



Trabajo Fin de Máster

LA ACTIVACIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El Neoliberalismo y la revisión del seguro de desempleo

Autor/es

Pablo Segura Romero

Director/es

Jesús Clemente López
Víctor Manuel Montuenga Gómez

Facultad de Economía y Empresa
2012-06-26

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3-6
2. OBJETIVOS	6-7
3. HIPÓTESIS DE PARTIDA	7-8
4. METODOLOGÍA UTILIZADA	8-9
5. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	9-47
5.1 Génesis del paradigma de la activación: Unión Europea, neoliberalismo y política de empleo	
5.2 Marco jurídico de la activación	
5.3 La UE como promotor y motor del paradigma de la activación	
5.4 El modelo de activación español y su implementación	
5.5 La revisión del seguro de desempleo como un pilar de la activación: análisis de la prestación por desempleo, su activación, y sobre la teoría económica que sustenta tales hipótesis	
6. CONCLUSIONES	47-50
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50-53
ANEXO	54-61

En tanto que los leones no tengan sus propios historiadores, las historias de caza siempre glorificarán al cazador (Proverbio africano).

La razón es aquello en lo que todos los hombres están de acuerdo cuando están tranquilos (Voltaire).

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de la presente tesina será el proceso de condicionalidad que han sufrido las prestaciones por desempleo, las cuales se incardinan dentro de la esfera de revisión que han sufrido las denominadas políticas pasivas de empleo. Esta condicionalidad a la hora de acceso al seguro por desempleo se ha llevado, también, de manera que ha redefinido el papel más protagonista de las políticas activas de empleo, las cuales habrían informado¹ y determinado la evolución de la prestación por desempleo, *activando las pasivas*. Este proceso se denominará a lo largo del trabajo la activación de las prestaciones de desempleo, paradigma de la activación, o simplemente activación.

Es preciso antes de seguir introduciendo el objeto de estudio, dar una primera definición de lo que se entiende por activación. Siguiendo a la profesora Susana de la Casa (2008), se puede definir el concepto de activación como “*aquel modelo, que siendo único en cada país, tiene como objeto la redefinición de lo social a través de la recuperación de la centralidad del empleo como vía de participación en la utilidad social; la indisociabilidad entre lo económico y social tomando el trabajo como aspecto de la solidaridad; la reinterpretación de los derechos sociales desde una perspectiva contractualista; o la individualización de la protección del Estado del Bienestar y de los riesgos del individuo*²”.

El paradigma de la activación surgió a raíz de los debates ideológicos acerca del Estado del Bienestar durante los 70 y de la crisis del sistema keynesiano de posguerra.

¹ Con informar se hace referencia a marcar la pauta o la tónica de las diferentes reformas de la política pública, además de dotar de contenido a la misma progresivamente.

² DE LA CASA QUESADA, S. (2008); *La protección por desempleo en España. Configuración y régimen jurídico*. Granada. Editorial Comares, pp. 47.

Empezó a tener relevancia con el ascenso del neoliberalismo como forma predominante de explicar las crisis que sufrían, por entonces, las economías más desarrolladas.

Las tesis o postulados neoliberales³ empezaron a cobrar fuerza a fines de los 70 y principios de los 80 debido a la rápida expansión que tuvo este sistema económico y político, la internacionalización de la economía, los cambios sociales y demográficos, y a la adopción progresiva de estas tesis por parte de todos los gobiernos de distinto signo en Europa y Estados Unidos; es decir el corazón el sistema capitalista.

El paradigma de la activación se ha venido aplicando de una forma plural en las distintas economías desarrolladas (sobre todo se observa en Europa, donde existían diversos modelos sociales y económicos), en el sentido de que será determinante para el desarrollo de un modelo concreto el acerbo nacional así como la pugna de distintos intereses y puesta sobre la mesa de derechos sociales consolidados que dan lugar a un tipo de reforma más pragmática que ideal, en donde habrán múltiples contradicciones como se observará. Si bien, también se observará cierta convergencia con los postulados neoliberales, aunque no traducido en la adopción de un modelo homogéneo como en la aceptación de las propuestas, mecanismos de difusión y discursos de la reciente escuela de pensamiento ya predominante a fines del siglo XX.

El progresivo proceso de activación de las políticas pasivas es relevante porque ha sido un objeto central de los cambios en el mercado de trabajo (y no solo en éste) durante las últimas tres décadas. Estos cambios se han incardinado dentro de la recalibración del Estado del bienestar y de la denominada *cuestión social* desde los 80. Además, como fruto de la paulatina introducción de las explicaciones neoliberales sobre el mercado de trabajo, éstas habrían venido definiendo en buena medida la tónica de las reformas en el mercado de trabajo en Europa hasta la actualidad, en tanto que se han ido aceptando y discutiendo tales tesis en la práctica reformista durante estas décadas, aunque a la hora de la implementación la reforma estaría más impregnada de pragmatismo que de idealismo de corte liberal, como habrá ocasión de ver. Y es que precisamente una de las características del modelo neoliberal es la incidencia prioritaria en la reforma del mercado de trabajo. Algunos de los cambios más importantes que han

³ Los cuales suelen hacer énfasis a los fallos del gobierno y como mediante la extensa actuación del Estado se había llegado a un deterioro del mismo por la sobrecarga de éste.

sucedido en la esfera del mercado laboral, que bien pudieran explicar la progresiva incorporación de las ideas neoliberales en el mercado laboral y que han afectado a las actuales políticas de empleo nacionales y comunitarias han sido:

- La redefinición del papel del Estado, que pasa del llamado *estado providencia*, el cual actúa y provee de los servicios básicos inscritos en los derechos de ciudadanía, a uno donde pasa a adoptar un rol de *gestor de oportunidades*, poniendo énfasis en remover los obstáculos que impidan la igualdad de oportunidades en el acceso de los recursos. También el Estado habría contribuido a la persuasión y el modelaje de la personalidad de los ocupados y desocupados desde un enfoque centrado en la responsabilidad individual del sujeto, que habría sustituido a la desplazada concepción de acudir a unas raíces estructurales del desempleo (u objetivación de este) por parte del Estado.
- La aparición de nuevos discursos en el ámbito del mercado de trabajo influidos en el *management* o discurso empresarial, así como prácticas institucionales del mercado laboral novedosas como la prioridad de actuar sobre las políticas activas de empleo en detrimento de las pasivas⁴.
- O una reorientación de las políticas pasivas, hacia su condicionalidad y endurecimiento en su acceso y mantenimiento.

La presentación de resultados de esta investigación estará compuesta por una serie de apartados donde se describirá la génesis del paradigma de la activación y sus efectos sobre el empleo y desempleo, también se expondrá el marco jurídico que sostiene la activación, el proceso de implementación desde la Unión Europea como promotor y motor de este paradigma, el modelo de activación español y su implementación, así como, y en último lugar, un análisis acerca de algunas de las principales tesis que han servido para la revisión del seguro de desempleo llevado a cabo estas últimas décadas.

Se justifica este último apartado porque el proceso de revisión del seguro de desempleo ha sido uno de los pilares en donde se ha sustentado las diversas teorías económicas

⁴ Incluso podríamos preguntarnos, como pensaría Gramsci acerca de la aceptación del discurso, sobre la aceptación sin más de usar el término mercado de trabajo al lugar donde confluyen los factores productivos, o el hecho de que determinadas políticas reciban el apelativo de activas y otras de pasivas.

que han informado el paradigma de la activación, por lo que se hará tal revisión acerca de las diferentes tesis sobre la prestación por desempleo, así como acerca de la teoría económica que trata de interpretar la existencia del seguro de desempleo.

Por último, huelga decir que esta investigación supone un punto de partida en la investigación de una realidad tan compleja como las prestaciones por desempleo. Por ello, y debido a la limitada extensión de este trabajo, se ruega comprensión en que dicha investigación se centre solo en algunos aspectos de todo el compendio que supone el principio de activación: por ejemplo que hayamos tomado el análisis de la prestación por desempleo para hacer una revisión acerca de algunos postulados de la activación y no hayamos incorporado el papel de la formación y otras políticas activas que se interrelacionan con las pasivas, las cuales se encontrarían, también, en la esfera de la denominada activación. Precisamente, de estas interrelaciones surge el paradigma de la activación: de compatibilizar conceptos, presumiblemente antagónicos como activo y pasivo, informando, prioritariamente, el primero al segundo.

2. OBJETIVOS

La presente investigación se fija la consecución de tres objetivos: uno general, a modo transversal en todo el texto, y dos específicos.

a) El objetivo general tratará de explicar la génesis del paradigma de la activación y la aplicación de dicho paradigma en la prestación por desempleo, la cual ha afectado a la concepción originaria de esta figura.

b) Los dos objetivos específicos consistirán en:

1) Describir y analizar la implementación de los postulados del paradigma de la activación en Europa y en España.

2) Revisar el contenido algunas de las tesis más importantes que han provocado en las últimas décadas una reorientación del seguro por desempleo, para mostrar, que además de que tales cambios en la concepción del seguro por

desempleo estuvieron sustentadas en cambios socio-económicos, también ha tenido un papel importante la ideología y el enfoque de los intelectuales.

3. HIPÓTESIS DE PARTIDA

El paradigma de la activación surge en las últimas décadas respecto a dos cuestiones diferentes:

a) A la aparición de nuevas relaciones de producción e intercambio y al surgimiento, en las últimas décadas, de nuevos conceptos que han determinado las economías de los países más desarrollados: internacionalización de las economías, globalización del sistema de producción capitalista, aumento del desempleo en las economías desarrolladas⁵, flexibilidad laboral o cambios demográficos y sociales en las sociedades de los países más industrializados.

b) El ascenso de una nueva ideología dominante desde la década de los años 80: el neoliberalismo. Si bien han existido y existen pluralidad de sistemas sociales y económicos, también ha concurrido una cierta convergencia hacia los paradigmas neoliberales de actuación en lo referente a toma de decisiones políticas y en la adopción del discurso que establece este sistema político y económico (como el énfasis por el individuo o derechos individuales en detrimento de la idea de ciudadanía y derechos sociales respectivamente), que han ocasionado cambios en la tradicional concepción del Estado del bienestar de posguerra.

Tendrá el factor ideológico un papel relevante a la hora de informar las reformas que han dado origen al paradigma de la activación y a su implementación en el mercado laboral de los distintos países. Tal factor ideológico, precisamente, habría determinado el enfoque de las sucesivas reformas mediante la progresiva introducción de los postulados neoliberales, si bien en la práctica el proceso reformista ha sido pragmático en el sentido de que no se daba ni mucho menos tales postulados de forma ideal, a veces incluso contradictoria, debido a la complejidad de valores e intereses de

⁵ Ver Anexo. Gráfico 1.

una sociedad moderna.

4. METODOLOGÍA UTILIZADA

La presente investigación se ha servido de tres técnicas de investigación: una de carácter cuantitativo (análisis de contenido) y dos cualitativas (entrevistas a tres expertos en la materia y análisis documental).

El grueso del contenido del trabajo, plasmado en el apartado de presentación de resultados, se ha satisfecho casi en su totalidad mediante el análisis documental de bibliografía (libros y artículos publicados en revistas) de autores que han estudiado acerca sobre el objeto de estudio, así como se ha atendido a diversa normativa relacionada, también, con el objeto de estudio. Se ha prestado mayoritariamente atención a esta técnica puesto que el objeto de este trabajo ya ha sido estudiado con anterioridad y existe una prolífica bibliografía sobre el mismo.

Para estudiar algunas series y datos que ayudasen a contextualizar y dotar de mayor profundidad el análisis documental se ha recurrido al análisis de contenido de diversos datos tales como la evolución de desempleo en la Unión Europea (UE en adelante) o de la tasa de cobertura de la prestación por desempleo. Tales datos se muestran en el anexo final.

Se ha acudido a la utilización de la entrevista con el propósito de profundizar en algunas facetas y facilitar la relación de algunos datos con diversos hechos que el investigador no observaba con tanta nitidez durante el proceso de análisis documental. Tales entrevistas fueron realizadas mediante correo electrónico (debido a la imposibilidad física de reunión con los entrevistados por la lejanía al pertenecer todos a la Universidad de Sevilla) a tres expertos de los tres campos que aborda la tesina (y el propio master): sociología, economía y derecho. Por ello, los tres expertos resultaron ser una Doctora del Departamento de Sociología (María Luisa Jiménez Rodrigo), un Catedrático del Departamento de Economía Aplicada II (José Luis Osuna Llaneza), y el tercero, un Catedrático afincado en el Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (Jesús Cruz Villalón). Huelga decir, también, que estos tres

entrevistados tienen experiencia acreditada en el conocimiento sobre las Ciencias del Trabajo, precisamente por ejercer parte de su labor docente e investigadora en la Facultad de Ciencias del Trabajo de Sevilla.

5. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

5.1 Génesis del paradigma de la activación: Unión Europea, neoliberalismo y política de empleo.

a) Neoliberalismo, Estado y activación

En la década de los años 80 se expandió con rapidez una nueva doctrina político-económica que, al candil del debilitamiento de los movimientos socialdemócratas, del modelo de acumulación keynesiano y de la incipiente caída del Bloque del Este, se hacía heredera de los postulados de la economía más ortodoxa de la tradición liberal, poniendo el acento en los fallos del gobierno y lo pernicioso de su extensiva actuación, como era hasta entonces, la cual consideraban como principal actor responsable de la crisis sistémica que comienza a partir de los años 70.

Esta nueva teoría político-económica, llamada neoliberalismo, se hizo en pocos años hegemónica fruto de la adopción por parte de Reino Unido y Estados Unidos en una primera fase, y de la posterior adopción progresiva por distintos gobiernos de todo color de buena parte de sus postulados. También ayudó a su expansión la influencia de organismos internacionales que también abrazaron este modelo, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los cuales tenían una importante influencia internacional.

Las nuevas intervenciones marcadas con este nuevo carácter⁶ neoliberal estarán marcadas por la premisa de la incompatibilidad entre eficiencia y equidad, donde el Estado debe reorientarse hacia la búsqueda de la eficiencia económica, puesto que la

⁶ Un dato importante sobre prioridades son las de la OCDE, la cual supedita la materialización de las políticas sociales del Estado del bienestar a que se garantice el crecimiento económico

actuación redistributiva y reguladora provocan el enlentecimiento económico⁷ y por tanto la pérdida de eficiencia⁸. Las políticas públicas, marcadas ahora bajo este cariz ideológico, consistían⁹ en una “*reducción del Estado interventor, con desregulación de la economía¹⁰ y de los mercados laborales, y con una disminución del efecto redistributivo del Estado del bienestar*”. Además, se asociarán los intereses de las clases pudientes con los intereses generales, por lo que se hacía necesaria disminuir la equidad a fin de crecer, puesto que esta mayor acumulación en las élites se filtraría, en teoría, hacia capas inferiores mediante la inversión y el empleo que generasen las clases más pudientes.

De un modo u otro, este cuestionamiento que se hace a partir de los años 80 del Estado del bienestar, como consecuencia (entre otras) de la crisis del modelo keynesiano, comenzó de forma cualitativa ya en los años 70 con la ideologización¹¹ del Estado del bienestar acerca de la práctica real de su consolidación. Tal cuestionamiento tuvo como marco conceptual (precisamente) la crisis de sostenibilidad del Estado del bienestar, debido a la crisis económica y fiscal de esos años y a condicionantes socioeconómicos que se hallaban en proceso de cambio o habían cambiado respecto a la década de los cincuenta, cuando se plasmó el pacto keynesiano como motor de desarrollo y acumulación en las economías desarrolladas de Occidente.

La práctica del esquema neoliberal supone que solo existe un camino a seguir¹², la inexistencia de alternativas viables en la política. De ahí que se decía que su adopción supone la indiferencia de que color político gobierne. De la extensión de este modelo se habría derivado una nueva ortodoxia liberal que ha conducido a que se visibilice como natural la intervención estatal desreguladora del mercado laboral¹³ (por entender que la

⁷ NAVARRO, V. (1998); *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, 2º ed. Ariel Sociedad Económica, Editorial Ariel S.A. Barcelona, p. 28.

⁸ Precisamente uno de los padres de esta corriente, el austriaco Hayek, afirmaba que toda intervención del Estado solo conlleva perpetuar y acrecentar las desigualdades socioeconómicas.

⁹ NAVARRO, V. (1998); *Neoliberalismo y...*, p. 28.

