

DIAGNÓSTICO SOCIO-ECONÓMICO SOBRE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2012-2014



Fausto Miguélez (coord.)
Ramon Alós
Pilar Carrasquer
Andreu Lope
Óscar Molina
Alberto Pastor
Albert Recio
Joan Rodríguez-Soler
Joan Miquel Verd
Alejandro Godino



Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball

Equipo de investigación editor:

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball – QUIT

Institut d'Estudis del Treball

Universitat Autònoma de Barcelona

Campus UAB – Avda. de l'Eix Central, edifici B – 08193 Bellaterra

Telf. 93 5812405 | quit@uab.cat

Dirección de la edición: Fausto Miguélez

© de los artículos: Fausto Miguélez, Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina, Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler, Joan Miquel Verd

Diseño y maquetación: Isabel Hernández

Noviembre 2015

<http://ddd.uab.cat/record/142865>

Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014

Equipo de investigación:

Fausto Miguélez (dirección)

Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina,
Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler,
Joan Miquel Verd, Alejandro Godino

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona



Edición digital: <http://ddd.uab.cat/record/142865>

Noviembre 2015





Este libro digital se publica bajo licencia *Creative Commons*, cualquier persona es libre de copiar, distribuir o comunicar públicamente la obra, de acuerdo con las siguientes condiciones:



Reconocimiento. Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No Comercial. No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obra derivada. Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales. No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

Fausto Miguélez Lobo

fausto.miguelez@uab.cat

Ramon Alós-Moner

ramon.dealos@uab.cat

Pilar Carrasquer Oto

pilar.carrasquer@uab.cat

Andreu Lope Peña

andreu.lope@uab.cat

Óscar Molina Romo

oscar.molina@uab.cat

Alberto Pastor

albert.pastor@uab.cat

Albert Recio

albert.recio@uab.cat

Joan Rodríguez-Soler

Juan.Rodriguez.Soler@uab.cat

Joan Miquel Verd

joanmiquel.verd@uab.cat

Alejandro Godino Pons

alejandro.godino@uab.cat

DIAGNÓSTICO SOCIO-ECONÓMICO SOBRE
LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2012-2014

CAPÍTULO 5.

LAS POLITICAS DE
APOYO A LOS PARADOS

Fausto Miguélez

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona
Dipòsit Digital de Documents
Universitat Autònoma de Barcelona



Fausto Miguélez Lobo

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) | <http://quit.uab.cat>

Institut d'Estudis del Treball | <http://iet.uab.cat/>

Universitat Autònoma de Barcelona

fausto.miguelez@uab.cat

Cómo citar este capítulo:

MIGUÉLEZ, Fausto (2015): "Las políticas de apoyo a los parados". En *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona.

<http://ddd.uab.cat/record/142889>

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

1. El sentido de las políticas llamadas pasivas	1
2. Los recursos dedicados a los desempleados en España	3
2.1. Gasto por parado	3
2.2. La cobertura del desempleo: perceptores de prestaciones	5
2.3. Características personales de quienes reciben prestaciones contributivas	8
2.4. Cuantía de las prestaciones contributivas, por edad y sexo	11
3. Comparación con algunos países de la UE en condiciones para el acceso a la prestación	15
3.1. Los recursos dedicados a políticas pasivas en la UE	16
3.2. Condiciones para recibir las prestaciones	17
3.3. Las exigencias de aceptación de un nuevo empleo o de algún grado de vinculación con políticas activas	19
3.3.1. Disponibilidad para nuevos empleos	20
3.3.2. Concreción de la disponibilidad, en particular, para cambio de trabajo	21
3.3.3. Disponibilidad para movilidad geográfica	22
3.3.4. Sanciones ante el rechazo de ofertas	23
3.4. La posición de España en el conjunto de la UE	24
4. Políticas de empleo para los mayores de 54 años	25
4.1. Un colectivo de difícil reinserción	25
4.2. Características del desempleo de los mayores de 54	26
4.3. Políticas de empleo para desempleados mayores	32
4.3.1. Políticas en la Unión Europea	32
4.3.2. Políticas en España	34
4.4. ¿Hay riesgo de vuelta a la situación de inactividad o a la economía sumergida?	40
5. Conclusiones	41
Bibliografía	48
Anexo	50

1. EL SENTIDO DE LAS POLÍTICAS LLAMADAS PASIVAS

Cuando la tasa de paro es muy elevada y una parte importante del desempleo es de larga (más de 1 año) y muy larga (más de 2 años) duración, tal como hemos visto en el capítulo II de este Informe que sucede en España en los últimos años, las políticas pasivas son de importancia extraordinaria por tres tipos de motivos: sociales, económicos y laborales. Los motivos sociales afectan a las condiciones de vida del parado y de su familia. Las prestaciones por desempleo deben permitir que quien no encuentra trabajo pueda vivir dignamente y, además, pueda buscar un trabajo lo más cercano posible al que tenía o a la preparación que tiene. La cuantía de las prestaciones y la duración de las mismas son cuestiones fundamentales, siendo muy preocupante que pueda haber una proporción elevada de parados que ya no tengan derecho a percibir ingreso alguno, a pesar de que sigan sin empleo. Los motivos económicos afectan al buen funcionamiento de la economía y del bienestar del país. En efecto, si una parte muy importante de aquellos que no tienen empleo no recibe algún tipo de prestación, o bien ésta es muy baja, pueden pasar dos cosas: que su capacidad de consumo y la de sus familias se reduzca tanto que ello acabe provocando decrecimiento y más desempleo en la economía general y, por tanto, perjudique a otros, o bien que opten por encontrar recursos en la economía sumergida con lo que sus ingresos no producirán las entradas fiscales que beneficiarían a la comunidad si sus empleos fueran legales. Esto es lo que, sin duda, ha sucedido en la economía española en los años sucesivos al derrumbe de la construcción y de sus industrias y servicios auxiliares. El paro de los empleados en estos sectores, sin perspectivas cercanas de vuelta al empleo, repercute en menor consumo en importantes servicios –hostelería, comercio, alimentación, transporte, servicios personales- y, por supuesto, también en la industria por el menor consumo de bienes. En consecuencia, provoca el incremento del desempleo en todos estos sectores, particularmente en los servicios. O bien cuando se crea empleo este tiende a ser de muy mala calidad porque hay mucha gente dispuesta a trabajar como sea. Ambas consideraciones deben ser muy tenidas en cuenta por quienes elaboran y gestionan las políticas de empleo, puesto que lo que se haga o se deje de hacer influye en el bienestar general y en la cohesión social en sentido positivo o negativo.

El tercer factor se refiere a la pérdida de capacidades de trabajo que van perdiendo quienes están muchos años en el desempleo, como señalan muchos expertos (Miguélez et al. 2012; Miguélez, López et al. 2014). Las políticas pasivas en

este caso podrían conjugarse con políticas activas –algún tipo de prestación junto con formación o con algún tipo de contrato- lo que preservaría las competencias laborales del desempleado, su autoestima, las ganas de buscar empleo. Por todas estas razones el propio nombre de “políticas pasivas” es poco adecuado, por cuanto transmite la idea de que el empleado es una persona que permanece impasible mientras la colectividad lo asiste. En realidad, son políticas activas de apoyo directo a los desempleados y a la economía en general que tienen como base unas prestaciones generadas durante la actividad anterior al desempleo o bien acordadas por el Gobierno para apoyar la reinserción de los parados de larga duración.

Por tanto, las políticas pasivas no deben ser abordadas con mentalidad de beneficencia, sino de inversión pública en capital humano que en el próximo futuro será rentable para el país. Lo que no necesariamente implica el pago de las prestaciones sin algún tipo de intercambio. Podría implicar que los parados con prestaciones deban participar en procesos de formación respecto a competencias que pueden ser necesarias en los sectores que puedan apuntar crecimiento futuro; de lo contrario estaremos perdiendo nivel de cualificación de la fuerza de trabajo, si su situación en el paro se prolonga durante mucho tiempo. Dinamarca y otros países tienen un sistema de prestaciones por desempleo más generoso que en España pero exigen, como contrapartida, que todos los parados se integren en alguna de las medidas de política activa, para las cuales, por supuesto, se dispone de más recursos que en España, en particular si nos referimos a una situación de crisis. Como consecuencia de esta obligatoriedad de entrar en algún programa de activación, a cambio de prestaciones razonables, el paro tiende a ser, en ese país, de menor duración, aunque siga existiendo. Algún tipo de medidas que cambie las cosas sería deseable también en España en el ámbito de las políticas pasivas.

Dinamarca, Países Bajos y Bélgica son los países que tienen más gasto en políticas pasivas por punto de paro, entre aquellos que tienen baja tasa de paro. En el polo opuesto, en los países con altas tasas de paro, el caso español es altamente significativo, ya que, a pesar de tener la tasa más alta de la UE después de Grecia es el séptimo país que mayor proporción del PIB por punto de paro dedica a políticas pasivas, no el segundo, tal como veremos posteriormente. De manera que difícilmente podemos concluir que la protección por desempleo en España sea demasiado generosa y que se haya convertido en un mecanismo que desincentive la búsqueda activa por parte de los parados que alargaría la situación de paro de éstos. Particularmente si tenemos en cuenta que una importante proporción de parados no perciben prestación alguna.

