirse otros factores centrados en el mantenimiento de la profesionalidad. En términos generales, la situación de desempleo no solo es pernicioso por sus efectos económicos, o por la inseguridad económica, o por cierta estigmatización que sufren las personas en paro forzoso²⁷. Sobre todo lo es en términos de otras utilidades, no solo relacionadas con la confianza y con la autoestima, sino con las dinámicas del mercado de trabajo. La prolongación de la situación de desempleo produce un mayor y más frecuente desempleo en el futuro, erosiona las competencias profesionales, reduce la red de contactos laborales y limita los derechos derivados de la antigüedad en la empresa y del encuadramiento en los sistemas clasificatorios²⁸. Sin olvidar, por supuesto, que los subsidios siempre implican una pérdida mayor o menor de rentas derivadas del trabajo. Si a ello se añade que el porcentaje de desempleados con cobertura es limitado y las condiciones de acceso a la protección más o menos rigurosas, es plausible concluir que la situación de desempleo constituye una circunstancia generalmente incómoda para quienes la padecen.

En esta causalidad compleja, parece simplificador sostener, como se ha hecho desde la economía clásica, que el desempleo elevado sea el resultado de la conjunción de prestaciones generosas, de unas normas laborales excesivamente protectoras del trabajador, de un excesivo poder sindical, de un sistema impositivo demasiado progresivo y de una fuerte inflexibilidad salarial²⁹. Más bien, habrá que proponer unos rasgos de adecuación para que la cobertura del desempleo, a la vez de ofrecer seguridad económica a las personas que lo sufren, resulte lo más adecuada posible en el camino de retorno —o de primer ingreso, en su caso— en el mercado de trabajo.

La activación de la prestación y los modelos europeos

Actualmente constituye un lugar común afirmar la necesidad de que el sistema de protección haga hincapié en la activación de las personas desempleadas. En esencia, se quiere transmitir la idea de que las prestaciones deben estar más orientadas a promover esfuerzos en la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios del sistema, a la vez que este debe proporcionarles una orientación y una ayuda

²⁷ Una interesante reflexión al respecto, por más que centrada en USA, en Geoffrey C. Ho, Margaret Shih, Daniel J. Walters y Todd L. Pittinsky, *The stigma of unemployment: When joblessness leads to being jobless*, Institute for Research on Labor and Employment, UCLA (Los Angeles, 2011).

²⁸ Véanse comentarios al respecto en David R. Howell y Miriam Rehm, “Unemployment...”, cit., p. 63.

²⁹ En revisión crítica de los postulados clásicos, David R. Howell, Dean Baker, Andrew Glyn y John Schmitt, “Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence”, *Capitalism and Society*, vol. 2, n° 1, 2007, pp. 1 y ss.

eficaces en el objetivo de obtener un empleo adecuado. Se trata, pues, de estrechar los vínculos entre las medidas de protección social al desempleo y las políticas activas de empleo, de modo que dichas medidas se condicionen a los esfuerzos de los beneficiarios de encontrar ocupación³⁰.

La política de activación pasa por: primero, promover una especie de contrato individual del desempleado con el servicio público por el que ambas partes asumen obligaciones³¹. No solo el propio desempleado, que se compromete a la búsqueda activa de empleo y al desarrollo de las iniciativas de activación que le sean ofrecidas, sino también el servicio público, que asume el deber de orientarlo y atenderlo de forma personalizada, mediante un programa individual de búsqueda de un empleo adecuado³².

Segundo, pasa por moldear la protección económica para que se oriente a la obtención de ocupación y para que no actúe en ningún caso como un factor disuasorio del retorno al mercado de trabajo. No se trata necesariamente de una reducción de la cuantía o la duración del derecho, pero sí de un análisis de los efectos que una determinada regla de compatibilidad entre trabajo y protección puedan tener en el mantenimiento de la protección o en las expectativas de un futuro subsidio en caso de recaída en el desempleo. Es importante valorar si un sistema normativo concreto propicia en los desempleados protegidos la asunción de riesgos o la adopción de posturas conservadoras que tiendan a mantener la cobertura económica.

Ahora bien, los sistemas internos son bastante deudores de su propia tradición histórica. Restringiendo la descripción al concierto europeo, pueden distinguirse cuatro modelos: el primero, de impronta nórdica, combina una protección económica relativamente generosa —tanto en términos de cuantía como de duración de las prestaciones— con unas medidas de activación muy potentes basadas en la disponibilidad del desempleado y en las iniciativas de búsqueda de empleo. El segundo, de corte continental, con unas prestaciones algo más reducidas que las del modelo anterior, pero complementadas con un escalón asistencial que otorga una amplia cobertura, aun a riesgo de que se produzcan trampas de empleo y dependencia de los mecanismos de asistencia social. El tercero, característico de los países anglosajones, se orienta por un nivel modesto de rentas en el desempleo contributivo y por un escalón asistencial ligado al nivel de rentas, sin que existan grandes problemas de desincentivo para re-emplearse, pero sí de dependencia del sistema de bienestar por parte de las capas más desfavorecidas. Y, por lo demás, las medidas de activación ostentan un perfil no demasiado relevante. Finalmente, el

³⁰ Jochen Clasen y Daniel Clegg, *op. cit.*, pp. 527-528.