¹⁰ Siguiendo a Calvo (2005), se podría afirmar que más bien podría ser una reorientación del Estado hacia unos intereses centrados en las élites económicas, pues esta desregulación de la economía no fue de la mano de menos producción normativa y reglamentaria, así como una abstención del Estado.

¹¹ Y no solo con un enfrentamiento entre neoliberales y neomarxistas. Para profundizar en la cuestión ver: RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1992); *Fundamentos teóricos de la política social*. En VV.AA: *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 21-44.

¹² NAVARRO, V. (1998); *Neoliberalismo y...*, p. 35.

¹³ Si bien Calvo (2005) afirma que precisamente el mercado laboral si sería uno de los espacios donde se habría practicado con más nitidez la desregulación que se propugna desde el neoliberalismo.

intervención estatal en este campo es perjudicial), así como una reorientación en el papel del Estado hacia posturas de ajuste presupuestario (por entender que los déficit públicos son perniciosos para la economía nacional, en tanto que detrae recursos necesarios para el sector privado) y de condicionalidad y endurecimiento en los requisitos para la protección social (por entender que la cobertura social garantizada fruto de una mayor incidencia distributiva va en contra de la eficiencia económica al dificultar el consumo y ahorro privado).

Ahora bien, a la hora de analizar la práctica reformista en estas décadas de los 80 y 90, se puede encontrar que no se asiste en realidad a una reforma ideal con base a los postulados neoliberales, puesto que no ha existido un desmantelamiento del Estado del bienestar¹⁴ ni ha existido una caída generalizada del gasto público social en los 80 y 90¹⁵ (si bien si una reducción del gasto público entre 1985 y 1994, véase Navarro, 1998, pp. 84)¹⁶. Como contrapartida, ha habido una participación mayor del mercado en los programas de bienestar, así como mayores niveles de comprobación para ser perceptores de programas sociales¹⁷, fundamentado en buena medida en la aceptación del discurso del Estado sobredimensionado y caro¹⁸, lo que supone tal incorporación de este discurso un éxito si se tiene en cuenta la popularidad de los servicios del Estado del bienestar entre la población. Tal popularidad será uno de los factores fundamentales, junto con el votante mediano de cada vez mayor edad y mayoritario debido al envejecimiento de las sociedades occidentales y a la consolidación de derechos sociales, que hacen que la reforma del Estado del bienestar se presente contradictoria y compleja. Este pragmatismo en la reforma también afecta al papel que juega el Estado como proveedor de bienestar de la sociedad, en el sentido de una reorientación del papel del Estado como asignador de bienestar, y no, como sostienen algunos autores¹⁹, como mera reducción del estado en detrimento de más mercado.

¹⁴ RODRIGUEZ CABRERO, G. (1997); *Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea*. En MORENO, L. (comp.); *Unión Europea y Estado del bienestar*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1997, p. 6.

¹⁵ KUHNLE, S. (1997); La reconstrucción política de los Estados del bienestar europeos. En MORENO, L.; (comp.), pp. 37-39.

¹⁶ Sin embargo, parece que desde mediados de los 90 hasta antes del inicio de la crisis el gasto social en porcentaje de PIB comienza a caer sostenidamente en España, y en la UE-15, aunque ligeramente inferior que en el primero. Véase Anexo. Gráfico 2.

¹⁷ Op. Cit., pp. 40-41.

¹⁸ Op. Cit., p. 41.

¹⁹ Op. Cit., p. 40.

Es, mediante esta reorientación del papel del Estado (Calvo, 2005), la clave para comprender la creciente subordinación de los espacios del no mercado que protegía el Estado del bienestar hacia una disciplina de mercado, precisamente por el mayor peso del mercado a la hora de asignar recursos, lo que conlleva una concepción de derechos civiles individualizados y sometidos a criterios de eficiencia (en términos coste-beneficio cercanos al *management*). Es dentro de esta remercantilización dentro de la sociedad, donde entra el paradigma de la activación, con la entrada de la lógica del *workfare shumpeteriano*²⁰, que mediante una redefinición del papel del sujeto frente a las contingencias (con más responsabilidad personal frente a las incertidumbres del mercado) lleva al planteamiento de prestaciones condicionadas a la capacidad de adaptación del sujeto al mercado y al cumplimiento (o esfuerzo) por ajustarse a las disciplinas de éste. Es en esta fase de creciente neoliberalismo en Occidente dónde el Estado pasa a tener un nuevo papel: del *Estado providencia* al *Estado gestor de oportunidades*. A partir de ahora, el Estado incidirá en asegurar la igualdad de oportunidades, pero dependerá en creciente medida el logro de tales oportunidades de la capacidad de acceso a los recursos del individuo. Además, en el mercado laboral, se pasará de una concepción objetiva del desempleo a poner el acento en las oportunidades de empleo no satisfechas por el individuo por no tener el suficiente capital humano para acceder a él.

Llegó entonces en las economías desarrolladas la hora de la activación de los demandantes de empleo y ocupados para acceder al empleo o promocionar en él. Y con tal activación también vendrán las paradojas de la pugna entre las ideas liberales acerca del seguro del desempleo con mejoras en la misma que irían en contra de tales ideas, tal y como se verá adelante. También, muy presumiblemente, habrá (a partir de estas décadas) que reorientar el Estado penal-policial²¹, ahora que las oportunidades serán gestionadas fundamentalmente por la capacidad de las personas, en un contexto de considerables desigualdades económicas²² por el mayor peso del mercado como

²⁰ INZÁ BARTOLOMÉ, A. (2006); *Consecuencias de la sobrecarga del Estado y la globalización en la concepción del Estado de bienestar. Hacia un régimen de prestaciones condicionadas*. Papers: revista de sociología, N° 81, pp. 119-129.

²¹ SANTOS ORTEGA, J.A. (2003); *La invasión de la ideología empresarial en los márgenes del mercado de trabajo*. Cuadernos de relaciones laborales, Vol. 21, N° 1 (Ejemplar dedicado a: Ciudadanía, reconocimiento y distribución), pp. 107-128.

²² En 1998 España contaba con un Índice de Gini de 0'34. Este fue reduciendo en líneas generales hasta la crisis económica donde comienza a crecer. Ver Anexo. Gráfico 3.

asignador que, como consecuencia inexorable, tendrá repercusión en la igualdad de oportunidades entre personas de distinta clase social.

En Europa, en concreto, el proceso de activación en el mundo sociolaboral se llevará fundamentalmente a partir de instituciones comunitarias, a pesar de que existirán pluralidad de enfoques y desarrollos de sistemas de activación, tal y como se verá a continuación.

b) Activación en Europa y los países miembros: el papel determinante de la UE

Precisamente Europa fue una de las plazas claves donde se llevó a cabo la ofensiva neoliberal²³ en los 80 y 90, la cual, también en el Viejo Continente, estuvo sustentada en el discurso de la globalización y mundialización de la economía, así como en modificaciones estructurales socioeconómicas, tales como la mayor participación femenina en el mercado laboral, envejecimiento de la población o la reorganización de los hogares. Algunas de estas causas fueron las que, también en Europa, habían alimentado el debate acerca de las crisis fiscales en los distintos países y del desgaste del consenso ideológico keynesiano de posguerra.

Los cambios en el Estado del bienestar, ocurridos y descritos en el apartado anterior, también ocurrieron en Europa. El Viejo Continente se caracterizaba (y aún todavía) por tener distintos sistemas de bienestar, por lo que fruto de esto, la evolución de los cambios en cada país se adecuó a la correlación de fuerzas entre factor trabajo y capital, al consenso entre fuerzas políticas y sociales o los distintos intereses y a los valores de los diferentes contextos nacionales. Si bien, se ha observado cierta convergencia²⁴ en los paradigmas de intervención (sobre todo en el mercado laboral) de los diferentes modelos sociales europeos, con unas reformas de bienestar más pragmáticas a partir de los 90 en un contexto de cambios en las pautas y políticas de bienestar, en el sentido de una mayor demanda de servicios de bienestar (tanto público como en el creciente sector privado) debido a cambios generacionales, familiares y productivos descritos, que hicieron aumentar el gasto social en los 80 y 90 y de

²³ MORENO FERNÁNDEZ, L.; SERRANO PASCUAL, A. (2007); *Europeización del bienestar y activación*. Política y sociedad, Vol. 44, N° 2, (Ejemplar dedicado a: Estado del Bienestar y Política Social), pp. 31-44.

²⁴ Op. Cit., pp. 34-36.

adaptación al nuevo tablero de la globalización neoliberal tras 1989, con las contradicciones que ello planteaba, tanto por la conceptualización del papel del Estado-Nación como por la problemática de compatibilizar protección social con competitividad global, déficit fiscal y crisis fiscal. Si bien siguiendo a Rodríguez Cabrero (1997), ya en esta época la política social europea estaba subordinada a la competitividad.

La UE como institución supranacional, ha sido una de las promotoras de difundir, por un lado, los nuevos postulados neoliberales en el ámbito del mercado de trabajo en los países, debido a la capacidad de influencia en los países miembros, si bien tales estados también siguen teniendo aún un peso considerable en políticas sociales y económicas, aunque la tendencia sería, conforme se va adentrando en el siglo XXI se ir hacia mayor peso de las instituciones comunitarias. Así, la UE ha ido guiando y coordinando la evolución de las políticas económicas, de empleo y de protección social. Entre ellas ha logrado incluir en la agenda y el discurso de los gobiernos el mensaje de la activación. Surge la pregunta, entonces, de ¿cómo se habría logrado transmitir el paradigma de la activación desde instituciones comunitarias?²⁵ La respuesta estaría en la persuasión y la capacidad para proponer, mediante diferentes mecanismos, las propuestas de intervención que se articulen con los postulados de la activación, más que en la imposición u homogeneización de modelos e instrumentos regulatorios.

Este diálogo propugnado desde instituciones europeas atañe a tres aspectos fundamentales²⁶ que informarían el paradigma de la activación en Europa, a saber: *individualización*, en tanto que el referente de las políticas de intervención será el individuo; *énfasis en el empleo*, ocupando preferentemente su dimensión económica; y la adopción del principio de *contractualización* como pilar que soporta la creciente condicionalidad de la protección social (incidiendo en la responsabilidad moral del sujeto de realizar una conducta).

La puesta en práctica de estos tres aspectos se traduce en políticas muy diversas, las cuales algunas habrían redundado en un aumento en el ejercicio de la ciudadanía, pero en otras lo habrían hecho en una reducción en los derechos como trabajador o

²⁵ Op. Cit., pp. 41-42.

²⁶ Op. Cit., pp. 38-39.

ciudadano al exponerlos sin la suficiente protección social frente a los efectos adversos del mercado.

El papel de los estados en cuanto al paradigma de la activación dentro de la UE ha girado en torno a dos situaciones²⁷: una tendente a forzar al desempleado a activarse al entender al sujeto como responsable moral de hacerse de cargo de si mismo, haciendo énfasis en su cálculo racional para no trabajar o bien en el déficit personal para tener un empleo (como falta de motivación, por ejemplo); y otra situación, consistente en promover acciones tendentes a maximizar las capacidades del trabajador para integrarse en el mercado de trabajo, mediante el ajuste de las características de los trabajadores a las demandas del mercado laboral. En esta última situación el enfoque estaría centrado en la falta de recursos por parte del sujeto (por ejemplo falta de empleabilidad) para ejercer su autonomía, más tendentes al modelo de activación nórdico, mientras que la primera se ajustaría más hacia el modelo anglosajón o *workfare*.

Es precisamente la existencia de sistemas plurales de activación, como se determinan en estos modelos ideales descritos, por un lado el nórdico (orientado a la inserción en un mercado regular, dotado de alta flexibilidad pero también alta protección, más conocido como flexiseguridad), y por otro el anglosajón (orientado hacia un mercado secundario donde se normaliza la precariedad, con un enfoque más punitivo que el nórdico), el factor clave para determinar la situación de asimetría entre capital y trabajo como el grado de desregulación de las relaciones laborales²⁸. Por ello, se puede hablar no solo de distintos modelos productivos, sino también de distintos mercados laborales entre países y de distintas europeas sociales.

Este principio de activación se ha venido canalizando por parte de la Unión Europea a través de la Estrategia Europea de Empleo²⁹ (en adelante EEE), la cual considera desde 1997 que el empleo debía ser una materia a compartir y coordinar entre los países miembros, estableciendo entre sus pilares la empleabilidad³⁰. A través del marco que establece la UE para coordinar la EEE, el denominado Marco Abierto de

²⁷ Op. Cit. pp. 39-41.

²⁸ MIGUÉLEZ, F. y PRIETO, C. (2009); *Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa*. Política y Sociedad,, Vol. 46, Núm. 1 y 2, pp. 275-287.

²⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>

³⁰ Este concepto consiste en la mejora de la capacidad de inserción profesional del individuo, la cual incluye una reorientación de las políticas pasivas hacia la búsqueda de empleo y la inserción de colectivos con mayor dificultad de inserción.

Coordinación (en adelante MAC, y que explicaremos su funcionamiento dentro de unas líneas), se ha conseguido implementar en los países miembros este paradigma de la activación y conceptos como la empleabilidad.

En España este proceso de activación y de reformas estructurales del mercado de trabajo llegó, en gran medida, como consecuencia de las persuasiones y el desarrollo de la política de empleo comunitaria, en un ambiente falto de debate democrático, como achacan algunos autores³¹ (en el sentido de falta de pluralidad en las instituciones de la UE tal y como denuncia el periodista Ignacio Ramonet³²), que caracterizó el avance del discurso neoliberal por el mundo, acompañada, como recuerda la entrevistada María Luisa Jiménez, de la conocida sentencia *there is no alternative*³³. Este paradigma de la activación se ha llevado en España de una manera progresiva y caracterizado tanto por etapas de profundas reformas en el sistema público de desempleo (como en 1992 ó 2002), como de una constante actividad normativa en materia de reforma, como se verá en el apartado 5.2.

Esta influencia de la UE acerca del cambio del paradigma sobre las políticas de empleo se observa nítidamente en el estado español a raíz de los años 90, cuando la concepción del desempleo en este país miembro comienza a pivotar en torno a tres pilares³⁴: un desempleo más centrado en el lapso temporal y en las causas de las entradas y salidas en el empleo que en atender a los factores estructurales del alto desempleo en España; en la aceptación de las explicaciones neoliberales del desempleo, lo cual des-universaliza y desplaza las causas económicas y sociales del desempleo subjetivizándose en la persona la responsabilidad de la vuelta al empleo; y en una reforma de los servicios de empleo, ajustados ahora al nuevo discurso de la activación, así como una creciente mercantilización de la intermediación y colocación por medio de agencias privadas con y sin ánimo de lucro, las cuales también se encargarían junto con las oficinas públicas de transmitir los valores y la ideología que conlleva implícita el

³¹ NAVARRO, V. (1998); *Neoliberalismo y...*, p. 29.

³² Entrevista a I. Ramonet en el programa de TV3 “*Singulares*” [en línea], 1 Mayo de 2012: <<http://www.tv3.cat/videos/4073770>>

³³ Frase popularizada por la señora Thatcher para referirse que no había alternativa al liberalismo económico.

³⁴ SANTOS ORTEGA, J.A.; SERRANO PASCUAL, A. (2006); *El giro copernicano del desempleo actual*. Cuadernos de relaciones laborales, Vol. 24, N° 2, pp. 9-19.

discurso de la activación, que en buena medida estaría influenciada por el enfoque neoliberal de individualización de las causas y salida del desempleo.

Estos cambios en la concepción del desempleo en España y en la introducción de los postulados emanados de las sucesivas reformas e instrumentos europeos en materia de empleo y economía, habrían informado e influenciado con determinación el modelo de activación y de desempleo español respectivamente, los cuales se describirán más adelante.

c) Reorientación de las políticas pasivas y prioridad por las activas

Como consecuencia del mencionado avance neoliberal en todos los ámbitos de la realidad, incluyendo el mercado de trabajo, se puso en cuestión a partir de los años 80 al sistema de prestación por desempleo. Este cuestionamiento se basó en los planteamientos neoclásicos acerca del seguro por desempleo, los cuales, podrían no tener la suficientemente evidencia empírica según José Luis Osuna y otros autores (Navarro, 1997. 1998, 2º Ed.). Esta reorientación incidía en los efectos adversos de la prestación por desempleo en la eficiencia, equidad y disponibilidad al trabajo del sujeto. Así, entendía que el seguro por desempleo alargaba la situación de desempleo como suponía al salario de reserva que otorga la prestación como pernicioso.