La tendencia que ha predominado en muchos países europeos en las últimas décadas ha sido la de recortar los beneficios individuales de las políticas pasivas (Medda 2013), esto es, cuantía y duración de las prestaciones, con el fin de urgir a los desempleados a aceptar cualquier trabajo antes que la perspectiva de ver agotadas sus prestaciones o de quedarse con una subvención social extremadamente baja. Mientras la situación económica era expansiva, esta estrategia solía “funcionar”, aunque a costa de provocar un cierto deterioro de la calidad del empleo para mucha gente. Pero cuando la crisis dificulta encontrar un nuevo empleo, esta actuación de presión sobre el parado crea mala calidad de vida o incremento de la pobreza, principalmente porque la duración del desempleo se prolonga. Así en España, en el cuarto trimestre de 2014 el 61,4% de los parados son de larga duración, y el 43,7% de muy larga duración, con dos o más años buscando empleo. Por otro lado, la proporción de aquellos desempleados que ya no tienen ningún ingreso proveniente de las políticas pasivas –entendiendo por tales prestaciones y/o subsidios- roza el 42% a finales de 2014, esto es, casi 2,4 millones de desempleados o más en función de la base de datos que utilicemos, tal como veremos posteriormente en este capítulo.

En estas páginas queremos examinar las condiciones y las características de las prestaciones por desempleo que reciben los parados españoles en comparación con los parados de algunos países significativos de la Unión, con el fin de poder valorar con mayor precisión el papel que las políticas pasivas pueden jugar en España en la creación de empleo. Además queremos dedicar una atención especial a un colectivo de desempleados, los mayores de 54 años, que tienen un doble problema: por un lado manifiestan una proporción muy alta de paro de larga duración lo que viene a significar que tienen más dificultades que el colectivo de parados en general para encontrar empleo; por otro el desempleo y la consiguiente disminución de sus ingresos y cotizaciones para la jubilación provocan que sus perspectivas de condiciones de vida después de los 65 años sean poco halagüeñas.

2. LOS RECURSOS DEDICADOS A LOS DESEMPLEADOS EN ESPAÑA

2.1. Gasto por parado

El volumen del gasto dedicado a políticas pasivas en un país es resultado de varios factores: del número de parados que hay en el país, de la duración del desempleo, del tiempo de prestación -no hay países que ofrezcan una prestación indefinida, como veremos posteriormente- y de la normativa que regula los criterios de cobertura de desempleo. La tabla 5.1 nos ofrece la primera información sobre los

recursos económicos que España dedica a la cobertura del desempleo, en torno al 3% del PIB desde el comienzo de la crisis y menos desde 2013. Hemos relacionado estos recursos con el número de parados –utilizando las dos fuentes, los parados registrados en el SEPE que son los que pueden optar a una prestación y los parados EPA muchos de los cuales no tienen esa posibilidad porque no constan oficialmente como parados- y también hemos calculado el monto económico que el país gasta por parado.

Tabla 5.1. Gasto en políticas pasivas 2007-2014, parados y gasto por parado

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

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

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

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

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

dedicado a prestaciones. Podría ser lógico si se tratase de un mercado de trabajo muy dinámico, con paro de breve duración, pero sucede justamente lo contrario.

Si de la globalidad de los recursos pasamos al coste medio por parado, constatamos que dicho coste va disminuyendo a partir de 2009. Este gasto por parado reflejaría teóricamente el esfuerzo que el Estado dedica a que los desempleados pierdan menos nivel de bienestar y el conjunto del sistema pierda menos capacidad de consumo. Evidentemente los recursos que reflejan este gasto no van a todos los parados, como veremos posteriormente al hablar de la duración de las prestaciones, pero son un indicador global del esfuerzo que la sociedad realiza hacia sus ciudadanos desempleados. La tendencia podría empezar a revertir, aunque muy levemente, desde 2014, debido a la disminución del paro registrado. Pero si pensamos en la capacidad de mantenerse que implican las medias de gasto bien podemos decir que la sociedad no dedica los esfuerzos que debería al desempleo.

2.2 .La cobertura del desempleo: perceptores de prestaciones

Cuántos de los parados reciben prestación es la segunda cuestión más importante después del número de los mismos, pues si este segundo es un indicador muy relevante de la economía el primero es una referencia capital al nivel de bienestar que se ofrece a los trabajadores parados. La cobertura del desempleo es una cuestión compleja ya en su definición. Las estadísticas del SEPE, de las que hemos sacado la tabla que viene a continuación, diferencian prestaciones contributivas de prestaciones asistenciales y de renta activa de inserción –que tiene un peso mucho menor- y calculan la cobertura de desempleo sumando las tres magnitudes y refiriendo la suma al total de desempleados registrados³.

En nuestra opinión esta última operación no es adecuada ni precisa, por las siguientes razones. Las prestaciones contributivas se generan a través de cuotas deducidas de los costes salariales, durante un periodo y en función de unas normas aprobadas por el Parlamento, por todo lo cual generan unos derechos; cobra esas prestaciones el desempleado que no tenga otros ingresos y el que tenga 5 pisos en alquiler o un paquete de acciones en una empresa. Nadie puede tocar esos derechos si la norma no ha cambiado, aunque pueden estar sujetos a condiciones de activación, como veremos más abajo. Las prestaciones asistenciales son un subsidio o ayuda social por razón de desempleo, cuya cuantía –mucho más baja que las prestaciones contributivas- duración y condiciones de acceso dependen de decisiones

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

del Ejecutivo de turno, del que depende también la posible duración y su eventual renovación. Las primeras son prestaciones laborales y las segundas son prestaciones sociales. Las primeras tienen unas normas que tienen una cierta similitud, como veremos más abajo, en todos los países de la Unión, las segundas suelen depender de las políticas sociales de los gobiernos. Para decirlo con otras palabras, hay países en los que ese subsidio se puede cobrar sólo si no se tiene ningún otro ingreso, extremo que se verifica, países en que este factor no es tenido en cuenta y otros en los que la mayoría no recibe tal subsidio aunque lleve años sin trabajo. Posiblemente por esa variabilidad según países en lo que es un subsidio social, es tan difícil encontrar datos que permitan comparaciones. Por encima de todas estas comparaciones, para concluir, la media de una prestación-laboral y de una prestación-subsidio están considerablemente distanciadas; en España, la segunda equivale a la mitad de la primera.

Por otro lado, la renta de inserción activa es una medida de políticas activas, que también está sujeta a condiciones individuales del desempleado (tiempo de desempleo) y que exige contrapartidas como búsqueda activa de empleo, formación, etc. Los perceptores de esta renta han pasado de 65.600 en 2007 a más de 265.000 en 2014; la razón principal de este crecimiento está en que los parados mayores de 45 años y que han agotado sus prestaciones, que es el colectivo principal al que esta medida se dirige, han aumentado en manera exponencial durante la crisis.

Todas éstas son las razones por las cuales la tasa de cobertura no debería ser calculada sumada con el subsidio que se da a algunos desempleados mientras que no se da a otros ni con la renta activa de inserción o, cuando menos, debería considerarse separadamente, que es la opción por la que nosotros nos hemos decantado, dando al lector la posibilidad de captar las rentas que pueden recibir los parados en toda su complejidad. Por ello, en la tabla siguiente hemos diferenciado los dos tipos de cobertura sobre paro registrado así como la cobertura calculada sobre paro EPA, con el fin de que quede patente cuál es la cobertura real del desempleo.

Como quiera que las condiciones para cobrar el desempleo no son hoy tan diferentes en España del resto de países de la Unión –como veremos posteriormente en la comparación con algunos de ellos- las verdaderas diferencias, y la verdadera tragedia para los parados españoles, están en un mercado de trabajo con una tasa tan alta de temporalidad y en la larga duración del desempleo. La primera provoca que muchos parados tengan pocos meses de prestación, porque han estado trabajando en períodos cortos –algo que ya sucedía durante la etapa expansiva, pero entonces era

más fácil encontrar otro trabajo- y luego se encuentren con largos periodos de desempleo, característica de la crisis. Ambos factores conjuntados acaban provocando que la cobertura real sea tan baja. Esta es la gran diferencia entre países que pueden tener una tasa de desempleo relativamente alta para sus estándares, pero están creando empleo que mayoritariamente no es temporal, y otros países que con tasa de desempleo alta no están creando empleo o bien el que crean es empleo temporal.

Tabla 5.2. Beneficiarios de prestaciones según tipo de prestación y tasas de cobertura, 2007-2014

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

Fuente: Cálculos propios sobre SEPE y EPA

La tabla 5.2 es una síntesis de la historia reciente de las políticas pasivas. Por lo que respecta a la cobertura que, finalmente, puede ser el factor más importante a considerar en términos de políticas pasivas, cabe señalar que en estos 10 años se ha realizado un camino de mejora primero y luego de retroceso que, prácticamente, nos ha vuelto por debajo del punto de partida; pero la cobertura real ya era baja en el periodo de expansión, por las razones que acabamos de señalar. En 2004, con una situación que se suponía de expansión y creación de empleo, la cobertura total del desempleo era de 61,48%. Va subiendo paulatinamente hasta colocarse en el 78,44% en 2010, en plena crisis económica. Desde 2011 vuelve a bajar y sigue esa tónica hasta el 58,85% de 2014. Si en vez del paro registrado, tomamos en cuenta el paro EPA, que suele captar mejor el fenómeno, esa cobertura total se queda entre 13 y 15 puntos más baja a lo largo de toda la crisis.