³¹ Insistiendo en el carácter mutuo de las obligaciones, Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 3.

³² Sobre este tema, en relación con la reforma española culminada con la Ley 45/2012, de 12 diciembre, Fernando Valdés Dal-Ré, "Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II)", *Relaciones Laborales*, nº 2, 2002, pp. 67 y ss.

cuarto, de rasgos mediterráneos, se diferencia por unas prestaciones modestas, tanto en cuantía como en duración, por un nivel asistencial de escasa importancia y por la imposición de condiciones estrictas de participación en programas de búsqueda de empleo³³.

Con todo, la distancia entre los modelos se va difuminando. Afirmaciones como que las pérdidas de rentas son menores en los países nórdicos han de predicarse en términos más relativos. En particular, en la Unión Europea, donde la Estrategia Europea de Empleo (EEE), a través del método abierto de coordinación, favorece un discurso de reformas más o menos armónicas en todos los Estados Miembros de sus políticas pasivas de empleo. Pero a este respecto, se ha descrito una especie de relación dialéctica entre las prestaciones y la inversión en medidas de activación de los desempleados³⁴, de modo tal que la tendencia al incremento en los gastos de políticas activas ha presionado a la baja el gasto en prestaciones³⁵. Por supuesto, las políticas activas no solo aprovechan a las personas con cobertura económica, aunque hay una tendencia, que se acentúa en épocas de crisis, de focalizarlas más en los desempleados protegidos con prestaciones o subsidios³⁶. Por otra parte, las medidas de activación se complementan con otras tendencias de mayor presencia del sector privado, como co-partícipe y co-responsable de las mismas, en unos términos propiciados por las tendencias preconizadas por OIT a partir de su Convenio 181, de 1997, sobre agencias privadas de empleo. Por desgracia, la apertura a la iniciativa privada en la colocación de trabajadores ha venido a veces de la mano de un fuerte descuido de los servicios públicos, como ha sucedido en España a partir de la reforma laboral de 2012.

Se ha propuesto una relación negativa entre la EEE y el nivel de protección, traducida incluso en la afirmación de que, a mayor número de recomendaciones del Consejo, mayor recorte en las políticas pasivas de empleo. Si bien es probable que hayan contribuido en mayor medida las directrices de control del déficit presupuestario excesivo, es cierto que las recomendaciones de reducir los desincentivos al empleo se han convertido en otros tantos recortes del gasto en protección económica del desempleo. E incluso los Estados han utilizado dichas recomendaciones del Consejo como coartada

33 Se toma esta descripción, sintéticamente, de Klara Stovicek y Alessandro Turrini, "Benchmarking...", pp. 7 y ss.

34 A este respecto, por ejemplo, José Alemán, "Active or passive? Reforming employment benefits in the OECD", *Review of European Studies*, vol. 4, nº 5, 2012, p. 94.

35 Describiendo esta tendencia, Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 2.

36 Como puede apreciarse de forma muy notable en el caso español, sobre todo en las medidas de activación puestas en marcha a partir de 2012, con particular énfasis en la Ley 3/2012, de 6 julio y en la Ley 11/2013, de 26 julio.

para justificar las reformas internas de signo restrictivo³⁷. La necesidad de reducir los desincentivos para buscar empleo ha servido de coartada para adelgazar los presupuestos en políticas pasivas³⁸.

Algunas medidas de necesario consenso

Hay sectores de la población desempleada especialmente vulnerables y en riesgo de exclusión social que requieren de una atención especial. El caso de los titulares de familias monoparentales en desempleo ha sido generalmente reconocido. Pero también, por extensión, los titulares de las familias en las que los perceptores de rentas estén todos sin empleo. Se ha puesto de manifiesto la peor situación comparativa de las mujeres, más en riesgo de pobreza. Y, en todo caso, es claro que estos colectivos responden más eficazmente a los estímulos de activación, del mismo modo que están más expuestos a los riesgos y a las trampas de los modelos asistenciales³⁹. Se ha dicho, pues, que las medidas de activación resultan más eficaces entre los trabajadores menos cualificados⁴⁰. Pero, entre ellos, debe resolverse la dialéctica entre dos objetivos que suelen situarse en posición dialéctica: de un lado, procurar que los beneficiarios de estas ayudas alcancen la autosuficiencia económica. De otro, preservar ciertos estándares razonables de integración social⁴¹.

Por otra parte, las medidas de activación más intensas, las que mejoran de una forma sustancial la empleabilidad de los desempleados, no tienen una eficacia inmediata en épocas de crisis, aunque claramente reducen el desempleo en el medio y en el largo plazo⁴². Puede decirse que, en fases recesivas, los servicios de empleo debieran compensar la falta de vacantes con medidas más estratégicas de mejora de las capacidades laborales de los demandantes de empleo⁴³. La mejora del capital profesional constituye una necesidad muy intensa, que además es mayor cuanto más tiempo lleven las personas en situación de desempleo⁴⁴. Puede decirse, utilizando las palabras de algún autor, que en estas fases, la activación permitirá tener “las ruedas engrasadas”, sin merma de la profesionalidad⁴⁵.