A partir de la década de los 80 se reorienta con fuerza la concepción del desempleo hacia los postulados neoclásicos, en concreto hacia el denominado paro voluntario³⁵, el cual supone que es decisión individual del trabajador el hecho de no emplearse, bien por decisión personal o bien por no ajustarse al salario de equilibrio, pues se parte de la idea de que existen oportunidades de empleo no satisfechas.

A raíz de la comprensión de oportunidades de empleo no satisfechas, se dio el pistoletazo de salida para la reforma de los sistemas de prestaciones por desempleo, en el sentido de orientarlos hacia la reducción de los aspectos que el modelo neoliberal entiende que inciden negativamente en la búsqueda y aceptación de oportunidades de

³⁵ El paro voluntario, junto con el friccional y por rigidez del mercado laboral son las explicaciones neoclásicas del desempleo por excelencia. Las tres suponen que las causas se encuentran ajenas al capital para ponerlas en el factor trabajo, las instituciones o problemas coyunturales de información.

empleo. Así, estas actuaciones reformistas en torno a la prestación por desempleo se orientan (porque no se puede decir que ya pertenezca al pasado, en cuanto sería la tónica general de hoy en día también) con base a cuatro líneas de actuación básicas:

- Reducción de la cuantía, duración y dificultando su acceso.
- Vinculación de la prestación a la formación ocupacional y orientación laboral.
- Sustitución de parte del gasto público en prestaciones por incentivos a la contratación o ayudas al autoempleo.
- Reducción o retiro de la prestación a parados que no acepten un trabajo “adecuado” en función del criterio de las oficinas de empleo.

Si bien la evolución de la prestación por desempleo tampoco ha estado exenta del pragmatismo sufrido en el Estado del Bienestar. Así, ante algunos evidentes cambios producidos en el seguro de desempleo, que podrían calificarse de endurecimiento para el acceso y mantenimiento en la prestación, también ha habido mejoras, tales como el aumento durante años de la tasa de cobertura, tal como se verá en el apartado 5.4.

Tampoco hay que perder la perspectiva general, como dice María Luisa Jiménez, de que, en última instancia, esta revisión de las prestaciones por desempleo se incardinaria dentro de una ofensiva desde el neoliberalismo para desacreditar en general lo público³⁶, así como el discurso neoliberal imperante estaría destruyendo la noción de derecho social para sustituirlo por la noción de privilegio, rompiendo el principio de equidad. Precisamente en la fisura entre el derecho social y el privilegio entraría la noción de la activación³⁷, demandando las “apropiadas conductas” para ser beneficiario, desplazando la concepción de derecho ciudadano a la condicionalidad de realizar un tipo de conducta.

En España, como en la mayoría de los países europeos, se ha producido (y se sigue produciendo) un desplazamiento de las políticas pasivas de empleo hacia las activas, priorizándose sobre las últimas. Este desplazamiento se realiza a través de dos

³⁶ Si bien no quiere decir que lo público no sea mejorable ni revisable.

³⁷ La concepción de la activación cruzaría las fronteras del ámbito socio-laboral, imponiéndose cada vez más en otros ámbitos, como actualmente en el sistema educativo superior con la condicionalidad de tener determinados tipos de calificación para tener derecho a beca para estudiar.

tipos de estrategias: potenciando la capacitación profesional (mediante la formación profesional y el “reciclaje” profesional a través de la formación continua), y atendiendo a la inserción de colectivos de jóvenes y parados de larga duración (donde se presenta el desempleo con mayor incidencia). Además, se subordinará la prestación y el subsidio de desempleo a la realización de políticas activas, mediante lo que conoce como la coordinación entre políticas activas y pasivas.

Esta reorientación de las prestaciones por desempleo (y de las políticas pasivas en general) supondrían, junto con la puesta del acento en la empleabilidad del individuo y el mayor peso de las políticas activas a su vez conectadas con los discursos y estrategias en materia económica y cohesión social de la UE, no sabemos si una visión neoliberal absoluta sobre el Estado del bienestar, como afirman algunos autores³⁸, pero si parece que ha tenido una importancia importante en esta reorientación los postulados descritos de la tradición neoclásica sobre el desempleo que progresivamente se habría ido aceptando, los cuales habrían afectado a la concepción tradicional de esta figura anticíclica. Tal figura se enmararía, hoy en día, dentro de una nueva situación del individuo y el Estado frente a la protección social universalista de corte *beveridgeano* de posguerra, dónde se habría pasado desde los 80 a un Estado del bienestar más mixto y subjetivizador de la protección social³⁹. Tal replanteamiento de la prestación por desempleo no habría resuelto por sí mismo el problema del desempleo ni habría logrado reducir la incertidumbre o el riesgo de caer en la exclusión social o de aumentar las desigualdades económicas, que parecen que ambos estarían aumentando⁴⁰ desde el inicio de la crisis de 2008.

5.2 Marco jurídico de la activación

En este epígrafe se verá la sustentación jurídica del paradigma de la activación y su evolución normativa. Para ello se hará referencia a tres planos bien diferenciados: el internacional, el europeo y el español.

³⁸ Como Antonio Martínez López en MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2011); *El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo*. Papers: revista de sociología, N° 96 (1), pp. 35-54.

³⁹ RODRIGUEZ CABRERO, G. (1997); *Por un nuevo...,* p. 6.

⁴⁰ Ver Anexo. Gráfico 3 y 4.

El marco estará compuesto por normas, las llamadas *soft-laws* (por ejemplo Recomendaciones), así como *pseudo-normas*, que serían planes operativos y conclusiones adoptadas en Cumbres o Consejos en el seno de la Unión Europea. Todas estas tratarán de servir de soporte al proceso activador, a la vez de que existirán otras que sirvan de contrapeso y garanticen, de alguna forma, derechos conquistados.

a) Marco internacional

Está sustentado desde Naciones Unidas, bien por la Declaración Universal de los Derechos Humanos como desde del organismo encargado de los asuntos de empleo y trabajo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Artículo 25.1 de la Declaración: reconoce explícitamente que “toda persona (...) tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo (...) (en) casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.
- Convenio nº 44 OIT de 1934: Convenio por el que se garantizan indemnizaciones o subsidios a los desempleados involuntarios, como dice en su encabezado.
- Convenio nº 168 OIT de 1988: por el cual insta a los países a que coordinen sus políticas pasivas con activas, para que las prestaciones por desempleo contribuyan al logro del pleno empleo.

b) Marco europeo

- Libro Blanco crecimiento, competitividad y empleo, de 1993: supuso el primer documento en dónde la Comisión Europea insta abiertamente de una reorientación de las tradicionales políticas pasivas de empleo hacia una mayor coordinación y relación con las activas.
- Cumbres y Consejos en materia de empleo: desde el Consejo de Ámsterdam a la Estrategia Europa 2020.

El Consejo extraordinario de Ámsterdam trató, por primera vez, de una manera monográfica el asunto de empleo desde un enfoque comunitario. Las tesis de este Consejo se materializaron en objetivos meses después en la Cumbre de Luxemburgo,

donde se trató la activación de las políticas con objetivos cuantificables y se trazó el borrador de la EEE. En el 2000, en el Consejo Europeo de Lisboa se estableció como herramienta de acción y coordinación el MAC para servir a la EEE de una manera más eficaz y eficiente; en esta etapa la EEE se encuadraba dentro de la “Estrategia de Lisboa”. En el Consejo europeo de Barcelona de Marzo de 2002 se adoptó reforzar la cohesión y la inclusión social, así como el impulso de medidas activas a favor de los desempleados y personas “inactivas”.

- Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea: tiene dos Títulos significativos en cuanto a la activación de los desempleados. El Título VIII, una vez desarrollado mediante las Directrices sobre Empleo aprobadas cada año en las Cumbres de Jefes de Estados y Gobiernos (se verá en la EEE de una manera más completa), se habla de orientar la búsqueda de empleo con base a la eficiencia económica⁴¹. En la misma norma se reserva el Título IX específicamente al empleo.
- La Estrategia Europea de Empleo y el Marco Abierto de Coordinación: la EEE, inserta dentro de los objetivos de la actual Estrategia Europa 2020, incentiva la búsqueda y aceptación del puesto de trabajo y la formación para acceder a puestos diferentes, así como la inserción de colectivos con mayor dificultad de acceder al mercado laboral, pues un pilar básico de la EEE es la Empleabilidad como se dijo. Tal y como se cita en el portal institucional de la EEE⁴², ésta proporciona un marco —el Método Abierto de Coordinación— el cual permite a los países de la UE compartir información, debatir sus políticas de empleo y coordinarlas.

Los instrumentos con los que cuenta la EEE se engloban en tres:

- *Directrices de las políticas de empleo nacionales, propuestas por la Comisión y acordadas por los gobiernos de los países miembros, que establecen prioridades y objetivos comunes.*
- *Informes nacionales presentados por los gobiernos de los países miembros, que describen sus políticas de empleo y que son analizados por la Comisión para verificar su coherencia con los objetivos de Europa 2020 y las iniciativas emblemáticas.*

⁴¹ 1. DE LA CASA QUESADA, S. (2008); *La protección...,* p. 39.

⁴² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>

- *Informe de la Comisión⁴³, acompañado, en su caso, de recomendaciones a los gobiernos nacionales.*

c) *Marco español*

Encontraremos también normas, *soft-laws* y *pseudo-normas*. Éstas serán enmarcadas dentro de la trayectoria que han sufrido las reformas de las prestaciones por desempleo en España, las cuales han estado muy condicionadas a la evolución del ciclo económico, con la salvedad de la reforma del 2002 como se verá.

- Constitución Española de 1978: la actual Carta Magna garantiza las prestaciones suficientes por desempleo (artículos 41 y 35.1), y legitimaría la activación de los desempleados en su artículo 40.1 en tanto que autoriza a los Poderes Públicos a realizar acciones por el pleno empleo⁴⁴.
- Ley Básica de Empleo de 1980, Ley 31/1984 de Protección por Desempleo, y Real Decreto-ley 3/1989, de 31 de marzo, de medidas adicionales de carácter social: suponen la configuración del sistema actual de protección por desempleo y un aumento en la intensidad protectora del seguro; estas normas se situaban en un contexto de gran crecimiento de la economía española.
- Ley 22/1992, de 30 de Julio, de medidas urgentes sobre Fomento del empleo y Protección por desempleo; y Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo: en un contexto de crisis económica en España y de convergencia monetaria impuesta con la firma del Tratado de Maastricht, la primera Ley significó un recorte en la prestación por desempleo y un endurecimiento de las condiciones para acceder a la prestación, aunque como contrapartida se hizo más extensiva la cobertura por desempleo a un mayor número de potenciales beneficiarios⁴⁵. En cuanto a la ley de 1993, supuso la primera en España que incorporaba explícitamente elementos activadores, aunque no se puede hablar de una coordinación con las políticas pasivas, pues en esencia solo hacían

⁴³ Es una evaluación de los informes nacionales por parte de este organismo.

⁴⁴ Aunque el objetivo de pleno empleo no sería una prioridad macroeconómica, si bien ha ido acompañada en propuestas electorales como en la campaña de las generales del PSOE en 2008.

⁴⁵ DE LA CASA QUESADA, S.; *La protección...* p. 71.

referencia a obligaciones del desempleado para mantener la prestación, poniendo énfasis únicamente en la realización de acciones imperativas, como puede observarse en el Título III.

Luego, con el paso de los años se han venido introduciendo restricciones en cuanto a la prestación por desempleo mediante reformas por “goteo” a través de las sucesivas leyes de acompañamiento a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado entre 1994 y 2001⁴⁶.

- Ley 45/2002, de 12 de Diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad: formaliza en España la entrada del principio de activación, en tanto que se reorienta hacia una autorresponsabilización mayor por parte del trabajador desempleado. Esta norma materializa lo que el texto legal define como la voluntad y disponibilidad para el trabajo desde una triple perspectiva: la obligatoriedad de inscripción, de suscripción de un compromiso de actividad y la aceptación de una oferta adecuada de empleo. Esta norma otorga mayores dosis de discrecionalidad y re-regulación⁴⁷: de discrecionalidad, en tanto que el cambio de orientación del concepto de desempleado que se propugna se hace con base de una regulación de la voluntad para trabajar inconcreta, así como de un mayor poder interpretativo y decisorio de las oficinas públicas de empleo sobre la colocación del desempleado; y de re-regulación, en cuanto que se vuelve a regular en materias que ya estaban reguladas con anterioridad.

- Ley Básica de Empleo de 2003: nace con el fin de implementar normativamente los profundos cambios de la reforma del 2002 y para ajustar el nuevo marco operativo⁴⁸ de la política de empleo. Se caracteriza este nuevo marco por la descentralización de las políticas activas de empleo, la necesidad de coordinación institucional para llevar a cabo la EEE, la formalización de itinerarios personales de inserción con la obligación de participar en ellos, y una mayor coordinación entre políticas pasivas y activas a través de las tres obligaciones simultáneas que se propone en la reforma de 2002 (inscripción,

⁴⁶ DEL PINO, E. Y RAMOS, J.A. (2009); *Proceso políticos de reformas de la protección por desempleo en España*. En MORENO, L. (ed.); *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI, 1º edición.

⁴⁷ Concepto trabajado en Calvo (2005).

⁴⁸ TORRENT MARGALEF, J. (2006); *El marco jurídico de la activación de los demandantes de desempleo*. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 24, num. 2, pp. 21-36.

suscripción del compromiso de actividad, y aceptación de una oferta de empleo adecuada).

- Ley 43/2006, de 29 de Diciembre: si las dos anteriores normas suponen una ruptura en la relación entre ciclo y reforma, la presente supone una vuelta a la relación tradicional, en tanto que en un periodo de ciclo económico positivo se tipifica un mayor nivel de cobertura de la protección por desempleo; en este caso iba destinado a colectivos con mayor dificultad de acceso en el mercado laboral.
- Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de Febrero: tras un periodo de Diálogo Social entre agentes sociales y gobierno, interrumpido en ocasiones, este Real Decreto Ley da una nueva vuelta de tuerca en la activación de los desempleados, con base a una reforma del itinerario personalizado de inserción (ahora llamado Acuerdo Personal de Empleo, por lo que se incide en la subjetivación del desempleo), se fortalecen el papel de los Servicios Públicos de Empleo, se vuelve a retomar los Planes Nacionales de Empleo (ahora llamada Estrategia Española de Empleo, siendo el actual para el periodo 2012-2014) en consonancia con la EEE y los Planes Nacionales de Reformas, así como una reforma de los contenidos de las políticas activas de empleo y perfeccionamiento de su coordinación con las políticas pasivas, aunque sin una concreción clara⁴⁹.
- Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y Planes Nacionales de Reforma: mediante el primer documento se traza la estrategia y coordinación entre las diferentes administraciones del estado español, la cual debe estar dentro de los objetivos trazados por la EEE y el Plan Nacional de Reformas. Tanto la Estrategia Española de Empleo como el Plan Nacional de Reformas deben ser presentados antes los responsables comunitarios de Empleo, siguiendo las Directrices de Empleo marcadas por la Comisión Europea. También se habrá de atender al informe evaluativo y las Recomendaciones que presenta a cada país, si procede, la Comisión Europea. El Marco Abierto de Coordinación es el que posibilita esta relación y diálogo entre instituciones y gobiernos.

⁴⁹ ROJO, E. (2011); La reforma de las políticas activas de empleo. El Real Decreto-Ley 3/2011 (IV) [en línea]. <http://eduardorojoblog.blogspot.com.es/2011/02/la-reforma-de-las-politicas-activas-de_8719.html>

- Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral: su Capítulo I versa acerca la empleabilidad de los trabajadores, por lo que persiste en la idea de avanzar en las políticas activas de empleo y en otorgar un mayor poder de intermediación a los servicios de empleo privadas y las de con ánimo de lucro, entre las cuales se pueden incorporar ahora también las Empresas de Trabajo Temporal. No obstante, como paradoja se presenta que mientras el discurso sigue siendo el de la activación e incremento del peso cuantitativo y cualitativo de las políticas activas, la realidad de la crisis está haciendo que realmente los fondos destinados a las activas sufran severos recortes presupuestarios, y también a las pasivas en menor medida⁵⁰. Esto último parece refutarse si se atiende a la evolución del gasto social, el cual desde el comienzo de la crisis sufre un descenso paulatino (ver Anexo, gráfico 2).