Si nos referimos a la tasa de cobertura de desempleo estricta, la contributiva, la situación es bastante lamentable. Hasta la crisis de 2008 esta cobertura era baja, pero el volumen de empleo que se estaba creando era muy notable lo que, sumado a la alta tasa de temporalidad, provocaba que el tiempo en el empleo fuese corto, no generando en muchos casos derecho a prestación o siendo este de pocos meses. Los primeros años de la crisis, la tasa de cobertura contributiva es relativamente alta para bajar en continuidad desde 2010 y quedarse en 2014 en un bajísimo 24,5%

Otra conclusión es que, a pesar de que se registran oscilaciones en la relación entre prestación contributiva y subsidio desde 2010, en 2014 las prestaciones contributivas se mantienen todo el año por debajo de los subsidios, lo que se explica principalmente por el hecho de que muchos de los que entran en la prestación se mantienen por un corto periodo, ya que provienen de contrataciones temporales y no tienen mucho tiempo acumulado de empleo.

En conclusión, la cobertura económica derivada de unas condiciones relacionadas con el empleo anterior se refiere estrictamente a las prestaciones. El subsidio –aunque lo pague el mismo organismo- entra en la categoría de ayuda graciable, que puede darse –evidentemente con ciertas condiciones- o que puede no darse, lo que no supone que lo cobren pocos, pues de hecho son ya más éstos que los que cobran prestación, pero la cantidad que cobran es un máximo de 426 euros.

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

2.3. Características personales de quienes reciben prestaciones contributivas

Veamos ahora, en la Tabla 5.3, algunas características de los que reciben prestaciones contributivas, como son la edad y el sexo, aspectos importantes no sólo por las implicaciones personales y familiares que puede tener recibir prestaciones o no recibirlas en determinada edad sino también porque reflejan cómo la debilidad del

modelo productivo repercute sobre los diversos colectivos. Nos referimos sólo a quienes reciben prestaciones contributivas, dado que estas son el verdadero frente de contención contra el paro, tal como hemos señalado con anterioridad.

Tabla 5.3. Beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo, según sexo y edad

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

Fuente: SEPE

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

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

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

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

Un aspecto fundamental por lo que se refiere a la prestación por desempleo es su cuantía y duración. Por lo que se refiere a las prestaciones contributivas, la actual normativa rebaja duración y cuantía de las mismas desde 2012. La duración de la prestación tiene ahora un abanico que va desde un mínimo de 120 días de prestación

con 360 a 539 días cotizados a un máximo de 720 días de prestación con 2.160 días cotizados. La cuantía es del 70% de la base reguladora los 6 primeros meses y del 50% de la base reguladora desde el 7º mes en adelante, cuando la prestación supera ese periodo. En una situación en la que predomina el paro de larga duración, esta normativa implica que la cuantía de las prestaciones baja mucho, al ser probablemente más los meses con el 50% de la base reguladora determinante de la prestación que los meses con el 70% los que puede tener un trabajador desempleado medio.

La tabla 5.4 refleja la evolución de la cuantía de las prestaciones contributivas. La menor cuantía de la prestación entre 2004 y 2007, últimos años del periodo expansivo, responde a un tipo de desempleado que principalmente proviene del empleo temporal y con niveles salariales bajos. Desde 2009 a 2012 pierden el empleo también personas con niveles salariales medios, muchos de ellos con contratos indefinidos. Ello explica que la cuantía media de las prestaciones por desempleo se incremente. En la bajada de dicha media a partir de 2012 pueden influir dos fenómenos: el primero, que la nueva normativa presiona la prestación a la baja, al pasar la segunda fase de la prestación del 60% al 50% de la cotización; el segundo, que los desempleados de los últimos años han sido trabajadores con niveles salariales, y por tanto de cotización, más bajos; también vuelven al paro personas que han tenido un empleo temporal durante un periodo breve, con salarios más bajos de los que tenían en su precedente empleo.

Tabla 5.4. Cuantía media diaria bruta reconocida a beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo, según sexo y edad.

En euros/mes (30 días)

AÑOS (media anual)	TOTAL					VARONES					MUJERES				
	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años	Total	16-19 años	20-24 años	25-54 años	55 y más años
2004	681	592,5	618,6	675	757,2	746,1	624,9	667,8	740,7	808,8	603,6	529,2	554,1	608,7	609
2005	703,2	613,2	643,5	696,6	777	771,9	647,4	693,6	766,2	834	624,3	547,2	578,1	628,8	627
2006	723,6	648	669,9	717,6	790,8	795,6	683,4	722,4	790,2	853,2	645,6	576,9	602,1	649,8	642,9
2007	762,9	687,9	713,4	758,4	820,2	833,7	722,7	764,1	829,8	887,1	684,6	613,8	642,9	689,1	677,7
2008	805,2	726	758,4	804,9	845,4	864,3	757,5	802,8	865,2	906,6	719,4	631,2	676,8	725,7	700,8
2009	831,9	710,4	762,3	834,3	868,2	882,3	745,8	804,9	884,7	921,9	746,4	616,2	680,4	754,8	722,4
2010	842,4	672,6	740,7	843,3	884,7	894,9	720,6	788,4	894,6	940,5	760,2	579,3	665,1	769,2	743,1
2011	852	657	732,3	852	898,5	909,6	705	784,5	907,8	960,6	769,5	570,6	659,7	777,9	759,3
2012	859,8	619,2	711,6	859,8	905,7	918,3	659,4	763,8	915,9	970,5	778,8	550,5	643,8	787,2	771
2013	840	598,2	669	838,8	885,9	902,1	624,3	717,6	897,6	957,9	760,5	554,1	612	768	753,3
2014	810,3	621,6	654,3	806,1	858	878,4	650,7	699	870	940,5	731,1	572,4	604,5	736,8	723,6

Fuente: SEPE

Veamos el detalle de la evolución del montante económico de las prestaciones contributivas, considerando la edad y el sexo. Los varones tienen una diferencia a su favor respecto a las mujeres, entre 100 y 150 euros mensuales, en toda la serie analizada, algo que no ha variado mucho, lo que no es otra cosa que el reflejo de las diferencias en los ingresos salariales por sexo. Si nos referimos a la edad, se observan dos fenómenos dignos de mención. En primer lugar y respecto a los hombres, resulta clara la posibilidad de obtener una prestación por desempleo más alta cuanto más elevada es la edad, lo que refleja idénticas diferencias que indudablemente también existen en salarios. En segundo lugar, esta regla no se cumple en el colectivo de mujeres, en el que el nivel más alto de edad (55 y más años), sistemáticamente recibe una prestación inferior al tramo de edad anterior, desde 2006; probablemente este rasgo refleja una importante “ruptura ocupacional” entre las mujeres de más y de menos de 55 años, teniendo las segundas empleos comparativamente mejores que las primeras lo que se reflejaría en los salarios y en las prestaciones, cuando quedan desempleadas.

Los factores de fondo que explican estas diferencias son los salarios y, por ende, la cotización, el tiempo trabajado, y cotizado, antes de llegar a la situación de desempleo, la duración del desempleo que puede, como hemos visto, provocar que la cuantía media de las prestaciones baje ostensiblemente. Es decir, las desigualdades en la prestación reflejan las desigualdades en el empleo. Teniendo en cuenta estos factores, es obvio que las mujeres y los jóvenes tengan prestaciones más bajas porque tienen salarios más bajos, que en los jóvenes el fenómeno se acentúe más por la duración del desempleo y que los hombres parados de 55 y más años tengan la cuantía de prestación más alta, porque suelen tener salarios más altos y períodos trabajados más largos.

Tal como veíamos más arriba, la prestación contributiva media está bajando a partir de 2013. Pero si tenemos en cuenta que la prestación asistencial y la renta de inserción son mucho más bajas que la prestación contributiva, esto es, de 426 euros, y que las prestaciones asistenciales ya superan las contributivas, podemos suponer que los ingresos medios de aquellos que reciben prestación, subsidio o renta activa superan en muy poco los 600 euros mensuales en 2014. Las perspectivas no parecen pintar mejor para 2015, si miramos los presupuestos generales del Estado. Las cuentas de 2015 incluyen una partida de 25.300 millones para sufragar prestaciones por desempleo, subsidios y renta activa, que es un 15% menos que la de 2014. Con ese dinero, el Gobierno espera atender a 2.572.000 personas, el 49% de todos los

parados que estima que habrá. Es decir, el 51% de las personas desempleadas no percibirán ninguna ayuda, ni siquiera de subsidio.

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

3. COMPARACIÓN CON ALGUNOS PAÍSES DE LA UE EN LAS CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN

No resulta fácil comparar los diversos países de la UE respecto a la realidad de las políticas pasivas, debido a la complejidad de los conceptos, las numerosas excepciones a las normas, la posible confusión entre prestaciones por desempleo y subsidios por desempleo –siendo frecuente que estos últimos sean considerados ayudas sociales diferentes, difícilmente comparables en estudios internacionales- y otros muchos factores que indican en algunos países aspectos incomparables con otros. Con todo, hay algunos factores que sí podemos tener en cuenta y que vamos a analizar para los 6 países más España, aquellos con los que hemos realizado comparaciones en ocasiones a lo largo de este Informe.

3.1. Los recursos dedicados a políticas pasivas en la UE

Tabla 5.5. Porcentaje del PIB dedicado a Políticas Pasivas en algunos países de la UE y UE-28.

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

Fuente: EUROSTAT. *2011, **2010

La tabla 5.5., con datos comparables sólo hasta 2012 (2011 o 2010 en algunos países), pone de manifiesto un doble fenómeno que conviene considerar. Por un lado, tanto el conjunto de la UE-28 como la mayoría de los países específicamente reseñados, han incrementado su gasto en políticas pasivas, en términos del PIB, en el paso del período de expansión al período de crisis. Hay dos excepciones, Alemania y Polonia, el primer país porque ha reducido la tasa de desempleo en forma significativa, al tiempo que ha incrementado el PIB, el segundo porque ha reducido las prestaciones. Por otro lado, llama la atención el espectacular salto que ha dado España hasta situar el gasto cerca del 3% de su PIB en 2012, cuando en 2007 estaba en una posición similar a Dinamarca y relativamente cercana a Alemania y Francia. España ha más que doblado su gasto en políticas pasivas –también ha sucedido lo mismo en Italia, pero en este caso se venía de un gasto mucho más bajo- en relación a la UE-28, sencillamente porque ha más que triplicado su tasa de desempleo.

