

VI. TEMA A DEBATE: La intensidad, la duración y el control de la protección por desempleo. Por Daniel Pérez del Prado¹

El problema del desempleo es sin lugar a dudas el mayor de cuantos adolece la sociedad española. De acuerdo con la última EPA, más de cinco millones de ciudadanos que quieren y pueden trabajar, no encuentran un empleo. Esta situación se agrava si se tienen en cuenta que menos del 60% y o cerca del 30%, según el indicador que utilicemos, carecen de cobertura. La realidad impone, por tanto, un reconsideración del sistema de protección por desempleo, que garantice un adecuado nivel de protección sin incurrir en los posible desincentivos que frecuentemente se le atribuyen.

Son estas las premisas que guían mi trabajo "La prestación por desempleo: intensidad, duración y control" (Lex Nova-Thomson Reuters, 2014), en el que abordo el estudio de distintos elementos integrantes del sistema de protección por desempleo, que tienen que ver con la duración, intensidad y la tutela de la prestación, desde las perspectivas de la eficiencia y la equidad. En el presente artículo, resumo alguno de los principales hallazgos y cuestiones tratadas en este estudio.

Antes del análisis de cada uno de los tres factores indicados, se han abordado dos cuestiones necesarias y complementarias a su estudio. De un lado, se han recopilado las investigaciones económicas nacionales e internacionales que se refieren a los efectos del sistema de protección por desempleo sobre el empleo. De otro, también nos hemos referido a cuál es la situación y perspectivas financieras del conjunto del sistema, como base indispensable necesaria sobre la que articular propuestas de mejora.

En relación con lo primero, hemos visto que, aunque los estudios económicos internacionales y nacionales no han encontrado resultados concluyentes en lo que hace a la incidencia de la intensidad de la protección sobre el retorno al empleo, sí afirman que la duración de la prestación podría incentivar un retorno más tardío al trabajo.

En concreto, por lo que hace al panorama internacional, las investigaciones se han centrado fundamentalmente en concretar el efecto del grado de protección del sistema. Desde un punto

de vista macroeconómico, estas investigaciones parecen coincidir en que existe una correlación positiva entre la duración del desempleo y el nivel o grado de protección, efecto que sería mayor cuando la variable utilizada es la duración máxima de la prestación, que cuando nos fijamos en la tasa de reposición. Sin embargo, a nivel microeconómico las conclusiones alcanzadas varían entre un efecto positivo pero pequeño (cuanto más generoso más dura el desempleo) y los que no perciben ningún tipo de efecto.

En lo que hace a los estudios nacionales, las conclusiones son plurales y parcialmente coincidentes con los anteriores. En lo que respecta a la búsqueda de empleo, las investigaciones que se han referido a esta cuestión destacan que quienes perciben una prestación no muestran una actividad de búsqueda activa muy distinta a quienes no. Algo similar ocurre con la intensidad de la búsqueda. La conclusión general es que la protección por desempleo no parece provocar en los beneficiarios un efecto "anestésico" frente a los no protegidos, de tal forma que busquen empleo menos intensamente.

Por otra parte, los distintos trabajos económicos parecen coincidir también en que la percepción de una prestación por desempleo incide en la predisposición del desempleado a la hora de aceptar una oferta. En un sentido similar, la práctica totalidad de los estudios coinciden al afirmar que la protección frente al paro afecta negativamente a la salida hacia el empleo, es decir, si comparamos a los perceptores de prestaciones con los no protegidos, se puede observar que aquéllos presentan unas tasas de salida hacia el empleo inferiores a éstos y, además, la duración de los episodios de paro sería mayor para los perceptores que para los no perceptores. Esto no tiene por qué resultar en principio negativo, siempre que no se traduzca en desempleo de larga duración o en un uso abusivo de las prestaciones, por cuanto que el sistema de protección por desempleo permitiría una mejor conexión entre oferta y demanda de trabajo. Además, tal conclusión variaría dependiendo del tipo de prestación o de su duración, por lo que no es del todo correcto afirmar, sin más, que la protección por desempleo desincentiva la vuelta

¹Profesor del área de Derecho del Trabajo y la Seg. Social – Economista



al empleo, sino que es preciso concretar en qué casos. A este respecto, la mayoría de las investigaciones parecen poner de manifiesto un distinto efecto según se disfrute de una prestación contributiva o una asistencial, el tipo de subsidio en este segundo bloque y las relaciones entre todos ellos.