5.3 La UE como promotor y motor del paradigma de la activación

El modo que desde instancias europeas ha tratado de implementar los postulados y directrices de inserción laboral basados en la activación se ha caracterizado más en la persuasión que en la coacción⁵¹. Precisamente la vaguedad con la que se presenta la estructura de la EEE y el MAC, en cuanto a medios para alcanzar sus objetivos, ha resultado fundamental a la hora de introducir de forma silenciosa el debate sobre la empleabilidad y la activación desde un enfoque netamente defensivo⁵², donde la creación de conceptos y el uso del lenguaje estaría perfectamente medido, el cual ha aportado a la progresiva deconstrucción de la *cuestión social* para, a su vez, construir un discurso adaptado al ciclo de acumulación que surge desde fines de los 70. Así, también se ha observado una progresiva tendencia, en las últimas décadas, hacia la convergencia ideológica, legitimada por un nuevo utilitarismo fruto de la *colonización* desde la economía, la cual daría una visión de sesgado carácter economicista⁵³. Tras tal discurso economicista cabría recordar los propios orígenes mercantiles de la UE que condiciona el establecimiento de una política plena social en la Unión⁵⁴.

⁵⁰ http://economia.elpais.com/economia/2012/04/03/actualidad/1333450706_167128.html

⁵¹ SERRANO PASCUAL, A. (2005); *Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa. ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?* Cuadernos de Relaciones Laborales, 23, nº 2, pp. 219-246.

⁵² DE LA CASA QUESADA, S. (2008); *La prestación...* p. 40.

⁵³ Op. Cit., pp. 226-228.

⁵⁴ RODRIGUEZ CABRERO, G. (1997); *Por un nuevo...*, pp. 15-16.

Es importante el análisis de los discursos y la retórica empleada en la construcción del lenguaje y de los nuevos términos. Así, el impulso de las políticas activas en detrimento de las pasivas viene a la vez que se pretende vincular las primeras con las segundas, y para ello se barniza a través de un discurso optimista en la vía de la combinación de las activas con el discurso de la flexibilidad y de la prioridad de ambas en la política de empleo, a pesar de las deficiencias⁵⁵ que tales prioridades sobre política de empleo puedan producir en la cohesión social y en la creación de puestos de trabajo. A pesar de esta ambivalencia, lo que se sugiere es que hay que seguir en la misma senda e, incluso, incrementar la velocidad a la hora de aplicar estas medidas de vinculación entre activas y pasivas.

En este lenguaje socializador en materia de empleo comunitario es importante el análisis de la retórica empleada en la construcción del lenguaje de nuevos términos. En las políticas de activación que se propugnan es habitual la utilización de conceptos con terminología sugerentes y convincentes desde el punto de vista de la sintaxis (por ejemplo *flexiseguridad*) y el uso de una retórica propia que denote acción o califique conductas del individuo (por ejemplo calificar de un sujeto como activo o pasivo, amén de ubicar una serie de elementos en la esfera de las activas y otros dentro de las pasivas). Estas políticas de activación, que como contrapartida negativa tendrían el hecho de haber relegado la condición política y social del trabajo en aras de la competitividad⁵⁶, habrían incurrido en un menoscabo y de la puesta en *sospecha permanente* a quienes habrían perdido de manera involuntaria el empleo o en los prejuicios acerca del acceso y mantenimiento de rentas sustitutorias del no-trabajo remunerado, habiendo sido determinantes tales prejuicios en la implementación de una serie de medidas como la duración del seguro de desempleo o así como en el endurecimiento de las condiciones para acceder a la prestación en el entorno de la UE⁵⁷. Y ello, a la vez que se desentendían progresivamente los estados de la consecución del pleno empleo⁵⁸ como objetivo, así como que aún no se garantice un ingreso

⁵⁵ MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2011); *El discurso...,* p. 52.

⁵⁶ MORENO FERNÁNDEZ, L.; SERRANO PASCUAL, A. (2007); *Europeización del...,* p. 42.

⁵⁷ VAQUERO GARCÍA, A. (2002); *Incentivos y desincentivos a la búsqueda de empleo. Análisis económico de la prestación por desempleo.* CES, Colección de Estudios, p. 304.

⁵⁸ Así como el hecho del acceso a la que es la principal vía de ingresos de las familias y que les separa de la exclusión social o situaciones de pobreza, el empleo asalariado, sería cada vez más responsabilidad del individuo, desentendiéndose los Poderes Públicos de garantizar el acceso al empleo o a los medios de producción a los ciudadanos.

incondicional por el mero hecho de ser ciudadano a pesar de que no existirían elementos técnicos que lo imposibilitasen⁵⁹.

Teniendo en cuenta la convergencia ideológica a la que ha ido tendiendo la posición europea en cuanto a la intervención del mercado de trabajo, y que habría transformado el posicionamiento de esta institución frente a la *cuestión social* y al planteamiento tradicional de la objetivación del desempleo hacia un modelo de la subjetivización de esta contingencia (que como se comentó, se incardinarián en un marco donde se individualiza el riesgo del sujeto, tomando el Estado el rol de administrador justo de las oportunidades, trasladando la responsabilidad del desempleo a la persona *no suficientemente empleable*) se puede afirmar que fruto de la existencia de distintas europeas sociales existirán diversos modelos de activación⁶⁰ en el seno de la UE, siendo en cada uno diferente la relación entre incentivos y sanciones⁶¹ que implementan el paradigma de la activación. Ello sería uno de los motivos que explicarían que en un determinado país exista una promoción de empleos de mayor calidad y estabilidad que en otros países, la tendencia a que se reproduzcan con más o menos frecuencia situaciones de marginalidad y exclusión social mediante el tipo de inserción⁶², o el mayor o menor grado de temporalidad que presente su mercado de trabajo.

Por último cabe decir que, sin pretender contradecir el carácter abierto, flexible y persuasivo de la Unión Europea en la coordinación de materias de Empleo, no habría que perder la perspectiva de que la EEE es, al fin y al cabo, imperativa en última instancia, en tanto que obliga a los distintos países a participar en ella, ser transparente en el intercambio de información, y realizar los esfuerzos que exijan los comisarios europeos. De ahí, por tanto, que si el objetivo desde la UE ha sido modificar por una determinada vía la relación del demandante del empleo con la sociedad y el Estado con

⁵⁹ ARCARONS BULLICH, J. (2011); *La financiación de la renta básica*. En CASASSAS, D.; RAVENTÒS D. (eds.); *La renta básica en la era de las grandes desigualdades*. Barcelona. Montesinos.

⁶⁰ Debido al peso que aún ocupan los estados y que las políticas de empleo están en manos aún de estos. No obstante no se puede minimizar el papel de influencia de la UE, en tanto que cuenta con herramientas de coordinación y supone, para el estado español, el origen del 70% de las normas que se aplican (Véase entrevista con I. Ramonet).

⁶¹ SERRANO PASCUAL, A. (2005); *Del desempleo....*, pp. 228-240.

⁶² Hablamos de una activación orientada a un mercado de trabajo regular, o bien de otra que conduzca a un circuito secundario donde sea reproduzcan los empleos de baja cualificación y con alta precariedad. Este circuito secundario se observa más en los modelos de activación de corte anglosajón (*workfare*).

base a una notable influencia de los postulados neoliberales, al final se llevará a cabo tarde o temprano de esta manera en los países miembros. Así, para el caso español por ejemplo, las reformas del desempleo de 1992 y 2002 son una clara muestra de lo influyente que sería la UE en materia de empleo: si la reforma del año 1992, que supuso un endurecimiento de la cuantía y los requisitos para ser perceptor, estuvo enormemente condicionada por los criterios de reducción del gasto público que establecía Maastricht, la del 2002, a pesar del superávit en las cuentas de la Seguridad Social, fue debida para llevar a cabo los objetivos que el paradigma activador que establecía la reformulada EEE tras el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, la cual se enmarcaba dentro de la (denominada entonces) Estrategia de Lisboa, dónde se hablaba de vincular prestación con participación en políticas activas.

5.4 El modelo de activación español y su implementación

El modo en que se ha implementado la activación en la prestación por desempleo estará íntimamente relacionado con el modelo de activación que haya tomado el estado español, así como por las características propias del sistema de desempleo y la trayectoria que haya seguido. Para ello, se hace necesario antes de nada presentar un esquema con las principales características del modelo de activación y del sistema de prestación por desempleo, respectivamente, en España, tal y como se mencionó en el apartado 5.2.

En España, el modelo de activación se ha caracterizado en estas décadas por la adopción de medidas de endurecimiento en las condiciones para ser perceptor de la prestación (basados en la contención del gasto y en los recortes en la prestación); de inclusión de aquellos colectivos más vulnerables, así como una extensión en la cobertura de la protección por desempleo⁶³; y en tercer lugar, de una puesta en marcha de políticas activas de empleo que han reorientado la prestación hacia supuestos de condicionalidad y contractualización⁶⁴, poniendo la lupa en las obligaciones del desempleado y no tanto en los derechos como demandante de empleo (como una colocación adecuada), a la vez que se ha ido otorgando un mayor poder discrecional a

⁶³ DEL PINO, E. Y RAMOS, J.A. (2009); *Proceso políticos...*, pp. 138-139.

⁶⁴ TORRENT MARGALEF, J. (2006); *El marco jurídico...*, p. 33.

órganos gestores y administrativos de la política de empleo (de la Casa Quesada, Susana; 2008).

En cuanto a las características del sistema de protección por desempleo en España, este está caracterizado⁶⁵ por una estructuración dual de protección (contributivo y asistencial⁶⁶), prestaciones residuales a colectivos específicos, caracterizados por la insuficiencia de ingresos (la Renta Activa de Inserción –RAI- estatal y las Rentas Mínimas de inserción –RMI- autonómicas), y, por último, por la descentralización de las competencias de políticas activas en las comunidades autónomas (no así las pasivas, que siguen en manos del Estado Central), habiendo tenido estas administraciones subcentrales un peso creciente en los últimos años en la coordinación de las políticas pasivas con las activas, basados (en buena medida) en un creciente poder discrecional que le han otorgado las sucesivas reformas normativas a las que se hizo mención en el subapartado 5.2.

Para referirnos a como se ha llevado a cabo la implementación de estas reformas, tomaremos elementos que conforman la esfera del sistema español por desempleo, los cuales, se avanza, han sido revisados durante estas décadas. Tales elementos que se analizan a continuación serán: la voluntad y disponibilidad para el trabajo que establecía la Ley 45/2002; duración y cuantía de la prestación; régimen sancionador; evolución del gasto público en políticas pasivas y activas; tasa de cobertura; y la discrecionalidad, que se verá de manera transversal.

Se justifica el análisis de la evolución del gasto y la tasa de cobertura porque, sin ser objeto central de la activación, la implementación de la activación conlleva asignación de recursos monetarios, y con la tasa de cobertura se pretende mostrar que aún insertos en el esquema neoliberal, en la realidad de la práctica de las políticas públicas la fuerza de los distintos agentes y grupos de interés determinarán la existencia de unos modelos más pragmáticos que ideales.

⁶⁵ DEL PINO, E. Y RAMOS, J.A. (2006); *Proceso políticos...*, pp. 140-142.

⁶⁶ Si bien siguiendo a la profesora Susana de la Casa (2008), el sistema asistencial de desempleo español no sería un sistema asistencial genuino, sino un brazo extensivo del contributivo para cuando no se cumplan los requisitos de éste.

a) La voluntad y disponibilidad para el trabajo

Para constatar la voluntad de trabajar, la reforma de 2002 y la Ley Básica de Empleo (LBE) del año siguiente imponían al desempleado tres requisitos de simultáneo cumplimiento: la obligatoriedad de inscripción, suscribir un compromiso de actividad y la obligación de aceptar una oferta de empleo, que la LBE definía como “adecuada”. Susana de la Casa (2008) argumenta que a raíz de estas reformas, parece que se convierte la lucha contra el desempleo en “*una lucha contra el desempleado*”, pues tendrá éste que acreditar, a partir de ahora, que no hubo voluntariedad en la extinción de la relación laboral para ser beneficiario de la prestación⁶⁷.

La *inscripción* como demandante justifica la voluntad para querer trabajar e iniciar la búsqueda activa de empleo. Es un requisito necesario para ser perceptor, pero por si solo insuficiente aún.

Respecto al *compromiso de actividad*, el espíritu de la norma reside en que se es sujeto de prestación en tanto a que el demandante se “active” y se le asigne un itinerario personalizado de inserción profesional. Las cuatro obligaciones que establece este compromiso (búsqueda activa de empleo, aceptación de una colocación adecuada, acciones específicas de reciclaje profesional y motivacional, así como participación obligatoria en acciones que mejoren la ocupabilidad) ⁶⁸ no solo incide en la responsabilidad del desempleado de una manera no correspondiente a la responsabilidad de los Poderes Públicos en torno al empleo, sino que establece una desproporción entre medidas negativas y positivas, y en contra de la exposición de motivos de las dos normas referidas, crea una creciente inseguridad jurídica fruto de la asunción de un concepto indeterminado como “búsqueda activa de empleo”, lo que daría un mayor poder discrecional al servicio público de empleo. En otras medidas solo se trata de sobre-regulación de medidas ya tipificadas con anterioridad e inconcreción de conceptos jurídicos indeterminados⁶⁹. En todo caso, se incumple la relación contractual,

⁶⁷ La degradación del empleo asalariado está llegando a tales cotas de inseguridad y asimetría de poder entre trabajo y capital que desde 2012, a raíz de la reforma laboral de ese año, tendrá que ser el trabajador quién demuestre la improcedencia del despido. Habrámos estado asistiendo, en palabras del Catedrático Juan Torres López y del Parlamentario Alberto Garzón Espinosa, a una voladura controlada del derecho protector del trabajo.

⁶⁸ DE LA CASA QUESADA, S. (2008); *La protección...*, pp. 112-113.

⁶⁹ Op. Cit., pp. 114-115.

en tanto en que el servicio público de empleo, refugiándose en su obligación de medios y no de fines, puede no colocar al desempleado⁷⁰ sin ser objeto de algún tipo de sanción o menoscabo, a diferencia del trabajador, como cuando pierde la prestación contributiva al no aceptar un determinado empleo o no lo encuentra en un periodo máximo de dos años.

Se puede calificar el *compromiso de actividad*, en palabras de Jorge Torrents y como se ha visto anteriormente, como “una contractualización de la prestación por desempleo” de condiciones ya existentes⁷¹, y que no justifica el exceso de celo para con el desempleado, salvo porque venía impuesta desde Europa (mediante la EEE), pues no se podía achacar estas duras medidas por ejemplo a un déficit en las cuentas de la Seguridad Social ni un fraude generalizado⁷² que justificasen las restricciones para acceder y mantener la prestación.

En cuanto a la *obligación de aceptar una oferta de empleo adecuada*, el mismo término ya ofrece inseguridad jurídica y, como consecuencia, otorga altos poderes discrecionales a la oficina de empleo, al menos desde criterios profesionales y salariales.

Profesionales, en tanto que pasado un año sin haberse insertado el desempleado, el servicio de empleo estimará, en nombre del desempleado, lo que determina como un puesto adecuado, abriendo el abanico de posibilidades al ejercicio habitual de una profesión, que la LBE estima en el ejercicio, al menos, de tres meses; también se reserva la valoración de las aptitudes físicas del desempleado, salvo comunicación expresa del sujeto. Y salariales, en tanto que podrá estimar una oferta de empleo, aunque esta ofrezca el salario mínimo, sin valorar la situación económica del desempleado o las retribuciones que venía percibiendo con anterioridad. Queda como defensa de la excesiva discrecionalidad del servicio de empleo, por ahora, el criterio geográfico⁷³ (que no podrá superar unos topes razonables), como así se le exigían desde la UE, la OIT o yendo al propio artículo 35.1 de la Carta Magna⁷⁴.

⁷⁰ Es conocido el papel deficiente en cuanto a la colocación de los Servicios Públicos de Empleo. No en vano España no cumplía, ya por entonces, con los objetivos de colocación que establecía la EEE dentro de la en la anterior Estrategia de Lisboa que establecía el objetivo de lograr un 70% de tasa de empleo.

⁷¹ En tanto que ya existían, entre otras medidas, sanciones por no colocación y no realización de actividades de inserción, agotamiento de la prestación o formación para desempleados.

⁷² Se estimaba en este periodo en torno a 2002 que un 3,2% de los demandantes engañaban a la Entidad Gestora en el cobro.