Con todo, el verdadero esfuerzo que hace el país en relación a sus parados, esto es, intentando cumplir las 3 funciones que tienen las políticas pasivas según decíamos al inicio del capítulo, lo registra la última columna, el porcentaje de PIB por punto de paro. Aquí España está claramente por debajo de la media de UE-28 y muy por debajo de todos los países que entran en la comparación, con excepción de Polonia y el Reino Unido. De manera que efectivamente España es el país que mayor volumen de recursos dedica a las políticas pasivas en relación a su PIB, pero debería

⁴ Último año para el que podemos disponer de datos comparables

dedicar mucho más si quisiera tratar a sus trabajadores desempleados en manera similar a cómo los tratan la mayoría de los países de la UE-28. Es decir, debería haber aún margen para incrementar prestaciones, si queremos que los parados españoles tengan las mismas condiciones que la media de los parados de la UE-28.

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

3.2. Condiciones para recibir las prestaciones

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

Tabla 5.6. Las condiciones para acceder a las prestaciones por desempleo, según países. 2012

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

⁵ La tasa neta de reposición se define como la media de la prestación neta por desempleo (incluidas la asistencia social y las ayudas a la vivienda, si se reciben cuando se registra el desempleado) para dos niveles de ingresos, tres situaciones familiares y 60 meses de desempleo.

	semanas en 3 años						
España	C= 360 días en 6 años	24 meses	70	50	24,1	52,6 (3)	50

Fuentes: OCDE. Tax-benefits models, 2014

Las condiciones para acceder a las prestaciones, como podemos ver en la tabla 5.6, varían bastante de un país a otro, reflejando estos extremos la concepción de la prestación del desempleo como aspecto más o menos importante en la política de bienestar, la tradición de desempleo elevado o bajo o bien la mayor o menor implicación que el Estado tenga en las políticas de búsqueda de empleo respecto a quienes lo han perdido.

De todas estas condiciones podemos considerar algunas más importantes que otras. Sin duda las tres condiciones claves son la proporción que, en media, la prestación por desempleo supone sobre el salario real, la duración del pago y la evolución de la cantidad recibida en función del período de prestación. Dinamarca se sitúa en la proporción media más elevada (67%) y cerca de ella Francia (57%), Italia y Polonia están en la posición más baja (entre 24% y 41%) y el resto de países en torno al 50%. Evidentemente, la proporción señalada que colocaría a España en una posición intermedia, no lo dice todo, puesto que la referencia es a los salarios reales y éstos son en Alemania y en Francia notablemente superiores a España, para no hablar de Dinamarca. El porcentaje de prestación media es el resultado de prestaciones mínimas y máximas que aparecen en las tablas. Como puede verse, en diversos países no hay o no se conocen prestaciones mínimas. De algún país tampoco conocemos la prestación máxima. Por lo que respecta a la duración de la prestación España se sitúa en la posición alta, 24 meses, junto con Francia y Dinamarca. Por el contrario, destacan en la parte más baja el Reino Unido (6 meses), debido a las reformas que realizan en los años 80 los gobiernos neoliberales, e Italia (8 meses) que tradicionalmente ha tenido prestaciones bajas o medias, lo que ha sido compensado con la Cassa Integrazione (compensación por la reducción del tiempo de trabajo cuando la empresa tenía problemas) o la exigencia de readmisión con indemnización ante despidos ilegítimos en empresas de 15 y más trabajadores, el artículo 18 dello Statuto dei Lavoratori que el gobierno Renzi ha cambiado recientemente. Alemania y Polonia están en una posición intermedia, la primera a raíz de las reformas Hartz llevadas a cabo por el gobierno Schröder desde 2002 en adelante y la segunda como legislación de los gobiernos de derechas posteriores al periodo socialista.

Por lo que respecta a la tercera condición, destacan dos aspectos. En primer lugar el volumen de la prestación respecto al salario y en segundo lugar el grado en

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

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

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

3.3.1. Disponibilidad para nuevos empleos

Cuadro 5.1. Disponibilidad para aceptar un empleo

Dinamarca: disponibilidad para trabajar y búsqueda activa de empleo, participando en políticas activas

Francia: disponibilidad para aceptar empleos, pero no se debe demostrar búsqueda activa

Alemania: disponibilidad para empleo y formación que se proponga

Italia: nada les impide buscar o aceptar un empleo, pero no están obligados a hacerlo

Polonia: disponibilidad para empleos adecuados

España: necesidad de aceptar un trabajo “adecuado” y comprometerse a las actividades que se le propongan para encontrar empleo.

Reino Unido: en la mayoría de los casos, no en todos, se requiere disponibilidad para trabajar

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

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

probablemente porque se dedican pocos recursos a políticas activas y porque hay poca creación de empleo.

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

En este caso, a diferencia del anterior en el que sencillamente se trata de la existencia de disponibilidad ante una oferta de empleo, la cuestión es qué pasa cuando el puesto ofrecido es de características diferentes del que se ha perdido, con frecuencia en peores condiciones económicas y de diferente nivel ocupacional. Se notan más diferencias entre los países que la mera disponibilidad a aceptar un puesto.

Cuadro 5.2. Disponibilidad de desempleados para cambiar de ocupación

Dinamarca: disponibilidad para cualquier trabajo razonable (el que una persona puede realizar, después de un corto entrenamiento)

Francia: Después de 3 meses de paro, los desempleados son animados a asumir cualquier empleo que sus habilidades les permitan llevar a cabo

Alemania: el rechazo de un puesto puede darse si las condiciones salariales son notablemente inferiores, pero durante un primer periodo, no después

Italia: el desempleado debe aceptar el puesto, si es concorde con sus habilidades profesionales

Polonia: en general no se considera obligatorio aceptar empleos para los que se está claramente sobre-cualificado

España: después de 3 meses de desempleo, la oferta se considera adecuada si se corresponde con su inmediata anterior ocupación (aunque ésta no se corresponda con la habitual). Después de un año se debe aceptar cualquier empleo que los servicios de ocupación consideren adecuado.

Reino Unido: Después de 6 meses de desempleo no es admisible restricción alguna; antes pueden darse en función de la ocupación anterior.

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

Respecto a España, en esta comparación internacional, cabe introducir un par de matices muy importantes: el primero gira en torno a un polémico concepto, empleo adecuado, ya que la norma en vigor señala que la oferta es adecuada si se corresponde con su anterior ocupación; pero la correspondencia con dicha ocupación es problemática al venir muchos desempleados de anteriores ocupaciones temporales que ya nada tienen que ver con su formación o competencias más consolidadas (profesión); el segundo introduce más dosis de subjetivismo al señalar que, después de un año, es adecuada cualquier oferta a la que los servicios de empleo den este calificativo, lo que complica aún más las cosas. Por cuanto sabemos, los servicios de empleo no suelen arriesgarse a imprimir dicho calificativo y lo dejan al criterio del desempleado. Pero sí se utiliza la correspondencia con la inmediata anterior ocupación.

3.3.3. Disponibilidad para movilidad geográfica

Cuadro 5.3. Movilidad geográfica exigible en el nuevo puesto de trabajo

Dinamarca: Tres horas de viaje diarias y más de 3 después de 3 meses deben ser aceptadas como regla general, aunque son admisibles excepciones por razones familiares u otras.

Francia: después de 6 meses de desempleo, se deben aceptar empleos ubicados a 30 kilómetros o a 1 hora por transporte público, lo que nos da dos horas diarias.

Alemania: Distancia de 2 horas diarias de transporte se puede considerar razonable, aunque hay excepciones derivadas de razones familiares o económicas.

Italia: El radio de desplazamiento que se puede exigir son 50 kilómetros

Polonia: un empleo no puede ser rechazado excepto que el tiempo de commuting supere las 3 horas.

España: el empleo debe ser aceptado si está en la misma población o bien en otra que no supere los 30 kilómetros o un tiempo de traslado de hasta el 25% de la jornada.

Reino Unido: En las 13 primeras semanas, se debe aceptar un empleo a una hora de distancia; después de esto la distancia puede ser de 1.5 horas.

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

Ello explica que en todos los países estudiados la distancia de una hora y media o dos horas de transporte o 30 kilómetros de distancia sea la regla de normalidad, aunque algunos países acepten excepciones derivadas de la situación familiar –tareas de cuidados- o de los ingresos económicos, si estos son muy bajos y los gastos del transporte inciden notablemente sobre ellos. Como vemos, España se coloca netamente en esa regla de normalidad.

3.3.4. Sanciones ante el rechazo de ofertas

Cuadro 5.4. Sanciones por rechazar una oferta de trabajo o la participación en políticas activas

Dinamarca: la persona sufre tres semanas de suspensión de la prestación por desempleo.

Francia: Penalización del 20% de la prestación al segundo rechazo de empleo y sucesivos, no al primero. También hay penalización hasta del 20% de la prestación durante 2 meses si se rechaza una medida de política activa.

Alemania: Tres semanas de suspensión, y pérdida de derechos a la prestación al primer rechazo, sea de un empleo que de una medida de política activa. Pero además se pierden los derechos adquiridos respecto a esas tres semanas.