En lo que hace a lo segundo, del análisis de la situación financiera del sistema resulta que no puede afirmarse que adolezca de un problema de déficit estructural, sino que, como fiel reflejo del comportamiento de nuestro mercado de trabajo, a partir de la década de los 90 es capaz de generar importantes superávits pero, también, fuertes déficits, al deteriorarse nuestra economía y dispararse el paro.

En particular, hemos concluido que el sistema sería capaz de generar superávits con tasas de paro del 15% y mantenerlos en cotas relativamente elevadas mientras ronde el 10%. Dadas tales características, hemos propuesto estudiar la posibilidad de constituir una suerte de fondo de reserva para el desempleo de tal forma que se atempere el recurso a los presupuestos generales del Estado para cubrir la insuficiencia de ingresos vía cotizaciones.

Teniendo en cuenta estos resultados y adentrándonos ya en el primero de los factores de estudio propuestos, la intensidad de la protección por desempleo, hemos visto que nuestro sistema se caracteriza, tanto en lo que respecta al nivel contributivo, como al asistencial, por dispensar una protección de carácter moderada, lo que nos sitúa en una posición intermedia o intermedia baja en relación a otros países de nuestro entorno.

En concreto, por lo que hace al nivel contributivo, la tasa de reposición coloca a este nivel de protección por desempleo en una situación intermedia en relación al resto de países de la OCDE. En lo que respecta al nivel asistencial, RAI y programas extraordinarios, aunque las comparaciones son más complejas, puede afirmarse que los resultados no son mejores, de tal suerte que su encuadramiento sería también el de un grado de intensidad en la protección intermedia o intermedia-baja. En parte esto se debería a la fuerte rigidez en cuanto a las circunstancias personales o familiares del trabajador desempleado, lo que se traduce en una escasa variabilidad de la cuantía de los subsidios, que termina por incidir en la equidad

del conjunto sistema. Esto tiene especial significación si se tiene en cuenta que España se caracteriza por un déficit de políticas sociales de apoyo a la familia en comparación con otros países europeos, por lo que los subsidios por desempleo ocupan el lugar de esas otras políticas.

Pero la intensidad de la protección también se manifiesta desde un punto de vista colectivo. A este respecto, la descripción general que hemos hecho del sistema se basaría en que, en lo que respecta a la severidad de las normas de acceso, el nivel contributivo se caracterizaría por tener un grado de exigencia intermedio-alto comparativamente a otros países europeos, mientras que el asistencial sería bastante más laxo.

Esta combinación habría propiciado que, a pesar de que puedan distinguirse diversas etapas, la tasa de cobertura haya experimentado un continuo incremento desde la década de los 80. No obstante, las limitaciones de nuestro nivel asistencial conllevarían que en periodos de crisis prolongados como el que actualmente atravesamos, el sistema se muestre incapaz de mantener el nivel de cobertura.

Por otra parte, también es significativo, desde la perspectiva de la equidad, el porcentaje de población que queda al margen de protección ya desde un inicio. El sistema de desempleo estaría dejando fuera entre un 8% y un 10% del total de parados, de los cuales 80% de serían jóvenes. Si estos sujetos tuvieran acceso a un subsidio de nivel asistencial por un período de seis meses, el coste aproximado para las arcas públicas sería de entre 500 y 1.000 millones de euros, lo que supone entre el 4 y el 8% del total presupuestado. No obstante, esta cifra podría ser mayor ya que el establecimiento de este tipo de medidas podría propiciar que buena parte de los que hoy se declaran inactivos pasaran a considerarse como buscadores de un primer empleo, lo cual dispararía esta última cifra y, de ahí, el gasto. Esto no sería algo negativo, pues aumenta la tasa de actividad, pero puede resultar insostenible desde un punto de vista financiero.