⁷³ Quedaría por ver este aspecto a medida que se vaya desarrollando la reforma laboral de 2012.

⁷⁴ DE LA CASA QUESADA, S. (2008); *La protección...,* pp. 127-128.

Para la prestación asistencial, que como se anunciaba anteriormente no sería para el caso español genuinamente asistencial sino una extensión del brazo contributivo, también estará sujeto este subsidio, además de un mínimo de cotización previa, a requisitos acumulativos: llevar inscrito un mes, no rechazar ofertas de empleo ni acciones de mejora de la empleabilidad, y carencia de rentas (cómputo mensual inferior al 75% del salario mínimo, excluidas las partes proporcionales de pagas extras).

Se observaría con la introducción de *la voluntad y disponibilidad para el trabajo* un sesgo manifiesto en los Poderes Públicos en que el desempleado lo esté el menor tiempo posible, y no tanto por velar por su inserción y salvaguardar el respeto a su profesionalidad.

b) Duración y cuantía

El desempleo se enmarca dentro de la incertidumbre del actual tiempo de crisis y cambios. Uno podría conocer cuando se queda sin empleo, pero no cuando volverá a trabajar. Si bien la reforma del 2006 protegió a colectivos más vulnerables del mercado laboral, no se podría decir que hubiese resuelto la incertidumbre de tener siempre los recursos para vivir dignamente, cualquiera que fuese la contingencia.

La duración, la cual desde la propia OIT en sus convenios 44 y 102 invitan a que debe ser limitada, si bien la Recomendación número 67 trata de asegurar la existencia de la misma⁷⁵. Desde que fue alargada la duración en 1984 hasta el máximo (contributivo) de 24 meses esta no ha sido ampliada, aunque si fragmentada en más tramos desde 1992, que hace que sea más reducida para personas con menos cotización⁷⁶. Y el riesgo a caer en la exclusión social no es que hubiese disminuido precisamente.

Algo que si fue reducido con la reforma del año 1992 fue la cuantía de la prestación contributiva. Así se pasaba a unos topes del 70% de la base de cotización para los 180 primeros días de desempleo, y el 60% a partir del día 181 (antes la

⁷⁵ Op. Cit., p. 84.

⁷⁶ GARCÍA ARENCIBIA, S. (2011); *Historia en erosión de la prestación de desempleo* [en línea], publicado en Rebelión.org, 10-11-2011. <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=139118>>.

proporción era 80%, 70% y otro tramo del 60%). Unos porcentajes decrecientes, que lejos de cualquier razonamiento científico según algunos autores⁷⁷, obedecería a una lógica de contención del gasto y de presión al desempleado. Si bien otros autores⁷⁸ se centrarían en la importancia de que sea más amplio el porcentaje al principio para animar la búsqueda de empleo.

La fragmentación de la prestación, que conllevaría el dificultar el acceso a la prestación y la reducción de la cuantía de la prestación, supondría una implementación de los sesgos neoliberales que en sus prejuicios por una prestación suficiente en tiempo y cuantía, habría influido en el proceso de reforma, junto con altos niveles de paro históricamente en España desde finales del siglo XX. Sobre todo sería evidente lo primero esto si se atiende a lo que el profesor Vicenç Navarro entiende por la *sabiduría convencional*⁷⁹ y como desde los centros de poder económicos y políticos son difundidos los postulados de tal *sabiduría* de manera masiva por los medios de comunicación, más cuando es la prestación por desempleo un asunto tan complejo⁸⁰ y tan sesgado desde la intervención pública, en cuanto son las tesis neoclásicas acerca del desempleo las que habrían informado paulatinamente y de manera notable esta intervención.

c) Régimen sancionador

Tras la reforma de 2002 se consiguió un régimen más garantista⁸¹ y flexible, en tanto que establecía un abanico mayor de infracciones antes de llegar a la máxima sanción posible.

No obstante, se reforzaba el sistema dual de desempleado, según en quienes tuviesen derecho a prestación y quienes no. El actual régimen sancionador pone un énfasis muy alto en los que si son beneficiarios, tipificando detalladamente en un

⁷⁷ DE LA CASA QUESADA, S. (2008); *La protección...,* p. 287.

⁷⁸ VAQUERO GARCÍA, A. (2002); *¿Resulta tan evidente la existencia de un efecto disincentivo de las prestaciones por desempleo sobre la búsqueda de empleo?* IX Encuentro de Economía Pública “Hacienda Pública y Medio Ambiente”. Vigo, 7 y 8 de Febrero.

⁷⁹ NAVARRO, V. (2010); *El sesgo neoliberal de la mayoría de las televisiones en Cataluña, incluyendo TV3 [en línea]* publicado en el diario digital EL DEBAT, 14 de octubre de 2010.

<<http://www.vnavarro.org/?p=4793>>

⁸⁰ VAQUERO GARCÍA, A. (2002); *Incentivos y disincentivos...*

⁸¹ TORRENT MARGALEF, J. (2006); *El marco jurídico...,* pp. 31-33.

baremo las diferentes formas de infracción según se sancione de forma leve o grave. La sanción siempre consistirá en la privación del derecho adquirido (la prestación) por más o menos tiempo.

En cambio, para los que no tienen derecho a prestación, tras aclararse que si eran objeto de la firma del compromiso de actividad, el baremo es mucho más laxo, con dos tipos de infracciones por cada categoría de sanción (que será también leve o grave). En este caso, la sanción consistirá en cambios de tipo administrativo en el servicio de empleo, que se prolongarán, también, más o menos en el tiempo según la infracción cometida.

d) Evolución del gasto público en políticas de empleo

Siguiendo al profesor Carlos García Serrano⁸², la diferencia estricta que se hace entre políticas activas y pasivas obedece a un criterio enfocado en el destino del gasto (OCDE), pero en la realidad esa diferencia no se daría de esa forma tan artificial. No obstante, se seguirá este criterio economicista para tratar de explicar la evolución del gasto público en políticas activas y pasivas.

El gasto español en medidas de política activas ha crecido ininterrumpidamente, en términos absolutos entre 1985 y 2004, orientándose la mitad de este gasto a subvencionar el fomento del empleo en el sector privado⁸³, en detrimento de invertir en la intermediación de los servicios públicos de empleo, siendo España de los que menos recursos aporta a sus servicios públicos de empleo⁸⁴.

No obstante, en referencia al promedio de la UE, gasta poco y desde 2000 su gasto público en política activa en relación con su PIB se reduce⁸⁵, cayendo aún más desde 2008⁸⁶, inicio de la crisis actual en España⁸⁷.

⁸² GARCÍA SERRANO, C. (2007); *Las políticas de mercado de trabajo: desempleo y activación laboral*. Política y Sociedad, Vol. 44 Núm. 2, pp. 135-151.

⁸³ España es el segundo país de la UE que más fondos dedica a la subvención del empleo.

⁸⁴ Op. Cit., pp. 142-143.

⁸⁵ ALUJAS RUÍZ, J.A. (2006); *Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea*. Revista del Ministerio de Trabajo, nº 61, p.79 (Tabla 1).

⁸⁶ ROCHA SÁNCHEZ, F. (2010); *Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*. Estudios de la Fundación Primero de Mayo. Área de Empleo y Relaciones Laborales, Diciembre, 42, p. 14.

También, respecto a la intensidad protectora⁸⁸ de estas medidas activas, éstas se sitúan en muy bajo lugar (segunda por la cola tras Portugal), así como en la intensidad protectora de las pasivas⁸⁹.

Se puede concluir, que en contra de la tendencia ideal que presupondría el aumento del gasto en políticas activas, lo que sucede en España (y en parte de Europa), es que el proceso de activación se lleva a cabo mediante la presión sobre el desempleado, ya que en estos tiempos se está invirtiendo menos en políticas activas (no sucede así con las pasivas, las cuales han crecido en gasto como es natural en una figura contracíclica), y lo que en principio podría haber sido una herramienta potencialmente progresista (en referencia a las activas), se convierte, en buena medida, en un instrumento para el cuestionamiento de las propias prestaciones por desempleo y del desplazamiento de la responsabilidad objetiva del Estado en cuanto al desempleo, en tanto que se responsabiliza al desempleado de su situación, se obliga a activarse a la vez que se recortan fondos para ello y, además, se pone la lupa en el gasto por desempleo que origina las altas tasas de paro.

e) Tasa de cobertura por desempleo

Entre 1980 y 2011 ha evolucionado significativamente la tasa de cobertura, ofreciendo unos resultados alcistas en cuanto a sujetos protegidos que se ven beneficiados por la prestación por desempleo.

En el periodo que iba entre 1980 y 1995, entre el año 80 y 93 se produjo un aumento importante de la tasa de cobertura (pasando de un 48,6% a un 67,2%)⁹⁰, y a partir del año siguiente cayó hasta 1995 (50,6%), por lo que sería coherente con la trayectoria de las reformas españolas para este periodo, en tanto que era una fase de ciclo negativo y de restricción del gasto en prestación por desempleo que establecían la

⁸⁷ Lo cual resulta paradójico respecto a lo que propugna la tendencia ideológica dominante sobre que hay que avanzar en las políticas activas frente a las pasivas, amén del reciente recorte en estas mismas partidas en 2012.

⁸⁸ La intensidad en la protección es una forma mejor de medir el gasto, ya que mide el esfuerzo por combatir el desempleo.

⁸⁹ GARCÍA SERRANO, C. (2007); *Las políticas...*, p. 141 (Cuadro 1).

⁹⁰ Los datos son tomados de la Tasa Bruta Estadística que elaboraba el antiguo INEM, que partiendo del paro registrado, excluía a ciertos colectivos minoritarios. Véase VAQUERO GARCÍA, A. (2002); *Incentivos...*, p.59 (Cuadro 6).

Ley 22/1992, de 30 de Julio, de medidas urgentes sobre Fomento del empleo y Protección por desempleo, así como la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo.

Para el periodo que fue entre 1996 y 2011⁹¹, entre el 96 y el año 2000, la cobertura se mantiene en torno al 50% de cobertura, intercalando alzas y caídas poco significativas. Es entonces, a partir de 2001, cuando se logró un alza sostenida, con un impulso notable durante las dos legislaturas del presidente Zapatero. No obstante, la tendencia alcista⁹² se revierte a partir de 2010, cuando comienza a caer de forma sostenida la tasa de cobertura, siendo los datos de Diciembre de 2011, 10'4 puntos inferiores que el pico logrado en Diciembre de 2009.

5.5 La revisión del seguro de desempleo como un pilar de la activación: análisis de la prestación por desempleo, su activación, y sobre la teoría económica que sustenta tales hipótesis

En este apartado se analizará el papel de las prestaciones por desempleo, poniéndola en relación con los hipotéticos efectos desincentivadores en la búsqueda y aceptación de empleo, así como con el emparejamiento entre oferta y demanda de trabajo que la teoría convencional⁹³ ha postulado tradicionalmente. Se concederá importancia al papel que han seguido las políticas activas de empleo respecto al principio de activación de los demandantes de empleo. Por último se analizará el papel que ha jugado la teoría económica en las diferentes propuestas acerca de la prestación por desempleo.

5.5.1 Prestación, desincentivos, activación y evidencias

En este subapartado se verá el papel que juegan las prestaciones por desempleo, en dónde se enmarcará al sujeto perceptor dentro del modelo de racionalidad en sus

⁹¹ Ver Anexo. Gráfico 5 y 6.

⁹² El pico se logra en Diciembre de 2009 con 81'2%.

⁹³ También ha sido llamada en esta investigación como nueva ortodoxia liberal.

decisiones, en la que la prestación se verá influida por una pluralidad y complejidad de factores.

El subapartado será dividido, a su vez, en dos puntos diferenciados: el primero abarcará la relación entre prestación y desincentivos a la búsqueda y aceptación de empleo; el segundo, consistente en valorar si la activación de laboral de los demandantes de empleo ha ayudado a mejorar su emparejamiento con puestos de trabajo, si se ha ido hacia la consecución de unos mayores niveles agregados de empleo, y se tratará de determinar hasta qué punto está relacionado con otras variables como el ciclo económico o el modelo productivo.

a) Prestación por desempleo y desincentivo hacia la búsqueda y aceptación de empleo

Mediante la revisión de la literatura acerca del objeto de estudio de este punto, se podría llegar a la conclusión de que la cantidad de elementos a tener en cuenta a la hora de evaluar hasta qué punto las prestaciones por desempleo son o no eficientes e incentivadoras resultan abrumadoras y escapan a la extensión de esta breve investigación. Por ello, se ha tratado de analizar mediante algunos de los investigadores más conocidos en la materia a qué colectivos afectan más o menos los incentivos y desincentivos que producirían las prestaciones, el papel que juega el salario de reserva en la decisión de búsqueda y aceptación de empleo, así como otras variables influyentes como el nivel educativo, la duración de desempleo o el tiempo de retorno de nuevo hacia el empleo.

Entrando en el asunto central, algunos autores⁹⁴ no observan que las prestaciones por desempleo desincentiven o influyan negativamente en la búsqueda de empleo y su intensidad, aunque si parecen afectar a corto plazo, de una manera negativa, en la aceptación de un puesto de trabajo. Esto último estará condicionado si se trata de prec o no, así como de qué tipo de perceptor se esté hablando (si de prestación o subsidio)⁹⁵. A corto plazo, el desincentivo afectaría más a los protegidos por la prestación y a quienes

⁹⁴ TOHARIA, L.; ARRANZ, J. M.; GARCÍA-SERRANO, C.; HERNANZ, V. (2010); *El sistema de protección por desempleo y la salida del paro*. Papeles de Economía Española, nº 124, pp. 230-246.

⁹⁵ La diferencia entre prestación y subsidio de desempleo es que la prestación se reserva a la asignación contributiva y subsidio al brazo asistencial del seguro de desempleo.

cotizaron más en su anterior empleo, aunque con el transcurso del tiempo se irían limando estas diferencias iniciales. No obstante, es significativo contrastar este desincentivo aparente con el nivel de rotación de los desempleados. Así, se puede observar que este inicial desincentivo en la aceptación de ofertas de empleo es compensado con los beneficios de una mejor colocación de los desempleados que no aceptan a corto plazo un empleo (en los primeros tres meses), lo que les llevará a sufrir una menor rotación hacia el desempleo, y no mayor como el que tienen otros colectivos que se colocan más rápido al principio de estar en situación de desempleo.

Rotación, que estará relacionada por distintas variables como la rama de actividad, duración del contrato, cualificación o sexo. Se establece una relación entre inestabilidad en el empleo y vuelta más rápida al desempleo con las anteriores variables y la generación de un derecho más protector por el desempleo, pues éstas variables y el grado de protección determinan el grado de celeridad en la incorporación al empleo desde el desempleo, pero también una peor colocación, así como salidas y entradas más eventuales para un mismo u otro puesto de trabajo⁹⁶.

Se deduce por estas dos anteriores investigaciones citadas la necesidad de ampliar el campo de estudio: se hace necesario ir más allá del estudio del perceptor/no perceptor, y observar otros elementos como la heterogeneidad de los beneficiarios o los costes de recontratación.

Dentro de este ensanche de enfoque que contemplaría una pluralidad de elementos, uno que llama la atención en esta investigación es el nivel educativo⁹⁷. Y lo es, porque estudios sobre la aplicación de la variable nivel educativo en la aceptación de un empleo dan como resultado que si se toma esta variable de una forma aislada, ofrecerá que a mayor nivel educativo hay mayor probabilidad de recibir ofertas de empleo, produciéndose un efecto positivo entre educación y empleo. Pero si se estudia integrado con la probabilidad de salida al empleo, un mayor nivel educacional también aumentará las probabilidades de una mayor reticencia a la aceptación de una oferta de empleo, debido a las expectativas más altas y de un mayor salario de reserva por parte del demandante (se supone que habrá debido de cotizar más y haber tenido unas

⁹⁶ ARRANZ, J. M.; GARCÍA-SERRANO, C.; HERNANZ, V.; *El uso perverso de las prestaciones: el retorno al empleo anterior*. Asociación Libre de Economía, fin fecha.

⁹⁷ CALERO, J.; MADRIGAL, M. (2001); *Prestaciones por desempleo, desincentivos sobre la oferta de trabajo y educación*. VIII Encuentro de Economía Pública. Cáceres, 8 y 9 de Febrero.

mejores condiciones laborales), produciéndose, en este caso, un efecto negativo entre nivel educativo y empleo. La conclusión de la investigación citada es que el efecto negativo supera al positivo a medida que se incrementa el nivel formativo del desempleado.