Italia: se pierde la antigüedad en el derecho (pero queda impreciso el alcance de esta sanción respecto a cantidad).

Polonia: se pierden 4 meses de prestación, si no hay una razón que lo justifique, ante el rechazo sea de una propuesta de trabajo que de una medida de política activa.

España: Rehusar un empleo adecuado o una medida de política activa es considerado una falta grave que puede llevar a perder la prestación durante 3 meses.

Reino Unido: entre 1 y 26 semanas de suspensión según las circunstancias, si no hay causa justificada. Si el desempleado rechaza participar en una medida de políticas activas se le aplican 2 semanas de suspensión.

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

suspensión en algunos países y corte de la prestación en otros- se incrementa considerablemente. También la sanción por rechazar una oferta de trabajo ha entrado en la normalidad de las condiciones exigibles a los parados. Los países que aplican sanciones suspenden la prestación por un periodo, pero no la eliminan; Alemania parece ser una excepción, sólo en el sentido de pérdida de la prestación durante el periodo sancionado. Con todo, hay una cierta ambigüedad al concretar la sanción. En algunos casos parece quedar claro que se actúa si la sanción se produce después del primer rechazo o después del segundo o sucesivos. En otros países no está claro cuándo se aplica la sanción, lo que nos hace pensar que se trata de una medida que queda en buena medida en manos de los servicios locales de ocupación.

Con todo, casi todos los países aceptan la eximente cuando hay dificultades para aceptar el empleo por razones de salud o bien cuando el salario está muy cercano a la prestación por desempleo.

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

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

España también estaría, teóricamente, en una situación media, si tenemos en cuenta todos los indicadores señalados en la tabla 5.6, aunque algunos de ellos como la duración máxima de las prestación o el porcentaje medio sobre el salario que reciben los parados pudiese parecer que la coloca en posiciones relativamente altas, algo que ofrece dudas, como hemos intentado explicar.

Teniendo esto en cuenta, valorar el papel que juegan las prestaciones pasivas en España, no depende de las condiciones teóricas y de elegibility que hemos

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

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

4. POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LOS DESEMPLEADOS MAYORES DE 54 AÑOS

4.1. Un colectivo de difícil reinserción

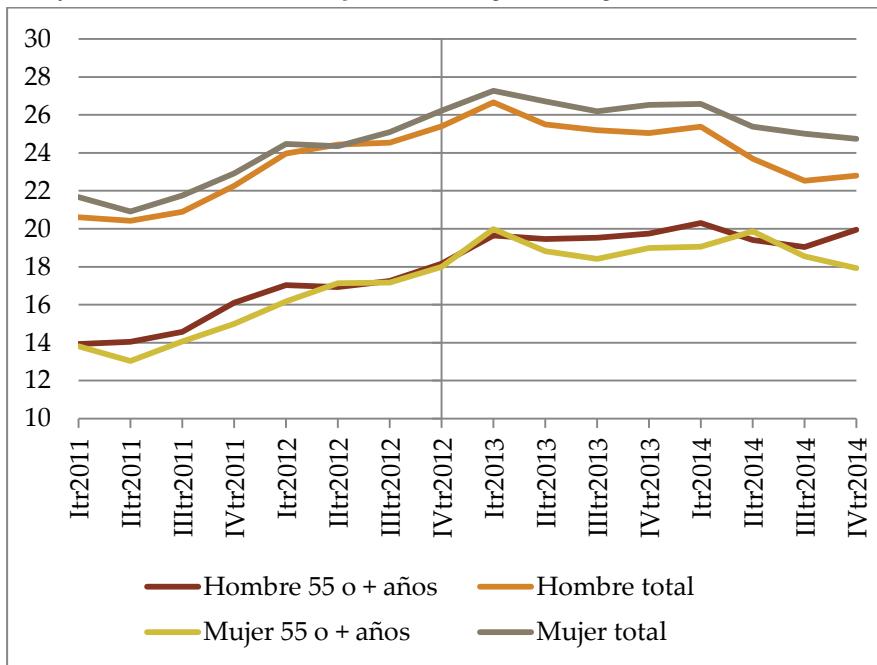
Hay colectivos de parados a los que les resulta muy difícil volver a encontrar un empleo, como demuestra el hecho de que el tiempo en desempleo se está alargando para ellos en manera llamativa. Aquí queremos referirnos al grupo de edad de los mayores, a quienes tienen más de 54 años (posteriormente en este Informe hablaremos también de los jóvenes). Las razones por las que estudiamos específicamente la situación de estos trabajadores son: que a esa edad parece muy difícil encontrar un empleo y que, de encontrarlo, es casi imposible que se trate de un empleo similar al que se ha perdido; y que, al alargarse el periodo de paro, las prestaciones recibidas pueden ser el subsidio o bien alguna ayuda que no cotice o lo haga a un nivel muy bajo, lo que puede tener graves repercusiones sobre la cuantía de la pensión a percibir cuando llegue la edad de jubilación. Todo ello plantea la necesidad de diseñar políticas específicas para este colectivo, tanto activas como

pasivas, que puedan devolver a estas personas al mercado de trabajo o, cuando menos, les permitan mantener una cotización que no deteriore en exceso su jubilación futura. Por otra parte, la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16, recogiendo las orientaciones de la UE, enfatiza la ubicación de los mayores de 54 años como un colectivo de atención prioritaria, aspecto que se recoge igualmente en el último PAPE 2014.

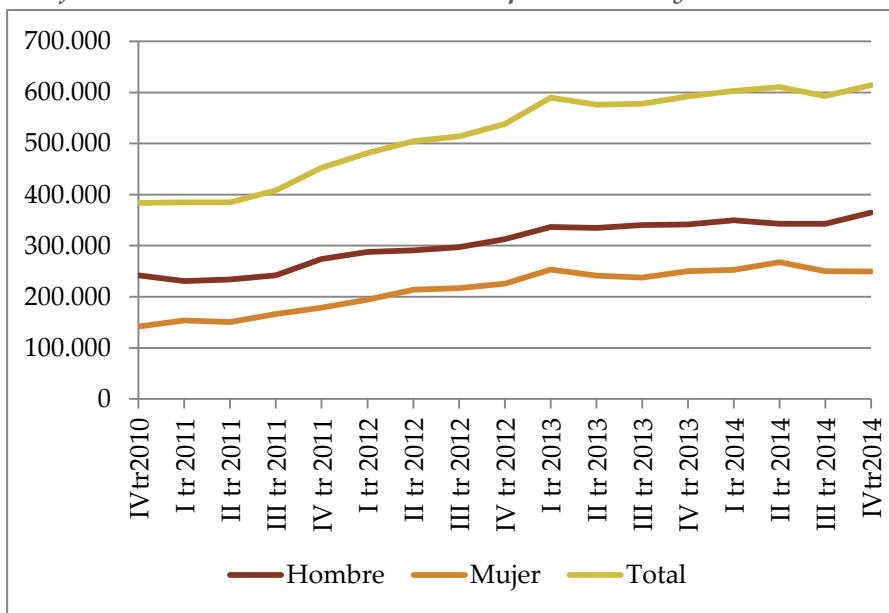
Como muestran los gráficos que aparecen a continuación, quienes tienen entre 55 y 64 años registran una tasa más baja de paro que el total de la población activa, siendo aquellos que tienen más alto nivel educativo los menos afectados por el desempleo; con todo, la tasa de empleo del colectivo que estamos analizando es bastante alta. Por otro lado, el paro de larga duración se incrementa a medida que los trabajadores se hacen mayores, registrándose que son más del 50% los parados de muy larga duración (dos y más años) entre quienes superan los 54 años. Esto es un indicador bastante contundente de la dificultad para volver a encontrar empleo a esta edad, lo que implica que se acaban las prestaciones y se pasa a cobrar los subsidios que pueden tener una baja cotización; aunque, según la legislación más reciente, estos subsidios también pueden no cobrarse, si hay otros ingresos en la familia que permiten llegar a todos los miembros de esta a un nivel de ingresos equivalente al 75% del salario mínimo. Por tanto, nos encontramos ante un colectivo que necesitaría o bien medidas activas eficaces para volver a la ocupación o bien un subsidio de cuantía superior al actual.

4.2. Características del desempleo de los mayores de 54

Veamos, en primer lugar los rasgos que muestra el desempleo de este colectivo de trabajadores mayores, con el fin de poder entender mejor las políticas activas y pasivas que respecto a ellos se pueden desarrollar.