Por último, en cuanto a los requisitos delimitadores del ámbito subjetivo de protección, los hemos clasificado según actúen como mecanismos de acceso a la protección o de mantenimiento de la misma; o según su alcance, en cuyo caso hemos distinguido entre requisitos

generales, con vocación de universalidad; específicos, que conectan con la naturaleza jurídica del nivel de protección a que se refieren; y los particulares, referidos a un determinado subsidio. A pesar de que hemos podido trazar estos patrones comunes, lo cierto es que existen diferencias notables que impiden alcanzar una sistemática completa.

Por otra parte, en lo concerniente al segundo de los factores de estudio, hemos concluido que la caracterización de nuestro sistema de protección por desempleo en función de la duración de la prestación varía radicalmente según nos fijemos en el nivel contributivo o asistencial, situándose el primero en un nivel intermedio-alto, mientras que el segundo lo haría en un nivel intermedio-bajo o bajo. Este último rasgo explicaría precisamente la incapacidad del sistema para mantener la cobertura en periodos prolongados de crisis y alto desempleo, cuestión a la que ya nos hemos referido de forma reiterada y que incide de forma notable en la equidad del conjunto del sistema.

En este mismo ámbito también nos hemos referido a un fenómeno de especial trascendencia en nuestro sistema de relaciones laborales. Así, hemos visto cómo la dualidad característica de nuestro mercado de trabajo se traslada al sistema de protección por desempleo a través de lo que hemos venido a denominar doble circuito prestación.

Por una parte, nos encontramos con desempleados que tienen derecho a prestaciones cortas (o no tienen derecho a prestación) y que entran y salen del desempleo al empleo frecuentemente. Por otra, con parados con prestaciones largas que, si bien cuentan con una probabilidad menor de encontrar un empleo, sin embargo suelen acceder a empleos más estables, de mayor duración. De ahí que pueda hablarse de dos circuitos: el temporal referido a los primeros y el estable concerniente a los segundos.

Del análisis de ambos resulta, en primer lugar, una reconsideración del problema de desincentivos que frecuentemente se atribuye al sistema, pues en este caso las constantes entradas y salidas del empleo al desempleo y viceversa producen, de un lado, un efecto estadístico en el que los trabajadores protegidos tardan más que los no protegidos en acceder al empleo, pero sin que esto sea negativo, pues es el simple resultado comparativo de la alta

movilidad de unos respecto de otros; de otro, visto con una mayor perspectiva temporal, si los trabajadores con contratos temporales entran y salen frecuentemente del mercado de trabajo, al final el efecto en cuanto al desempleo es idéntico al de aquél que tarda más en acceder al empleo pero que, sin embargo, lo conserva durante un mayor tiempo.

Por consiguiente, el efecto fundamental de la dualidad sobre el conjunto del sistema de protección por desempleo es de carácter financiero, haciendo insostenible la articulación de un nivel asistencial clásico, similar al de otros países. Hemos calculado que la cobertura de las situaciones de necesidad derivadas de la alta rotación conllevaría duplicar el presupuesto en prestaciones, multiplicando por cinco el del nivel asistencial.

De otra parte, en lo que hace a la relación de la duración de la prestación con el empleo, hemos concluido que el posible efecto desincentivo de la protección por desempleo se concentra en determinados tipos de prestaciones o conjunción de prestaciones que dan lugar a periodos prolongados de paro protegido. No se trata, como suele pensarse, de un fenómeno generalizado, pero sí de la suficiente entidad como para ser tomado en consideración. Los escoyos para distinguir entre el simple efecto desincentivo y las dificultades derivadas del paro de larga duración aconsejan tomar el historial de protección potencial del trabajador, junto con sus características personales, como otro de los elementos a tener en cuenta a la hora de articular el itinerario individual y personalizado de empleo. Por el mismo motivo, una reforma integral del sistema de protección por desempleo debiera tener muy en cuenta las relaciones entre niveles de protección y el efecto del conjunto sobre la vuelta al empleo.