Esto nos llevaría al análisis del salario de reserva del desempleado y su relación con la búsqueda y aceptación de empleo. El salario de reserva supone el salario mínimo por el que el trabajador entra en el mercado laboral. En este sentido⁹⁸

“Mortensen (1970) considera que el mercado de trabajo es competitivo, pero que en él no existe información completa, teniendo que enfrentarse los trabajadores a un cierto grado de incertidumbre. Conforme el trabajador tenga que destinar más tiempo a la búsqueda de empleo, los costes en los que incurre son mayores, pero pueden ser compensados con el hallazgo de un empleo mejor remunerado”

Como se vio, la existencia de un nivel mayor de este salario incide negativamente, sobre todo en la salida hacia un empleo a tiempo parcial, con un salario menor que el puesto de trabajo anterior y un empleo de menor cualificación que el sujeto o puesto anterior⁹⁹. Por otra parte es totalmente natural estas reticencias si se toma al individuo como un ser racional y que optimiza los recursos, y en tanto que también se ha mostrado que este mayor salario de reserva, hasta cierto punto, asigna de una manera más eficiente el proceso de emparejamiento en el mercado de trabajo.

A una conclusión parecida se llega en otra investigación¹⁰⁰, en la que se afirma que las prestaciones pueden hacer que funcione más eficazmente el mercado laboral y tener un efecto positivo sobre ciertos colectivos. Así, ese mismo investigador explica que ser perceptor ya supone un compromiso de actividad y de aceptación de unas condiciones para la percepción de la dotación económica. En este caso concreto distingue, mediante una singular metodología, un desempleo involuntario (que asocia a los activos) y otro voluntario (asociado a los inactivos), por el cual el mayor desincentivo no sería la percepción de la prestación, sino el abandono de la búsqueda

⁹⁸ GALINDO MARTÍN, M. A. (2010); *Fricciones en el Mercado de Trabajo: aportaciones de Diamond, Mortensen y Pissarides*. Boletín Económico del ICE, nº 3000, del 1 al 15 de Noviembre, pp. 35-42.

⁹⁹ TOHARIA, L.; ARRANZ, J. M.; GARCÍA-SERRANO, C.; HERNANZ, V. (2010); *El sistema de...*

¹⁰⁰ VAQUERO GARCÍA, A. (2002); *¿Resulta tan evidente...*

activa de empleo, ya que los costes serían mayores, pues supone la pérdida de la prestación al “no activarse”.

En esta última investigación citada, Vaquero también llega a unas conclusiones parecidas a las de la investigación realizada y presentada aquí por Toharia, Arranz, García-Serrano y Herranz (2010) acerca del papel de las prestaciones por desempleo en la búsqueda; con la peculiaridad de que el autor lo especifica entre búsqueda inmediata y continua. Así, siguiendo un modelo en el que toma diferentes variables para el desempleado (personales, familiares, de empleo y de cobertura de prestación), estima que el desempleado, en líneas generales, aprovecha el coste de oportunidad que le otorga la mayor cuantía de la prestación los primeros meses (un 70% frente a un 60% a partir del día 181 de prestación), aprovechando la cuantía más elevada al principio para buscar empleo más intensamente, lo que supone la mayor cuantía un incentivo a la búsqueda de empleo. La otra conclusión a la que llega es, también en líneas generales, que la prestación favorecería la búsqueda continua de empleo, más que fomentar una búsqueda intermitente.

Otro aspecto destacable es que pone sobre la mesa que el papel de las prestaciones por desempleo es más complejo de lo que puede aparentar en un primer momento el *sentido común*¹⁰¹ o del excesivo simplismo y sesgo con el que lo relaciona una parte de la teoría económica.

b) Activación de los desempleados y salida hacia el empleo

Siguiendo a algunos autores¹⁰² se puede decir que el sistema protector por desempleo español es homologable con el resto de Europa (Francia o Alemania por ejemplo). Estos mismos autores piensan acerca de un sistema de flexibilidad laboral para España, analizando la necesidad de mejorar la protección social ante los efectos adversos de estas propuestas de flexibilidad que pretenden a la vez seguridad.

En todo caso, se puede afirmar que el mercado de trabajo es un mercado derivado. Por tanto, para establecer una relación entre las medidas activadoras de los demandantes de

¹⁰¹ Sería sinónimo de la *sabiduría convencional* (neoliberal y conservadora) que el profesor Navarro denuncia de que es difundida masivamente por los principales medios de comunicación de forma casi hegemónica.

¹⁰² MALO, M. A.; GARCÍA-SERRANO, C. (2010); *Indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo: la experiencia internacional y el caso español*. Papeles de Economía Española, nº 124, pp. 247-265.

empleo, su empleabilidad y protección social se tendría que hacer necesaria referencia a que tipo de modelo productivo tiene el territorio de referencia, en este caso España.

Por ello sería interesante observar la evolución de la creación de empleo y de la tasa de desempleo respectivamente¹⁰³ (véase Anexo, gráfico 7 y 8). España, en cuanto a su mercado laboral, destaca por gran generación de puestos de trabajo durante ciclos expansivos y fuerte destrucción de empleo en períodos depresivos, con el añadido de que mantiene una tasa de desempleo inusualmente alta de manera constante, salvo el periodo entre 2005 y 2007, los cuales seguían siendo altos pero no tanto como desde 2009. Habrá, por tanto, un modelo de empleo que vendrá muy determinado por las condiciones económicas, a saberse para el caso español: muy dependiente del consumo interno, una producción de bajo valor añadido¹⁰⁴, muy influenciado por una burbuja especulativa en las dos últimas décadas anteriores, y con una alta tasa de temporalidad y de rotación laboral (una de las claves para entender la alta creación de empleo era que una misma persona podía tener varios empleos en un año).

Además de tenerse en cuenta el modelo productivo y algunas otras instituciones del mercado de trabajo, también puede encontrarse que en éste existen fricciones¹⁰⁵ derivadas de imperfecciones, por lo que habrá numerosos elementos o factores a tener en cuenta a la hora de analizar el emparejamiento o *matching*; tal como establece el Modelo Diamond, Mortensen y Pissarides (DMP), cuando estudia las tasas de paro y las vacantes, a la vez que toman en cuenta variables como salarios reales, tipos de interés, costes por despidos, duración media del desempleo o número de empleos disponibles. Mediante el referido modelo, Galindo Martín interpreta acerca de la función de emparejamiento que¹⁰⁶

“Las conclusiones que se extraen de dicho modelo respecto a las políticas de empleo es que un aumento de los salarios supone una reducción en la creación de puestos de trabajo, un mayor

¹⁰³ ANDRÉS ET AL. (2010); *Creación de empleo en España: ¿cambio en el modelo productivo, reforma del mercado de trabajo, o ambos?* Papeles de Economía Española, nº 124, pp. 28-45 (Gráfico 1 y 2).

¹⁰⁴ Obviamente determinará buena parte de la contratación, siendo que entre 2005 y 2010 los no cualificados tenían una capacidad de colocación en el mercado laboral mayor que trabajadores con niveles formativos más elevados. Más información en: BLÁZQUEZ, M.; HERRARTE, A. (2011); *Cualificación, emparejamiento ocupacional y versatilidad profesional*. Revista de Economía, nº 6, Octubre, pp. 225-232.

¹⁰⁵ GALINDO MARTÍN, M. A. (2010); *Fricciones en el...*

¹⁰⁶ Op. Cit., p. 6.

desempleo y mayores salarios reales, lo mismo que un incremento en el tipo de interés, excepto que en vez de aumentar, reduce el salario real”

Sin embargo, otro autor que ha trabajado en la línea de los tres autores ganadores del Nóbel, el profesor Edward L. Glaeser matiza que¹⁰⁷

“El trabajo de estos economistas no nos dice cómo solucionar nuestros actuales niveles de desempleo (...). Sus modelos nos dicen que la sabiduría común - como la creencia de que el aumento de las prestaciones por desempleo siempre aumenta el desempleo - puede estar equivocada y que las políticas que mejoren el juego puede tener un gran valor”

También se tendría que observar el papel de la formación y mejora de la empleabilidad, pues es un pilar de todo el compendio que forman las políticas activas de empleo. Para empezar, existen datos “duros”¹⁰⁸ que muestran síntomas preocupantes acerca de la evolución histórica de la formación ocupacional y para desempleados. La evidencia ha mostrado que España gasta poco en políticas activas, y que además éstas caen en proporción al PIB desde el año 2000, cayendo más a partir del año 2008, y siendo más dramático, aún, con los actuales recortes del gobierno de Mariano Rajoy¹⁰⁹. Si se estudia por partidas, además se observa que el grueso de la financiación no va para formación, sino hacia la subvención de empleo.

Si se trata de valorar el efecto de los programas de formación para desocupados, se ha criticado¹¹⁰ el escaso efecto que tienen, debido a un mal diseño y coordinación entre ellas y las pasivas, así como con el mundo de la empresa, si bien esto sería a nivel macro, porque a niveles micro si parece que mejore las oportunidades de los parados. Esta investigación expresa la necesidad de mejora de los servicios públicos de empleo, así como una revisión de toda las políticas activas, puesto que solo parecería dar resultados positivos, en cuanto emparejamiento se refiere, los contratos incentivados, los cuales están lejos, por si solo, del espíritu de la empleabilidad que se reclama en la

¹⁰⁷ Traducido de: JARBOE, K. (2012); *Economics, the lag between theory and application* [en línea]. <http://www.athenaalliance.org/weblog/archives/2010/10/economics--the_lag_between_theory_and_applicatio.html>

¹⁰⁸ GARCÍA SERRANO, C. (2007); *Las políticas...*

¹⁰⁹ http://economia.elpais.com/economia/2012/04/03/actualidad/1333450706_167128.html

¹¹⁰ ALUJAS RUÍZ, J. A.; LÓPEZ TAMAYO, J. (2006); *Efectos de las Políticas Activas sobre el proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo español*. Revista Asturiana de Economía, RAE nº 36, pp. 77-95.

Estrategia Europea del Empleo, teniendo esta bonificación extensiva de contratos una serie, además, de efectos adversos en cuanto al equilibrio de las arcas públicas y eficiencia se refiere¹¹¹.

Por una senda parecida transcurre las investigaciones de Álvarez de Toledo y Usabiaga¹¹², en tanto que reclaman la mejora del servicio de intermediación de los servicios públicos de empleo (que haya más vacantes y una mejor información entre oferta y demanda básicamente), pero también advierten acerca de la ineffectividad que supondría un endurecimiento sin más del sistema de prestaciones, si bien no están en contra de encaminar el actual sistema hacia un modelo más decidido de condicionalidad o *employment vouchers* (comprobantes de empleo).

Entonces, tras un repaso sobre las políticas activas se podría encontrar lo que se ha venido proponiendo a lo largo de esta investigación acerca de una fractura o paradoja entre lo institucionalmente deseado, que serían el avance de las políticas de empleo y una mayor empleabilidad del trabajador (con base a cumplir con la máxima de la flexiseguridad, la cual habla que mediante la formación permanente el trabajador no pierda oportunidades de empleo ni desarrollo personal), y lo que realmente se hace, que sería la insuficiente financiación (y cada vez menos) en políticas activas y el deficiente servicio de los servicios públicos de empleo. Y además, se llevaría a cabo mediante la forma que denuncian de algunos autores¹¹³ que sugieren que la activación se estaría llevando a cabo por la vía de la oferta de trabajo, mediante acciones vistas con anterioridad en la investigación, tales como el endurecimiento de las condiciones para acceder al derecho de la prestación por desempleo, el socavo del derecho a la profesionalidad mediante un aumento del poder discrecional del servicio público de empleo a la hora de forzar la colocación, o el menoscabo y pauperización a la hora de la búsqueda de empleo, como la reciente propuesta de realización de trabajos comunitarios por parte de los desempleados¹¹⁴ en el Ayuntamiento de Madrid.

¹¹¹ En concreto al efecto *peso muerto o sustitución* que hacen referencia varios autores.

¹¹² ÁLVAREZ DE TOLEDO, P.; NÚÑEZ, F.; USABIAGA, C. (2008); *La función de emparejamiento en el mercado de trabajo español*. Revista de Economía Aplicada Número 48 (vol. XVI), pp. 5-35.

¹¹³ Autores presentados antes como Susana de la Casa, Amparo Serrano o Antonio Santos.

¹¹⁴ Por otra, es una tendencia creciente de distintos gobiernos territoriales y extranjeros en acudir a la figura de que los desempleados realicen, como si de cajón desastre se tratase, este tipo de trabajos comunitarios, incluso forzándoles a ello con la amenaza del retiro del seguro. Esto va en contra del requisito de la activación que insta al parado a buscar activamente empleo, restándole tiempo en su tarea de una búsqueda de empleo por tener que realizar un trabajo comunitario no remunerado. También iría

Se puede concluir en este punto que existen suficientes factores que dificultan el saber con certeza si realmente la activación de los demandantes de empleo ha servido, de una forma aislada, para determinar una mejora de la salida al empleo de los parados. Se necesitará investigar más, porque hasta ahora no parece que la activación haya sido decisiva para la salida al empleo de los desempleados, no ofreciendo lo que se espera de ella institucionalmente por tanto. En todo caso, parecería a priori que no existiría una relación negativa entre prestaciones por desempleo e incentivos a la búsqueda de empleo ni sobre la intensidad en su búsqueda¹¹⁵.

5.5.2. Modelo de búsqueda de empleo y la teoría económica

Las diferentes escuelas y ramas del pensamiento económico han teorizado mucho acerca del desempleo. También han formulado bastante acerca de la búsqueda de empleo y acerca del factor trabajo en general dentro de una sociedad desarrollada.

Respecto al desempleo, por un lado se tendría la teoría neoclásica que parte del desempleo voluntario y friccional, estableciendo que las prestaciones por desempleo producen interferencias en la asignación del factor trabajo entre la función de producción, afectando a la búsqueda y ocupación del empleo. Históricamente en Europa, al modelo neoclásico se le opuso la teoría keynesiana, la cual partía del paro como consecuencia de insuficiencia de demanda agregada.

Dentro de la órbita del liberalismo económico, diferentes escuelas como la institucionalista, neokeynesiana o neoclásica dan una interpretación diferente al papel que deben desempeñar las prestaciones por desempleo. Se resume a continuación algunas de las aportaciones más significativas acerca del periodo de estancia durante el desempleo que hacen algunos autores relevantes de diferentes corrientes o escuelas mencionadas:

contra la dignidad profesional probablemente, al suponer un menoscabo en la profesionalidad del desempleado.

¹¹⁵ TOHARIA, L.; GARCÍA, I. (2000); *Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo*. Revista de Economía Aplicada, Número 23 (vol. VIII), pp. 5-33.

- Sobre la búsqueda de empleo, Mortensen (1970) afirma que en el mercado de trabajo existe insuficiencia de información, por lo que el salario de reserva se establece como un factor importante ante la incertidumbre y el cálculo racional del sujeto.

- Sobre la duración del desempleo y la tasa de paro, Bover et al. (1995) destacan que mediante una reducción en la duración de las prestaciones se conseguiría reducir la tasa de paro. Además establece una relación negativa entre prestación y nivel de empleo. A este efecto, Atkinson y Micklewright (1991) señalan que no es una medida acertada la reducción de la percepción en las prestaciones, en cuanto que no contempla ni resuelve el problema del nivel de paro agregado de la economía.

- En cuanto a la relación entre prestación y salida al empleo, Bover et al. (1995) muestran una relación sustitutiva entre prestación y salida del desempleo al empleo; otros como García Pérez (1997) encuentran un efecto negativo entre prestación y probabilidad de salida del desempleo; o Ahn y Ugidos (1995), que argumentan la existencia de una mayor probabilidad de pasar del desempleo a la inactividad por el efecto intrínseco desincentivador que lleva la prestación por desempleo.

- Otro como Toharia (como se vio con anterioridad), adjudican a la rotación como explicación a los efectos negativos que se observan en las prestaciones.

Estas diferentes teorías y autores presentados se ponen a colación para argumentar que en la órbita del liberalismo económico no existe un consenso sobre el funcionamiento de la prestación por desempleo, mostrando diferentes enfoques y propuestas sobre diversos efectos que de la prestación puedan observarse. Ni tan siquiera se ha llegado a un consenso en prestigiosas investigaciones como las realizadas por Diamond, Mortensen y Pissarides, las cuales han profundizado acerca de teorías y explicaciones acerca del funcionamiento del mercado de trabajo, incluyendo las fricciones que se producen en él (reconociéndoseles por ello el Nóbel en Economía), como ya vimos en las matizaciones realizadas por Glaeser.