37 Véanse reflexiones muy interesantes al respecto en Jörg Paetzold y Olaf van Vliet, “Convergence without hard criteria...”, cit., p. 7 y en pp. 19-20.

38 *Ibidem*, p. 2.

39 Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 2. También, Stefano Scarpetta, “Addressing...” cit. p. 14.

40 Daniel Oesch, “What explains high unemployment among low-skilled workers? Evidence from 21 OECD countries”, *European Journal of Industrial Relations*, nº 16-1, p. 51.

41 Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 6.

42 Así lo expresan Bruno Amable y Ken Mayhew, “Unemployment in the OECD”, cit., p. 216.

43 Como propone Stefano Scarpetta, “Addressing the social dimension...”, cit., p. 14.

44 José Alemán, “Active or passive?...”, cit., p. 96.

45 Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 17.

La receta adecuada de protección al desempleo pasa por una combinación de políticas sociales y de activación que otorgue un adecuado soporte a los grupos vulnerables y al mismo tiempo ayude a retornar al mercado de trabajo y a incrementar la disponibilidad para trabajar por parte del colectivo de beneficiarios⁴⁶. Una adecuada correlación entre las políticas activas y pasivas contribuye a que las personas transiten de la protección social al trabajo⁴⁷. Como ponen de manifiesto sistemas de activación universal que han combinado altos estándares de protección social con un énfasis especial en la formación y en la calidad del empleo⁴⁸. Es decir, la suma de una protección de desempleo de calidad y de unas políticas de activación adecuadas parece la receta más adecuada. Ahora bien, es evidente que las políticas de activación requieren recursos y capacidad administrativa, todo lo cual exige, indudablemente, una vocación política y una disponibilidad presupuestaria suficiente⁴⁹.

Al contrario, una protección económicamente deficiente tiene riesgos importantes, no solo en términos de exclusión social sino también de retorno al empleo. Una prestación más intensa aumenta la probabilidad de que se produzca un reingreso definitivo en el mercado de trabajo, en tanto que el efecto de las prestaciones de duración escasa puede consistir en una expulsión del mercado de trabajo formal. Es más, los recortes en políticas pasivas conducirán más fácilmente a la inactividad en términos de abandono en la búsqueda de ocupación, que al empleo. La política especialmente rigurosa y penalizadora en torno al rechazo de las ofertas de empleo adecuadas es susceptible de producir efectos no deseados: de desprofesionalización de la persona sometida a la misma y de pérdida de oportunidad de otro desempleado con perfil más ajustado a dichas ofertas⁵⁰. Por lo demás, y

⁴⁶ Stefano Scarpetta, "Addressing...", cit., p. 12.

⁴⁷ Daniel Oesch, "What explains high unemployment...", cit., p. 51.

⁴⁸ Jochen Clasen y Daniel Clegg, "Beyond activation...", cit., p. 529.

⁴⁹ Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁰ Resulta muy preocupante, en este sentido, que desde instancias influyentes se esté recomendando un endurecimiento de la exigencia de aceptar un empleo adecuado. Como se recomienda en estos términos: "... El subsidio, bien sea contributivo o asistencial, es, sin duda, un elemento imprescindible para que aquellos individuos que han perdido su empleo gocen de cierta protección social mediante unos subsidios que preservan al menos parte de sus rentas. Sin embargo, estos subsidios deben servir como una ayuda temporal hasta que los individuos encuentren un empleo. Para ello es necesario, en primer lugar, que los individuos reciban ofertas de empleo adecuadas a su cualificación, y, en segundo lugar, que una vez que las hayan recibido, las acepten. El resultado que encontramos de que el cobro del subsidio claramente disminuye la salida hacia un empleo de modo muy notable nos hace pensar que el subsidio de desempleo, bien sea contributivo o asistencial, desincentiva la búsqueda de empleo o la aceptación de ofertas recibidas. Cualquiera de los dos efectos es negativo y, en consecuencia, se deberían diseñar mecanismos que no produjeran este efecto de disminución de la salida hacia un empleo. Para ello, es necesario, como se ha dicho anteriormente, que los parados de larga duración reciban tratamientos de formación y recolocación, y que la alternativa del empleo resulte siempre más favorable a la de estar parado" (Sara de la Rica y Brindusa Anghel, *op. cit.*, p. 28). Tan contundente afirmación requeriría, desde luego, incorporar muy importantes matices.

en última instancia, no debe olvidarse que la protección por desempleo debe ser efectiva, pero, sobre todo, debe ser justa en términos de distribución de costes y beneficios⁵¹. No parece que los recortes indiscriminados merezcan calificarse como equitativos.

51 Algunas de estas reflexiones en David R. Howell y Miriam Rehm, "Unemployment compensation...", cit., pp. 64 y ss.