Gráfico 5.1. Tasa desempleo total y de mayores de 54 años (Porcentajes)

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA

Gráfico 5.2. Evolución de los desempleados mayores de 54 años (miles)

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA

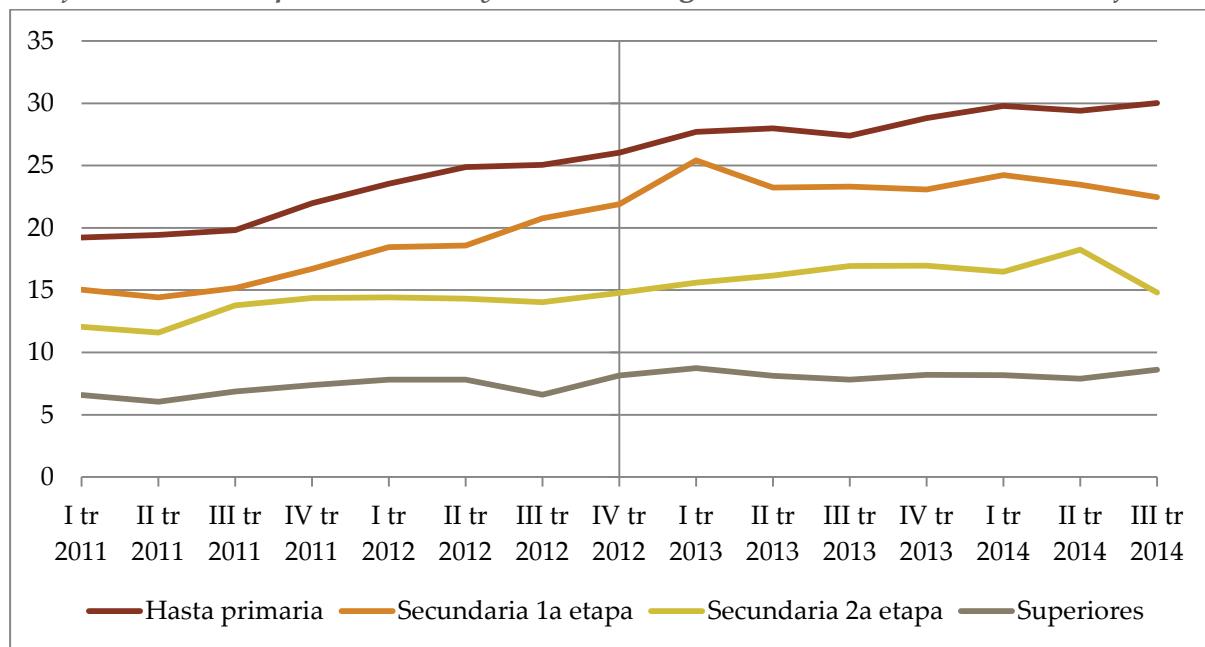
Entre 2010 y 2014 este colectivo de personas ha pasado de 380.000 a casi 600.000, con un 20% más de hombres que de mujeres, que se mantiene casi invariable a lo largo de estos años, como se ve en el Gráfico 5.2. Por tanto las oportunidades de empleo para este colectivo han disminuido en manera relevante. Son personas que quieren trabajar –es decir, no se cuentan los que han vuelto a la inactividad, quizá

por desánimo-, para las que el mercado tiene cada vez menos oportunidades a menos que no se de algún tipo de intervención desde la política.

La tasa de desempleo de los de 55 y más años es inferior a la tasa de desempleo global, se puede ver en el Gráfico 5.1, pero ha aumentado proporcionalmente más que la global en los últimos dos años, por tanto su riesgo crece; así mismo, el descenso del desempleo que se ha registrado en 2014 les ha afectado menos que al conjunto de trabajadores, lo que nos habla de las dificultades para volver al mercado de trabajo que indicábamos con anterioridad. Por lo que respecta al sexo, las diferencias entre hombres y mujeres parados de 55 y más años son poco relevantes, pero las mujeres del colectivo manifiestan una distancia mucho menor que los hombres en relación a la media de parados/as de su respectivo sexo. En conclusión, los parados de 55 y más años se van incrementando, como si fuese un grupo menos impermeable a las políticas, quizá porque en estas falten recursos o imaginación o especificidad o perseverancia.

Si comparamos este colectivo con colectivos respectivos en otros países europeos podríamos agregar que, mientras que la tasa de paro de los mayores de 54 años era en 2007 del 4%, levemente por encima de la media de la UE, en 2013 es de 18%, es decir, el país con tasa de paro más alta de los trabajadores mayores, seguido de Grecia, Portugal, Eslovaquia e Irlanda, todos ellos a mucha distancia de la media de la UE que se mantiene en el 6%. Es decir, España, y en menor medida los otros países señalados, tienen un problema de paro, de larga duración además, en este colectivo de trabajadores, que no tenían en 2007. Los gobiernos no pueden pasar de puntillas, como si no se hubiesen enterado, ni limitarse a poner una frase subordinada en todos los programas de políticas activas, algo así como “con especial atención a los parados mayores de 54 años”, como si fuese un mantra.

Sin embargo, no se trata de un colectivo uniforme ni en términos de sexo, como hemos visto, ni en términos de nivel educativo. En realidad, la tasa de desempleo varía en manera muy notable, según el nivel educativo alcanzado por los diferentes miembros del colectivo: cuanto más elevado es este último más alta es la tasa de desempleo. La diferencia entre quienes tienen estudios primarios y quienes tienen estudios universitarios es de más de 20 puntos, tal como podemos captar en el gráfico 5.3. En realidad, podríamos decir que el problema más grave lo tenemos justamente en quienes tienen el más bajo nivel educativo que componen, además, el grupo más numeroso.

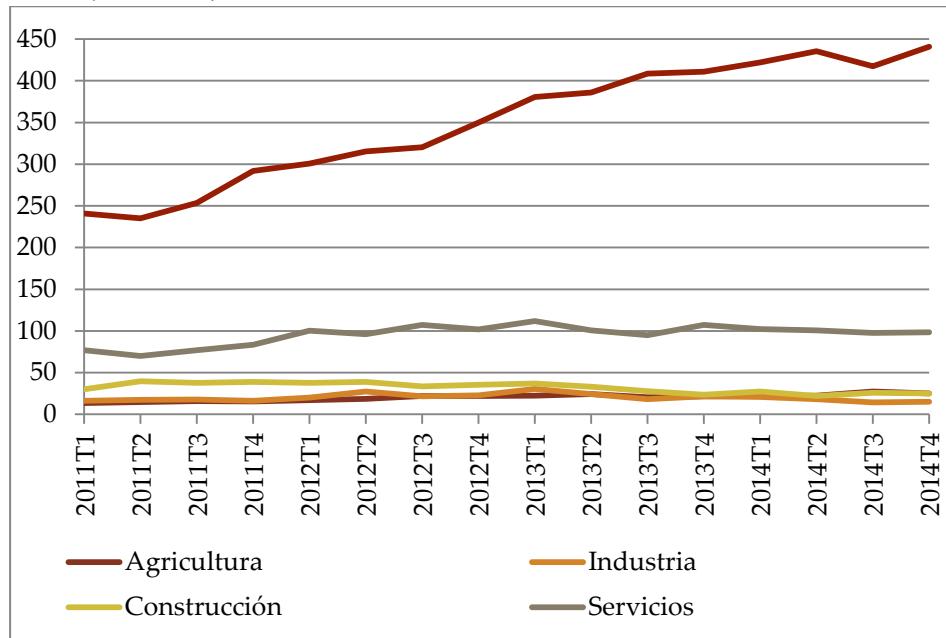
Grafico 5.3. Desempleo de los mayores de 54, según nivel educativo. (Porcentajes)

Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA

En manera más relevante de lo que sucede con los trabajadores en general, los de 55 y más años tienen más probabilidad de caer en el desempleo a menor nivel educativo y viceversa. Pero además, a menor nivel educativo más tiempo les cuesta salir del desempleo.

Esto significa que las políticas de empleo para grupos importantes de desempleados de 55 y más años con bajo nivel educativo difícilmente van a avanzar mucho por la vía de la formación ocupacional, sino que el camino que conviene andar es el de las políticas pasivas, es decir, subvenciones de desempleo adecuadas, o el de las políticas mixtas, por ejemplo, políticas de empleo subsidiado con formación muy específica y muy cercana a necesidades reales del mercado de trabajo.

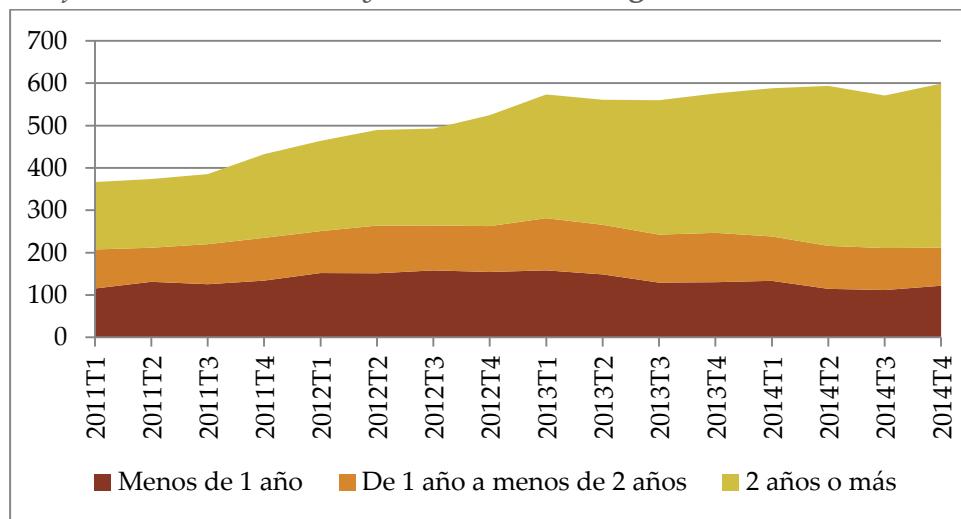
Gráfico 5.4: Sector o situación anterior al desempleo actual en los mayores de 54 años (en miles)



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA

La mayoría de los parados de este colectivo llevan más de un año desvinculados de cualquiera de los grandes sectores, como se puede ver en el gráfico 5.4, algo que crece en manera espectacular y sin parar desde mediados de 2011. En cantidades mucho menores sus orígenes son los servicios, y en forma aún menos relevante la industria, la construcción y la agricultura. La larga desvinculación de una profesión es una característica clara, algo que también señala el gráfico 5.5 que se refiere a la duración del desempleo, que se habrá de comparar con el gráfico 5.6.