Y es que en este presente estudio se invita a revisar y repensar algunas de las perspectivas que se tienen a la hora de explicar el comportamiento del individuo, por la cual se considera, y aunque la teoría en la órbita del liberalismo económico lo olvida a veces, al sujeto como un ser racional, porque a veces la práctica reformista parece

mantenerlo en una *minoría de edad* permanente en términos *kantianos*, con esa sospecha permanente acerca del desempleado, como muestran estudios y opiniones, reseñadas en esta investigación, dentro de las diferentes corrientes mostradas, lo que puede suponer un abarcamiento incompleto del desempleo y el seguro como objeto de estudio.

También se hace necesaria una amplitud de enfoque, con vistas más amplias (macroeconómicas)¹¹⁶, puesto que todas las investigaciones anteriores reseñadas parten de un nivel macroeconómico de análisis del desempleo, por lo que podría dejar, así, de observarse la complejidad que representa los estudios en economía laboral, así como otras aristas de la disciplina económica.

En concreto es criticable la fijación de diferentes autores y escuelas aquí reseñados en el excesivo encuadre de sus propuestas en el acoplamiento del desempleado y que no se repare más en causas a niveles estructurales.

Ni tampoco se puede olvidar la crítica que se realiza a ciertas corrientes más cercanas a una nueva ortodoxia liberal: los sesgos de análisis del mercado de trabajo basados en una concepción desnaturalizada del trabajo, el análisis del desempleo voluntario o la posible falta de evidencia empírica en sus postulados¹¹⁷. Así, habrían conseguido influir el proceso reformista en los últimos años (si bien no de una forma ideal, pero si con un predominio progresivo de sus tesis durante la negociación¹¹⁸, –o también cuando no ha habido consenso–), como el haber planteado e introducido en la agenda de reformas sus propuestas desreguladoras y reorientadoras del Estado, las cuales hacen una constante crítica al estándar moral actual democrático, por otro, que representaría el de los defensores de esta nueva ortodoxia, que bien pudiera no gozar del mismo consenso social¹¹⁹.

¹¹⁶ TORRES LÓPEZ, J.; MONTERO SOLER, A. (2005); *Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia*. Principios, Nº 3/2005. Universidad de Málaga, pp. 5-36.

¹¹⁷ Op. Cit. 27 p.

¹¹⁸ DEL PINO, E. Y RAMOS, J. A. (2009); *Proceso políticos...*

¹¹⁹ Véase el proceso de reformas que se está llevando en Europa en el campo de la Economía para imaginar una dimensión de lo impopular y escasamente democrática de algunas propuestas (por ejemplo el Tratado de Estabilidad Financiera, que ni tan siquiera se someten a voto, salvo honrosas excepciones, como el caso reciente en Junio de 2012 de Irlanda para ratificar el citado Tratado), ni dónde tampoco suele haber el suficiente debate democrático en los países, ni la suficiente pedagogía tan siquiera.

Se puede concluir en este punto que aún queda mucho por estudiar e investigar, y que ninguna de las teorías presentadas por si solas serían suficientes para explicar la complejidad de la economía laboral, dónde se incardina el estudio de todo lo relativo al desempleo como fenómeno. Y se dice en estas líneas que es complejo, no solo por la evidente complejidad de la realidad, sino también porque lo concerniente a la prestación por desempleo está sumamente influído por las diferentes concepciones de las ideas políticas, valores, e intereses de diferentes agentes mediáticos y grupos de presión.

6. CONCLUSIONES

1. En los cambios sufridos en la tradicional concepción de las prestaciones por desempleo, y en general del Estado del bienestar, habría influido decisivamente no solo cambios materiales u objetivos de la realidad, sino también el factor ideológico, el cual habría tenido un papel clave a partir el ascenso ideológico del neoliberalismo en los años 80. La adopción sistemática por distintos gobiernos de esta nueva ortodoxia liberal habría reorientado el papel del Estado, el cual habría incidido de una manera notable, a su vez, en la reorientación y activación del seguro por desempleo; y en buena medida con base a los postulados neoclásicos acerca del seguro por desempleo, trasladando progresivamente la noción de derecho ciudadano hacia otra de derecho condicionado, y subjetivándose las causas del desempleo. Tal reorientación y activación de las prestaciones se habría dado dentro de un contexto marcado por una progresiva exposición a la disciplina del mercado por parte de éstas, las cuales suponían, en su concepción originaria de posguerra una parcela de no-mercado para mitigar, precisamente, los efectos adversos del mercado y hacer soportable el desempleo en el capitalismo. La difusión de tal activación y reorientación se habría llevando mediante la combinación de un progresivo discurso de la imposibilidad de alternativa y la introducción en el discurso político de postulados neoliberales con una reforma del bienestar pragmática en donde a la vez que se planteaba una contención del Estado del bienestar y creciente participación del sector privado en él, en otras parcelas suponía el avance y mejoras en determinados programas sociales. La prestación por desempleo ha no ha sido ajena a tal peculiaridad.

2. El paradigma de la activación se ha venido informando desde diferentes ámbitos: internacional, europeo y desde los estados miembros. Desde los 90 se ha acelerado el proceso de activación, como muestra el uso creciente de normas, *soft-laws* y *pseudo-normas* desde tal fecha sobre la temática.

3. En el continente europeo, la Unión Europea ha sido el motor y promotor, dentro de su territorio, del paradigma de la activación a través de la política comunitaria y mediante el uso de distintas herramientas de coordinación. Tales acciones habrían sabido plantear e introducir hábilmente el discurso de la activación a los países miembros mediante la persuasión, y evitar el debate europeo y nacional acerca de por qué, para qué y con qué sentido se plantean tales medidas, adoptándose, en ocasiones, acríticamente dentro de los estados miembros.

4. En cuanto a la activación en España parece que no ha escapado a este pragmatismo en la reforma del que tanto se ha hablado. Si bien con el transcurso de los años parece que los planteamientos más cercanos a la comprensión neoclásica del seguro por desempleo así como posturas que inciden en el papel del individuo habrían ido ganado progresivamente terreno en detrimento de posturas más garantistas. Así, se tendría que dentro la esfera del desempleado, y en líneas generales, se habría ido hacia un sistema de prestación contractualista, donde se le habría restringido el derecho al acceso y mantenimiento de un derecho adquirido y financiado por él (a modo de salario diferido), habiéndosele conducido hacia un menoscabo del principio de profesionalidad. Y por otro lado, en la esfera de los Poderes Públicos, los cuales han centrado la revisión de la prestación bajo un sesgo importante de control financiero de la misma, y aumentado el poder discrecional sobre el desempleado, a la vez que habrían ido cargando progresivamente la responsabilidad del paro y la vuelta al empleo al desempleado, en tanto que han ido renunciando a la responsabilidad objetiva que le obliga la Constitución de 1978 en cuanto al establecimiento de una política orientada al pleno empleo y de planificación democrática de la economía. También es mencionable la falta de corresponsabilidad entre los requisitos exigidos al desempleado, para que se le considere activo, respecto de los exigidos al Estado, en tanto que no existe ningún tipo de sanción por el incumplimiento de sus obligaciones en esta materia al último.

5. Existe una fractura entre formalidad y realidad en cuanto a lo propugnado sobre las políticas activas de empleo. El discurso actual de ir hacia la mayor importancia de éstas, que si bien es parcialmente cierto, también lo es que en España su importancia en cuanto a proporción del PIB ha ido decreciendo desde el año 2000, siendo, además, una de las primeras partidas damnificadas en la actual recesión económica de 2012.

6. A priori parece que no habría evidencia acerca de que la prestación por desempleo incida negativamente sobre la disponibilidad para el empleo ni sobre la búsqueda del mismo, si bien, por el contrario, parece que el seguro por desempleo ayudaría a una mejor colocación y a un mejor funcionamiento del mercado laboral. Tampoco se habría observado que la activación de los desempleados haya servido por si sola para incrementar los niveles agregados de empleo, al menos de empleo de calidad y sin el socavo de derechos sociales o laborales del trabajador desempleado. Para acercarse a la resolución del desempleo sería necesaria una intervención estructural que incidiese sobre el mercado de bienes y servicios, así como una toma, más a menudo, del desempleo desde un enfoque macroeconómico y no tan centrado en aspectos microeconómicos como parece tender la economía laboral predominante.

7. El funcionamiento de las prestaciones por desempleo y el desempleo como fenómeno resultarían más complejos de lo que la sabiduría convencional parece mostrar. Además, desde la teoría convencional, se presentan en ocasiones sesgos importantes a la hora de plantear el estudio de la prestación por desempleo, los cuales coadyuvarían en errores de comprensión del objeto de estudio.

8. Parece que con la crisis económica se podría haber llegado a un límite a la ambigüedad de aceptar paradigmas contradictorios que daban como lugar el mencionado pragmatismo en la reforma. Así parece que se podría estar asistiendo al fin al ambiguo discurso de aceptación de argumentos que ponen en entredicho la continuidad del Estado del bienestar a la vez que la sociedad demanda más protección social. Y en su lugar parece que estaríamos asistiendo a una pugna entre ambos. ¿Se podría haber sembrado desde los 80 por partidos, sindicatos y sociedad en general la semilla del cuestionamiento que parece que se hace hoy en día con más agudeza, a partir de la crisis y recesión económica actual, entre eficiencia-competitividad

económica y equidad-protección social? ¿Se seguirá revisando el seguro por desempleo por la vía neoclásica?

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Libros y capítulos en libros

- CALVO GARCÍA, M. (2005); *Transformaciones del Estado y del Derecho*. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- DE LA CASA QUESADA, S. (2008); *La protección por desempleo en España. Configuración y régimen jurídico*. Granada. Editorial Comares.
- DEL PINO, E. Y RAMOS, J.A. (2009); *Proceso políticos de reformas de la protección por desempleo en España*. En MORENO, L. (ed.); *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Siglo XXI, 1º edición.
- NAVARRO, V. (1998); *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, 2º ed. Ariel Sociedad Económica, Editorial Ariel S.A. Barcelona.
- NAVARRO, V. (2006); *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Edición Pensamiento Crítico, Diario Público, 2009.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1992); *Fundamentos teóricos de la política social*. En VV.AA: *Política social y Estado del Bienestar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 21-44.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1997); *Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea*. En MORENO, L. (comp.); *Unión Europea y Estado del bienestar*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1997, pp. 3-28.
- KUHNLE, S. (1997); *La reconstrucción política de los Estados del bienestar europeos*. En MORENO, L.; (comp.); *Unión Europea y Estado del bienestar*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1997, pp. 31-63.
- VAQUERO GARCÍA, A. (2002); *Incentivos y desincentivos a la búsqueda de empleo. Análisis económico de la prestación por desempleo*. CES, Colección de Estudios.

b) Artículos en revistas

- AHN, N.; UGIDOS, A. (1995); *Duration of unemployment in Spain: relative effects of unemployment benefits and family characteristics*. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, vol. 57, pp. 249-264.
- ALUJAS RUÍZ, J.A. (2006); *Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea*. Revista del Ministerio de Trabajo, nº 61, pp. 77-92.
- ALUJAS RUÍZ, J. A.; LÓPEZ TAMAYO, J. (2006); *Efectos de las Políticas Activas sobre el proceso de emparejamientos en el mercado de trabajo español*. Revista Asturiana de Economía, RAE nº 36, pp. 77-95.
- ÁLVAREZ DE TOLEDO, P.; NÚÑEZ, F.; USABIAGA, C. (2008); *La función de emparejamiento en el mercado de trabajo español*. Revista de Economía Aplicada Número 48 (vol. XVI), pp. 5-35.
- ANDRÉS ET AL. (2010); *Creación de empleo en España: ¿cambio en el modelo productivo, reforma del mercado de trabajo, o ambos?* Papeles de Economía Española, nº 124, pp. 28-45.
- ARCARONS BULLICH, J. (2011); La financiación de la renta básica. En CASASSAS, D.; RAVENTÒS D. (eds.); *La renta básica en la era de las grandes desigualdades*. Barcelona. Montesinos.
- ARRANZ, J. M.; GARCÍA-SERRANO, C.; HERNANZ, V.; *El uso perverso de las prestaciones: el retorno al empleo anterior*. Asociación Libre de Economía, fin fecha.
- ATKINSON, A. B.; MICKLEWRIGHT, J. (1991); *Unemployment compensation and labour market transition: a critical review*. Journal of Economic Literature, vol. 29, December, pp. 1679-1727.
- BLANCHARD, O. (2006); *European unemployment: the evolution of facts and ideas*. Economic Policy, Volume 21, Issue 45, January, pp. 5-59.
- BLÁZQUEZ, M.; HERRARTE, A. (2011); *Cualificación, emparejamiento ocupacional y versatilidad profesional*. Revista de Economía, nº 6, Octubre, pp. 225-232.
- BOVER, O. et al. (1995); *Duración del desempleo en España: efectos de la duración de las prestaciones y del ciclo económico*. Boletín económico del Banco de España, Noviembre, pp. 71-77.
- CALERO, J.; MADRIGAL, M. (2001); *Prestaciones por desempleo, desincentivos sobre la oferta de trabajo y educación*. VIII Encuentro de Economía Pública. Cáceres, 8 y 9 de Febrero.

- GALINDO MARTÍN, M. A. (2010); *Fricciones en el Mercado de Trabajo: aportaciones de Diamond, Mortensen y Pissarides*. Boletín Económico del ICE, nº 3000, del 1 al 15 de Noviembre, pp. 35-42.
- GARCIA PÉREZ, I. (1997); *Las tasas de salidas del empleo y el desempleo en España, 1978-1993*. Investigaciones Económicas, vol. XXI (1), pp. 29-53.
- GARCÍA SERRANO, C. (2007); *Las políticas de mercado de trabajo: desempleo y activación laboral*. Política y Sociedad, Vol. 44 Núm. 2, pp. 135-151.
- INZÁ BARTOLOMÉ, A. (2006); *Consecuencias de la sobrecarga del Estado y la globalización en la concepción del Estado de bienestar. Hacia un régimen de prestaciones condicionadas*. Papers: revista de sociología, Nº 81, pp. 119-129.
- MALO, M. A.; GARCÍA-SERRANO, C. (2010); *Indemnizaciones por despido y prestaciones por desempleo: la experiencia internacional y el caso español*. Papeles de Economía Española, nº 124, pp. 247-265.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2011); *El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo*. Papers: revista de sociología, Nº 96 (1), pp. 35-54.
- MIGUÉLEZ, F. y PRIETO, C. (2009); *Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa*. Política y Sociedad, Vol. 46, Núm. 1 y 2, pp. 275-287.
- MORENO FERNÁNDEZ, L.; SERRANO PASCUAL, A. (2007); *Europeización del bienestar y activación*. Política y sociedad, Vol. 44, Nº 2, (Ejemplar dedicado a: Estado del Bienestar y Política Social), pp. 31-44.
- MORTENSEN, D. (1970); *Job search, the duration of unemployment and the Phillips Curve*. American Economic Review, 60, December, pp. 847-862.
- ROCHA SÁNCHEZ, F. (2010); *Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*. Estudios de la Fundación Primero de Mayo. Área de Empleo y Relaciones Laborales, Diciembre 2010, 42.
- SANTOS ORTEGA, J.A. (2003); *La invasión de la ideología empresarial en los márgenes del mercado de trabajo*. Cuadernos de relaciones laborales, Vol. 21, Nº 1, (Ejemplar dedicado a: Ciudadanía, reconocimiento y distribución), pp. 107-128.
- SANTOS ORTEGA, J.A.; SERRANO PASCUAL, A. (2006); *El giro copernicano del desempleo actual*. Cuadernos de relaciones laborales, Vol. 24, Nº 2, pp. 9-19.
- SERRANO PASCUAL, A. (2005); *Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa. ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?* Cuadernos de Relaciones Laborales, 23, nº 2, pp. 219-246.
- TOHARIA, L.; GARCÍA, I. (2000); *Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo*. Revista de Economía Aplicada, Número 23 (vol. VIII), pp. 5-33.