En definitiva, si son las prestaciones largas o la combinación de prestaciones que dan lugar a períodos prolongados de protección las que son susceptibles de producir desincentivos, esto es, inciden en la eficiencia del sistema, entonces resulta preciso establecer los mecanismos adecuados que nos permitan discernir aquellos supuestos en los que existe una dificultad para el regreso al trabajo, de aquellos otros que tienen que ver con la existencia de algún tipo de desincentivo. Esto conecta precisamente con el último de los factores de análisis propuesto, el control.



En este sentido, hemos visto que la metodología económica nos proporciona importantes herramientas, dentro de la Economía de la información, para desvelar acciones y características ocultas.

Por lo que hace a lo primero, en el ámbito de la protección por desempleo, la obtención de información sobre características ocultas se articula a través de la entrevista inicial o de diagnóstico individualizado y del itinerario individual y personalizado de empleo. Mientras que la primera tiene un carácter únicamente informativo, el segundo presenta una naturaleza mixta, pues además de exploratorio es paliativo y goza, por tanto, de una importancia práctica mucho mayor.

Pues bien, de nuestro análisis se deduce que la regulación actual dificulta que éste pueda cumplir con el objetivo señalado. La elaboración del itinerario no se articula a través de un acuerdo del parado. Es más, la norma no garantiza siquiera la participación del desempleado en lo que hace a la elaboración de su propio itinerario individualizado de empleo, alcanzando al contenido del mismo, esto es, al conjunto de medidas que lo integran. Si se entiende el itinerario individualizado como un mecanismo de contacto continuo con el desempleado que permite responder a las distintas situaciones por las que atraviese con la medida óptima para cada circunstancia, entonces no solamente es preciso dotarle de una regulación que lo configure como tal, sino atribuirle los medios humanos y materiales suficientes para garantizar su eficacia.

Por lo que respecta al tratamiento de las acciones ocultas, el método habitual es a través del establecimiento de una serie de incentivos. En concreto, hemos distinguido dos clases, los incentivos positivos y los negativos.

Pues bien, de estos dos mecanismos, el ordenamiento jurídico español ha apostado claramente por los segundos, lo que se traduce en la asunción de una determinada estrategia de política de empleo que pone más el acento en el control y la sanción que en la formación. Además, esta característica se habría acentuado en las últimas décadas, teniendo su máximo exponente en la continua reelaboración del compromiso de actividad y del paquete de sanciones que acompañan su trasgresión.

Por su parte, en relación a los incentivos positivos, más que centrarnos en los clásicos, esto es, la transferencia de rentas o beneficio económico o monetario derivado de la realización de una determinada actividad querida por la Administración, escogimos un espectro más amplio, para fijarnos en cualquier forma de intervención del Derecho que pueda provocar tal efecto.

Así, hemos distinguido entre los dirigidos al empleo por cuenta ajena y al autoempleo y el apoyo a la actividad empresarial. En el primer caso, nos hemos fijado en la reapertura de la prestación y la compatibilidad entre trabajo y desempleo, sugiriendo líneas de mejora tendentes a integrar la prestación en la estructura de costes del trabajador, lo que en definitiva implica que el sistema asuma en su regulación que debe ser también un incentivo al empleo. En el segundo caso la estrategia es idéntica, si bien asumiendo que el apoyo al autoempleo no puede suponer una merma excesiva de la protección social que desempleo implica. De lo que se trata es de encontrar un punto de equilibrio entre la asunción de riesgos de este tipo de actividades y una adecuada cobertura de la situación de necesidad derivada del paro.