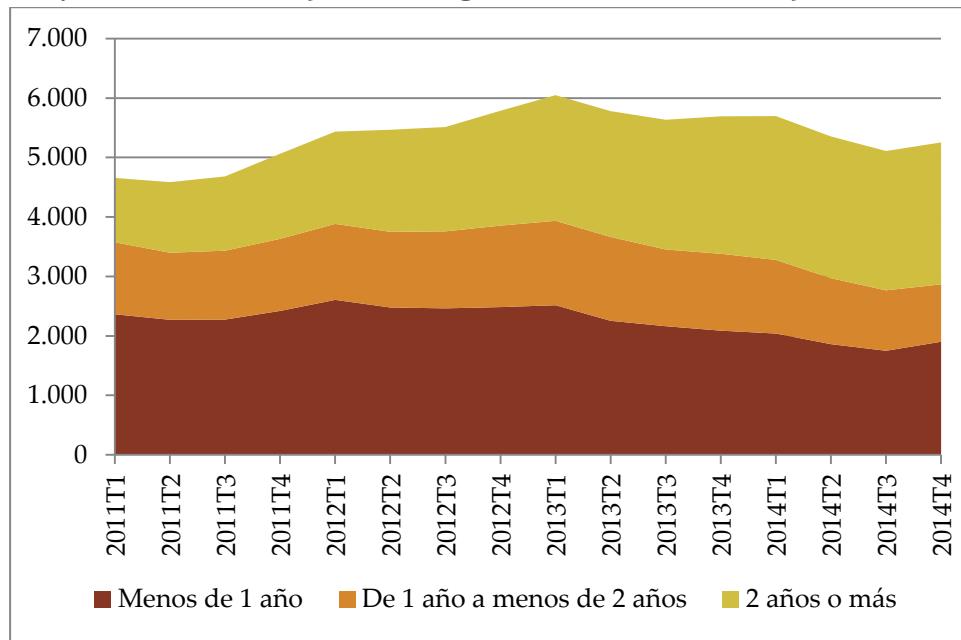
Grafico 5.5. Parados mayores de 54 años según duración del desempleo (miles)



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA

Aquí podemos ver con más claridad la tragedia de la desvinculación del trabajo y de la profesión, al constatar que 400.000 sobre los 600.000 parados mayores llevan 2 o más años en paro el 31 de diciembre de 2014. Para estos no ha habido "brotes verdes" en el año de la supuesta salida de la crisis y la curva de la duración del paro, si eliminamos subidas y bajadas puntuales, sigue yendo hacia arriba, un mal presagio.

Gráfico 5.6. Total de parados según duración del desempleo (miles)



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos EPA

La duración del desempleo del colectivo de más edad es superior a la de los desempleados en general como puede verse en el gráfico 5.6. Para ser más precisos, si observamos lo que pasaba a finales de 2012, el 48,6% de los parados de este colectivo estaba en larga duración del desempleo (2 o más años) contra el 32% de los parados en general, mientras que a finales de 2014 el porcentaje de los primeros ha subido al 60,7% y el de los segundos al 43,1%. Todos han visto empeorar su situación, pero los mayores en forma más acentuada.

El incremento de la duración del desempleo tiene dos lecturas, una referida a las condiciones de vida y la otra a las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. Son manifiestas las dificultades para encontrar empleo a esa edad, por tanto se necesita poner sobre la mesa políticas específicas para ese colectivo que no tiene por delante muchos años de vida laboral y, de no tener empleo, puede ver disminuido su nivel de vida actual y comprometido el futuro, al cobrar una pensión más baja. Es lo que ponen de manifiesto los estudios que señalan el incremento de la

pobreza en esos colectivos (CES 2013). Pero también es posible que muchos vean disminuidas sus pensiones al cobrar subsidios que representan cotizaciones bajas o bien que se vean obligados a jubilaciones anticipadas con recortes de la pensión. Es la segunda cara de la “recuperación” del empleo que se está dado desde finales de 2013 y que se agrega al mal empleo.

4.3. Políticas de empleo para desempleados mayores

A un paro de larga duración de las personas mayores de 54 años –esto es, a 10 años de su jubilación- es necesario responder con políticas de empleo, pasivas y activas. Queremos ver lo que, al respecto, está planteando la Unión Europea y lo que se está haciendo en España, con el fin de evaluar estas actuaciones y poder sugerir cambios, si resulta claro que no estamos avanzando como sería necesario.

4.3.1. Políticas en la Unión Europea

El Tratado de Lisboa proponía llegar a una tasa de ocupación del 55% para mayores de 54 años (Tratado de Lisboa, 2000), dado que muchos de los países de la UE estaban por debajo de esa tasa, no sólo debido al desempleo, sino también por vuelta a la inactividad o a jubilaciones anticipadas. Con la crisis se ha asumido el concepto de “envejecimiento activo”, que reafirma el consejo de la Unión Europea al conmemorar el año 2012 con ese objetivo⁶. El Consejo manifiesta la necesidad de enfrentarse a los desafíos que comportan el riesgo de exclusión y pobreza de estas capas de la población, incrementando la participación de los mayores en el mercado de trabajo así como asegurando pensiones sostenibles y adecuadas. Respecto al primero de los objetivos, que sería también la garantía del segundo, se plantean medidas como educación y formación permanentes, condiciones de trabajo sanas, servicios de empleo apropiados a las necesidades de las personas mayores. Pero, en la práctica, se ha seguido presionado por reformas de los sistemas de jubilación que alargarían hasta los 67 años la edad de desvinculación de la vida laboral, a pesar del incremento de quienes pierden el empleo después de los 54 años. Al mismo tiempo, no hay fondos europeos de apoyo a los parados de más edad –como sí los hay para los jóvenes hasta 30 años, aunque puedan ser considerados insuficientes como se señala en otro capítulo de este estudio- lo que implica una manifiesta contradicción con el pretendido “envejecimiento activo”, puesto que resulta obvio que, tratándose de empleos poco cualificados –recordemos que de ahí provienen la mayoría de los

⁶ Declaración sobre el año europeo del envejecimiento activo y la solidaridad intra-generacional (2012): una estrategia futura, publicada el 7 de abril de 2012

parados de edad avanzada en España- las empresas van a preferir jóvenes a mayores, si no existe algún tipo de incentivo.

La UE sigue manteniendo, sin embargo, la recomendación a los Estados miembros para que propicien el envejecimiento activo, con una serie de medidas entre las que destacan: formación, flexibilidad de jornada, reducción de cotizaciones para la contratación de estas personas, empleo de población mayor en servicios públicos (European Commission 2012). Obviamente, hay países que han hecho más en esa línea y otros que han hecho menos, depende de la concepción de las políticas activas que predomine y de los niveles de estado del bienestar que se hayan conseguido y se quieran mantener.

Si se comparan estas propuestas de la Comisión y del Consejo y se tiene en cuenta las reformas del sistema de pensiones que muchos países están llevando a cabo bajo la presión de la Comisión, cabe pensar que lo que se busca es que en los últimos años de la “vida laboral” mucha gente se tenga que arreglar con cualquier pequeño trabajo o con un subsidio ínfimo o que recurra al sostén de la familia, lo que provocará automáticamente que el sistema público de pensiones tenga menos gasto en el futuro, que podría ser el verdadero objetivo.

Tenemos más información sobre la experiencia de diversas países de dentro y fuera de la Unión que han seguido recomendaciones de la OECD, respecto a esta franja de desempleados, desde la publicación de *Live Longer, Work Longer* (OECD 2006) que ha propiciado varios estudios de caso a nivel nacional en los años posteriores. Tenemos en cuenta aquí los estudios sobre Francia, Holanda, Noruega y Suiza sobre posibles mejoras del Mercado de trabajo para trabajadores mayores y sobre el grado en que estos cuatro países han implementado medidas para avanzar (Sonnet et al. 2013).

Se identifican tres áreas amplias para fomentar el trabajo a una edad avanzada:

- fortalecer los incentivos financieros para seguir trabajando: mejorar los incentivos para permanecer en el trabajo más tiempo. Eliminar incentivos para retirarse temprano. Asegurar de que desempleo, discapacidad y otros beneficios sociales no se utilizan como caminos alternativos a la temprana salida del mercado de trabajo. Dar mejores opciones para la jubilación gradual.
- eliminar las barreras al empleo que puedan venir de las empresas: vigilar de cerca los efectos de la legislación contra la discriminación. Avanzar en la supresión de jubilación obligatoria. Prácticas de revisión salarial basadas en edad o duración del

servicio. Ayudar a proteger las oportunidades de empleo. Alentar a los interlocutores sociales para promover las mejores prácticas.

- Mejorar la empleabilidad de los trabajadores de edad avanzada: proporcionar oportunidades de formación adecuada en todas las edades. Ayuda a privados y agencias de empleo públicas para dar mejor asistencia a mayores que buscan empleo. Mejorar el ambiente de trabajo. Reconocimiento de habilidades adquiridas en la práctica.

Cabe decir que este tipo de recomendaciones resultan con frecuencia genéricas, teóricas o difíciles de llenar de contenido, sin hablar de recursos, plazos, condiciones, etc. Es el lenguaje típico de los organismos internacionales que permiten que todos los gobiernos y otras instituciones puedan elaborar Informes que permitan estar en línea con las propuestas generales.

4.3.2. Políticas en España

Las políticas que se han desarrollado en España, en los últimos 2 o 3 años, respecto a este tipo de desempleados han sido políticas pasivas y activas; pero empiezan a desarrollarse las mixtas. En las primeras se han dado algunas restricciones, como veremos inmediatamente. En las segundas sobresalen los incentivos a la contratación indefinida y programas de fomento al empleo para los trabajadores con desempleo de larga duración, aunque no parece que su eficacia haya sido elevada. Las mixtas empiezan a ser una opción que cada vez más gente toma en cuenta.