- TOHARIA, L.; ARRANZ, J. M.; GARCÍA-SERRANO, C.; HERNANZ, V. (2010); *El sistema de protección por desempleo y la salida del paro*. Papeles de Economía Española, nº 124, pp. 230-246.
- TORRENT MARGALEF, J. (2006); *El marco jurídico de la activación de los demandantes de desempleo*. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 24, num. 2, 2006, pp. 21-36.
- TORRES LÓPEZ, J.; MONTERO SOLER, A. (2005); *Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia*. Principios, Nº 3/2005. Universidad de Málaga, pp. 5-36.
- VAQUERO GARCÍA, A. (2002); *¿Resulta tan evidente la existencia de un efecto disincentivo de las prestaciones por desempleo sobre la búsqueda de empleo?* IX Encuentro de Economía Pública “Hacienda Pública y Medio Ambiente”. Vigo, 7 y 8 de Febrero.

c) *Webgrafía*

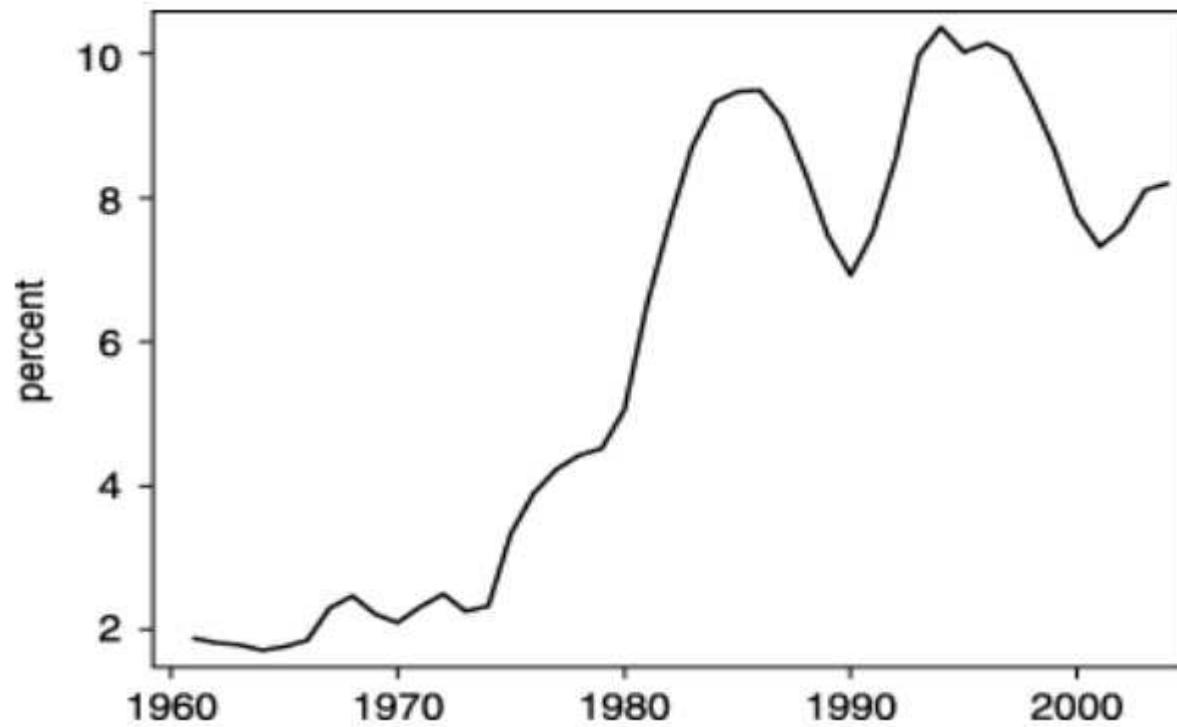
- GARCÍA ARENCIBIA, S. (2011); *Historia en erosión de la prestación de desempleo* [en línea], publicado en Rebelión.org, <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=139118>>.
- NAVARRO, V. (2010); *El sesgo neoliberal de la mayoría de las televisiones en Cataluña, incluyendo TV3* [en línea], publicado en el diario digital EL DEBAT, 14 de Octubre. <<http://www.vnavarro.org/?p=4793>>
- ROJO, E. (2011); La reforma de las políticas activas de empleo. El Real Decreto-Ley 3/2011 (IV) [en línea]. <http://eduardorojoblog.blogspot.com.es/2011/02/la-reforma-de-las-politicas-activas-de_8719.html>

d) *Videografía*

- Entrevista a I. Ramonet en el programa de TV3 “*Singulares*” [en línea], 1 Mayo de 2012: <<http://www.tv3.cat/videos/4073770>>

ANEXO

Gráfico 1. Tasa de desempleo en la UE-15 desde 1960.



Fuente: OCDE, a partir de Blanchard, 2006 (Figure 1). <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0327.2006.00153.x/full>>

Gráfico 2. Gasto Total en Protección Social. Porcentaje del PIB. Países de la UE-27, 1990-2007.

	GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL (%) PIB																		
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Alemania	:	18,2	18,8	20	20,3	20,8	22	21,9	21,7	21,6	21,5	21,5	22,1	22,4	22	21,9	21,2	:	
Austria	:	:	:	:	:	22	21,9	21,6	21,3	21,4	21	20,9	21,2	21,5	21,1	20,8	20,5	19,9	
Bélgica	:	:	:	:	18	18,1	18	17,6	17,3	16,8	17	17,5	17,9	17,8	17,6	17,3	:	:	
Bulgaria	:	:	:	:	:	:	:	:	7,7	7,8	7,9	7,9	8,7	9,5	10	10,7	10,4	:	
Chipre	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	13	:	:	:	:	:	
Dinamarca	21,1	21,8	22,5	23,7	24,9	24,6	24,2	23,3	23	22,3	21,8	22,2	22,6	23,6	23,3	22,6	21,8	21,5	
Eslovaquia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	15,3 p	15,4 p	11,6 p	:	:	:	
Eslovenia	:	:	:	:	:	:	:	:	17,5	17,6	17,3	17,2	17,7	17,6	17,1	:	:	:	
España	:	:	:	:	14,7	14,5	14,1	13,6	13,3	13	12,8	13	12,9	13	12,9	12,8	:	:	
Estonia	:	:	:	:	11,9	11,6	10,8	10,9	12	10,8	10,2	10	9,9	10,3	9,8	9,5	:	:	
Finlandia	19	23,3	27,4	28,3	28,4	25,8	25,7	24,1	22,4	21,9	20,3	19,9	20,7	21,3	21,3	21,2	20,4	:	
Francia	:	:	:	:	22,3	22,2	22,2	21,8	21,7	21,2	21,1	21,4	21,9	22,2	22,3	22,3	22,3	22,3	
Grecia	:	:	:	:	15,3	15,6	15,8	16	16,3	17	17,1	17,3	17,8	17,4	17,5	17,9	:	:	
Hungría	:	:	:	:	:	:	:	:	:	14,6	15,5	15,9	16,3	16,9	17,7	:	:	:	
Irlanda	:	:	:	:	12,6	11,6	10,6	9,8	10,6	8,3	8,6	9,3	9,5	9,8	9,6	9,7	:	:	
Italia	16,1	16,2	17,2	17,7	18	18,3	17,6	18	17,7	17,9	17,5	17,4	17,7	18	18	18,1	18,2	:	
Letonia	:	:	:	:	:	:	:	14,2	15,5	13,2	11,9	11,5	10,7	10,4	9,8	9,8	:	:	
Lituania	:	:	:	:	:	:	:	:	10,7	10	10,3	10	10	10	10	10	10	:	
Luxemburgo	17	17,4	18	18,4	18,4	16,6	16,8	17,2	16,9	16,2	15,7	16,5	17,2	17,8	17,8	17,5	16,4	15,8	
Malta	:	:	:	:	12,2	13,3	13,4	13,4	13,5	12,7	13,4	13,3	13,6	13,8	13,9	14	:	:	
P. Bajos	:	:	:	:	20,4	19,8	18,4	17,8	17,3	16,6	16,7	17,1	17,4	17,2	16,5	16,5	:	:	
Polonia	:	:	:	:	:	:	:	:	18,5	18,8	17,6	17	16,9	17	16,9	:	:	:	
Portugal	:	:	:	:	12,1	12,2	12	12,1	12	12,5	12,9	13,5	14,6	15,1	15,7	16	:	:	
R. Checa	:	:	:	:	11,9	12,3	12,8	12,6	13	13,4	13,3	14,6	14,4	13,6	12,8	12,7	:	:	
Reino Unido	13,9	16,2	17,5	18	17,7	17,4	16,7	16,2	15,6	15,2	15,1	15,5	15,6	15,9	15,6	15,7	15,4	:	
Rumanía	:	:	:	:	:	:	:	:	10,6	10,1	10,4	10,8	:	:	:	:	:	:	
Suecia	:	:	:	:	26,6	25,6	24,4	23,1	23,5	23,2	23,3	23,4	24,3	23,9	23,4	22,7	:	:	
EU-15	:	:	:	:	19,9	19,8	19,5	19	18,8	18,4	18,4	18,7	19,1	18,9	18,8	18,5	:	:	
UE-25	:	:	:	:	:	:	:	:	19 p	18,7 p	18,6 p	:	18,7	:	:	:	:	:	
UE-27	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	18,7	:	:	:	:	:	

Fuente: Eurostat, desde el Observatorio Social de España.

Gráfico 3. Coeficiente de Gini. Países europeos, 1998-2009.

OBSEVATORIO SOCIAL DE ESPAÑA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alemania		25	25	25	25	:	:	:	26,1	26,8	30,4	30,2	29,1
Austria		24	26	24	24	:	27,4	25,8	26,2	25,3	26,2	26,2	25,7
Bélgica		27	29	30	28	:	28,3	26,1	28	27,8	26,3	27,5	26,4
Bulgaria		:	:	25	26	26	24	26	25	31,2b	35,3	35,9	:
Chipre		:	:	:	:	:	27	:	28,7	28,8	29,8	28	:
Dinamarca		:	21	:	22	:	24,8	23,9	23,9	23,7	25,2	25,1	:
Eslovaquia		:	:	:	:	:	:	:	26,2	28,1	24,5	23,7	24,8
Eslovenia		:	:	22	22	22	22	:	23,8	23,7	23,2	23,4	22,7
España		34	33	32	33	31	31	30,7	31,8	31,2	31,3	31,3	32,3
Estonia		:	:	36	35	35	34	37,4	34,1	33,1	33,4	30,9	31,4
Finlandia		22	24	24	27b	26	26	25,5	26	25,9	26,2	26,4	25,9
Francia		28	29	28	27	27	27	28,2	27,7	27,3	26,6	28,1p	:
Grecia		35	34	33	33	:	34,7	33	33,2	34,3	34,3	33,4	:
Hungría		:	:	26	25	24	27	:	27,6	33,3	25,7	25,2	24,7
Irlanda		34	32	30	29	:	30,6	31,5	31,9	31,9	31,3	29,9	:
Italia		31	30	29	29	:	:	33,2	32,8	32,1	32,3	31	:
Letonia		:	:	34	:	:	:	:	36,1	39,2	35,4	37,7	37,4
Lituania		:	:	31	31	:	:	:	36,3	35	33,8	34	35,5
Luxemburgo		26	27	26	27	:	27,6	26,5	26,5	27,8	27,4	27,7	29,2
Malta		:	:	30	:	:	:	:	26,9	27,3	25,7	26,9	27,8
Países Bajos		25	26	29	27	27	27	:	26,9	26,4	27,6	27,6	27,2
Polonia		:	:	30	30	:	:	:	35,6	33,3	32,2	32	:
Portugal		37	36	36	37	:	:	37,8	38,1	37,7	36,8	35,8	35,4
Reino Unido		32	32	32b	35	35	34	:	34,6	32,5p	32,8p	34p	:
República Checa		:	:	:	25	:	:	:	26	25,3	25,3	24,7	25,1
Rumanía		:	:	29	30	30	30	31	31	33	37,8b	36	34,9
Suecia		:	22	:	24	23s	:	23	23,4	24	23,4	24	24,8
Unión Europea (15 países)		29s	29s	29s	29s	:	30s	30s	29,9	29,5	30,3	30,4	:
Unión Europea (25 países)		29s	29s	29s	29s	:	29s	30s	30,3s	29,9	30,2	30,3	:
Unión Europea (27 países)		:	:	:	:	:	:	:	30,3	29,9s	30,6s	30,6	:

Fuente: Eurostat, desde Observatorio Social de España.

Gráfico 4. Población en riesgo de exclusión social (% sobre el total).

 OBSERVATORIO SOCIAL DE ESPAÑA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010																										
	Alemania	Austria	Bélgica	Bulgaria	Chipre	Dinamarca	Eslovaquia	Eslovenia	España	Estonia	Finlandia	Francia	Grecia	Hungría	Irlanda	Italia	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	P. Bajos	Polonia	Portugal	R. Checa	Reino Unido	Rumanía	Suecia	UE-15	UE-27				
	:	18,4	20,3	20,7	20,1	20	19,7																										
Alemania	:	18,4	20,3	20,7	20,1	20	19,7																										
Austria	17,5	16,8	17,8	16,7	18,6	17	16,6																										
Bélgica	22,4	22,8	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8																										
Bulgaria	:	:	62,2	60,7	44,8	46,2	41,6																										
Chipre	:	25,4	25,4	25,2	22,2	22,2	:																										
Dinamarca	16,5	17,2	16,7	16,8	16,2	17,6	18,3																										
Eslovaquia	:	32,2	27,1	21,5	20,6	19,6	20,6																										
Eslovenia	:	18,5	17,1	17,1	18,5	17,1	18,3																										
España	26,1	24,2	23,9	23,1	22,9	23,4	25,5																										
Estonia	27,3	26,4	22,2	22	21,8	23,4	21,7																										
Finlandia	17,2	17,2	17,1	17,4	17,4	16,9	16,9																										
Francia	19,9	19	18,8	19	18,6	18,4	19,3																										
Grecia	31	29,3	29,5	27,7	28,2	27,6	27,7																										
Hungría	:	32,1	31,4	29,4	28,2	29,6	29,9																										
Irlanda	24,8	25	23,3	23,1	23,7	25,7	:																										
Italia	26,4	25	25,9	26,1	25,3	24,7	24,5																										
Letonia	:	46,3	41,4	35,8	33,8	37,4	38,1																										
Lituania	:	41,2	35,9	28,7	27,6	29,5	33,4																										
Luxemburgo	16,1	17,3	16,5	15,9	15,5	17,8	17,1																										
Malta	:	20,2	19,1	19,4	19,6	20,2	20,6																										
P. Bajos	:	16,7	16	15,7	14,9	15,1	15,1																										
Polonia	:	45,3	39,5	34,4	30,5	27,8	27,8																										
Portugal	27,5	26,1	25,1	25	26	24,9	25,3																										
R. Checa	:	19,6	18	15,8	15,3	14	14,4																										
Reino Unido	:	24,8	23,7	22,6	23,2	22	23,1																										
Rumanía	:	:	:	45,9	44,2	43,1	41,4																										
Suecia	16,9	14,4	16,3	13,9	14,9	15,9	15																										
UE-15	:	21,6	21,9	21,6	21,5	21,1	21,6																										
UE-27	:	25,7	25,3	24,4	23,6	23,1	23,4																										

Fuente: Eurostat, desde Observatorio Social de España.

Gráfico 5. Tasa cobertura de la prestación por desempleo 1996-2001 (elaborado tomando el último mes de cada año).

	1995M12	1996M12	1997M12	1998M12	1999M12	2000M12	2001M12
TASA neta de la cobertura del desempleo	.	51,9	50	50,5	51,1	53,1	54,7

Fuente: INE

Gráfico 6. Tasa cobertura de la prestación por desempleo 2002-2011 (elaborado tomando el último mes de cada año).

	2002M12	2003M12	2004M12	2005M12	2006M12	2007M12	2008M12	2009M12	2010M12	2011M12
TASA neta de la cobertura del desempleo	55,1	57,2	61,3	64,3	69,1	73,7	77,7	81,2	78,8	70,8

Fuente: INE

Gráfico 7. Crecimiento del empleo comparado.



Fuente: ANDRÉS ET AL.; *Creación de empleo en España: ¿cambio en el modelo productivo, reforma del mercado de trabajo, o ambos?* Papeles de Economía Española, nº 124, 2010, p. 30 (Gráfico 1).

Gráfico 8. Tasa de desempleo comparada.



Fuente: ANDRÉS ET AL.; *Creación de empleo en España: ¿cambio en el modelo productivo, reforma del mercado de trabajo, o ambos?* Papeles de Economía Española, nº 124, 2010, p. 30 (Gráfico 2).