Políticas pasivas

Tal como hemos señalado anteriormente, el desempleo en esta franja de edad está por debajo de la media, pero la duración de esa situación supera la del conjunto de los desempleados. Es decir, los trabajadores mayores tienen más dificultades para volver a encontrar un empleo. Por ello es frecuente que los parados mayores hayan agotado sus prestaciones de desempleo y tengan, como mucho, un subsidio por desempleo. Tales subsidios hasta 2012 se otorgaban a todos los mayores de 52 años sin empleo, pero desde julio de ese año sólo a los mayores de 54 años y con algunas condiciones, que son las siguientes⁷: 1) Estar inscrito como demandante de empleo y no haber rechazado una oferta de empleo adecuada ni haberse negado a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional desde la inscripción como demandante de empleo. 2) Aceptar el compromiso de actividad, consistente en: buscar activamente empleo, presentarse a

⁷ Véase RDL 20/2012, de 13 de Julio.

cubrir las ofertas de empleo que le faciliten los servicios públicos de empleo, aceptar las colocaciones adecuadas, participar de forma activa en las acciones de información, formación, inserción, trabajos de colaboración social, etc. 3)Carecer de rentas; ello implica que el solicitante no tenga rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 % del salario mínimo interprofesional, es decir, no supere 483,98 euros/mes y que la renta media de los miembros de su unidad familiar no supere tampoco esa cantidad. Para llevar a cabo este cálculo se tienen en cuenta todas las rentas de todos los miembros de la unidad familiar: salarios, pensiones de la Seguridad Social, intereses bancarios, alquileres, becas, excepto la cuantía de la indemnización legal por fin de contrato. Hay que demostrar anualmente en la declaración de renta que se sigue en esa situación.

Estas condiciones y en particular la última, que vincula los parados de 55 y más años a los ingresos globales que entran en su unidad familiar a efectos del cobro de este subsidio indefinido, permite suponer que muchos parados con 55 y más años no reciben ese ingreso⁸. Basta que vivan con una pareja que ingrese 968 euros al mes para que eso sea así. O con una pareja que ingrese 726 y un hijo que ingrese una idéntica cantidad. Pero la realidad es que puede haber muchas personas de 55 años con un hijo menor de 30, con empleo precario y con una mujer/marido igualmente con empleo precario. Esta condición no parece aceptable en un país que dice preocuparse por su gente, particularmente cuando a esta le resulta imposible encontrar trabajo. Así mismo, mientras que la segunda condición parece exigible si se acepta el compromiso de actividad, la primera es, nuevamente, una imposición que no puede recibir otro calificativo que el de arbitraria. En efecto, no haber rechazado una oferta de empleo, digamos de 800 euros, desde que se ha hecho la inscripción como demandante de empleo, a lo mejor hace tres años, viniendo de un empleo en el que se cobraban más de 2.000 euros, es un caso casi milagroso; por tanto, muchos desempleados de 54 años y más años se quedan sin subsidio por esa condición.

Con tales condiciones, el subsidio para mayores de 54 años se puede percibir hasta la edad de 65 años –salvo excepciones- cuando ya se puede cobrar una pensión contributiva. La cantidad de dicho subsidio es de 426 euros/mes, excepto que el empleo anterior hubiese sido a tiempo parcial, en cuyo caso este subsidio se vería minorado proporcionalmente. Así mismo, el SEPE ingresa las cotizaciones correspondientes a la jubilación del trabajador, pero serían equivalentes al mínimo vigente en su grupo de cotización. Evidentemente, esta cotización suele reducir el

⁸ Al publicarse la nueva norma, los sindicatos señalaban que al menos el 20% de los parados de esa edad, ya sin prestación, no podrían cobrar el subsidio permanente.

volumen de jubilación percibido, si los años de subsidio se alargan. Por último, cabe decir, que estos trabajadores siguen teniendo derecho a acciones de formación, orientación o reconversión con el fin de encontrar un empleo.

Parece escasamente realista –se podría utilizar otro calificativo- la conclusión a la que llega un reciente estudio sobre los parados de larga duración, en lo que se refiere a los desempleados de mayor edad: “El resultado que encontramos, de que el cobro del subsidio claramente disminuye la salida hacia un empleo de modo muy notable, nos hace pensar que el subsidio de desempleo, bien sea contributivo o asistencial, desincentiva la búsqueda de empleo o la aceptación de ofertas recibidas. Cualquiera de los dos efectos es negativo y, en consecuencia, se deberían diseñar mecanismos que no produjeran este efecto de disminución de la salida hacia un empleo. Para ello, es necesario, como se ha dicho anteriormente, que los parados de larga duración reciban tratamientos de formación y recolocación, y que la alternativa del empleo resulte siempre más favorable a la de estar parado” (De la Rica y Anghel 2014). Es decir, interpretamos nosotros, que se rebajan las prestaciones por desempleo o su duración, de manera que cualquier mal pagado trabajo sea más apetecible. Es el discurso que han hecho muchos expertos en países y situaciones de alta creación de empleo y que algunos han trasladado, sin más, a contextos de alto paro –como España- en los que no se crea empleo, ni bueno ni malo hasta hace un año, que se empieza a crear empleo malo.

El Delphi que hemos llevado a cabo para esta investigación, es ilustrativo en la cuestión que estamos tratando: el 29% de los entrevistados está de acuerdo que las personas mayores de 55 años tengan un subsidio garantizado hasta la jubilación, si no encuentran empleo. Lo que viene a decir, que quieren volver a la política vigente hasta julio de 2012, aunque admiten que esas personas, inscritas, puedan recibir ofertas de trabajo. Una parte importante del resto optan por mayor vinculación entre políticas activas y pasivas, como veremos más abajo. Pero son muy pocos los que dicen que lo que conviene es reducir aún más los subsidios.

Políticas activas

Los Planes Anuales de Políticas de Empleo para 2013 y 2014 ponen el acento sobre políticas de empleo para jóvenes, pero son mucho menos específicos y generosos en recursos por lo que respecta a la franja de edad de 45 y más años (21% en paro en diciembre de 2014) y a la franja de edad de 55 y más años (20% en paro en diciembre de 2014). Ciertamente ambas franjas de edad se pueden beneficiar de los capítulos que cuentan con más recursos: formación ocupacional y bonificaciones a la contratación. Pero parece poco probable que los desempleados de 45 y más años, en

general con menor cualificación formal que los de edades inferiores, tengan más posibilidades de obtener un empleo gracias a esa formación, aunque en la convocatoria se persiga explícitamente la presencia de estos colectivos⁹. A contrario, parece probable que las empresas tiendan a contratar a trabajadores más jóvenes, en general, con medidas de fomento a la contratación, dado que para empleos de baja cualificación (hostelería, servicios) la edad joven es una ventaja. . Con más razón podemos pensar que la franja de 55 y más años aún se beneficiará menos, por idénticos motivos.

Sólo podrían beneficiarse más los parados mayores de 55 años, si existe voluntad política de que así sea, en dos tipos de programas, el primero que combina formación con contratación en general y el segundo que se refiere a oportunidades de empleo, aunque sin formación necesariamente, para colectivos con especiales dificultades para encontrar empleo. El primero de ellos recibe casi 256.000 euros en 2013 y 245.608 en 2014. El segundo, algo menos, 234.544 en 2013 y exactamente la misma cantidad en 2014. Muy poco dinero para los dos juntos y para cada uno de ellos por separado, si tenemos en cuenta la magnitud del problema. Creo que podemos suponer que el colectivo que aquí estamos analizando puede tener más cabida en el segundo de los programas, junto con otros colectivos, evidentemente, que en el primero; pero en cualquier caso, son claramente escasos los recursos que se les dedican.

Además de los programas estatales de políticas activas de creación directa de empleo, las comunidades autónomas, las diputaciones y los ayuntamientos mismos – todos ellos en el límite de sus posibilidades que suelen ser pocas, aunque diferenciadas- llevan a cabo programas de los que se benefician los parados de larga duración, en particular mayores de 45 años y, en forma especial, mayores de 55 años. Es muy difícil recoger datos fehacientes de todos estos programas, pero con una proyección realizada sobre algunas entrevistas a ayuntamientos mayores de 10.000 habitantes, podríamos pensar que los puestos creados con ese programa en los últimos meses de 2014 y primeros de 2015¹⁰ han dado ocupación a entre 150.000 y 200.000 parados que, a lo largo de varios meses están fuera del desempleo, aunque las perspectivas que tengan sean casi únicamente poder volver a repetir la experiencia después de un periodo sin trabajo.

⁹ Convocatoria formativa Generalitat 2014: Priorizando “Persones majors de 45 anys, d’entre les quals es farà un especial seguiment de la participació de les persones de 54 i més anys, en línia amb les directrius europees”.

¹⁰ Evidentemente el año 2015 no es un año normal al respecto, al tratarse de un año electoral. Quizá los últimos meses de 2014 participan de las mismas características.

La eficacia de todos estos programas, cuando se aplican al colectivo de desempleados mayores de 54 años, debería ser calificada de social en el grado en que se da, por cuanto contribuye a que no se incremente el nivel de pobreza. Difícilmente podemos hablar de eficacia en cuanto política de empleo, puesto que la tasa de desempleo de este colectivo se incrementa hasta bien entrado 2013, luego se mantiene y declina menos que la general en los dos últimos trimestres de 2014, cuando lo hace el conjunto de los desempleados, como hemos visto en el capítulo 2. La razón sigue siendo la misma: el colectivo de desempleados mayores, aún después de un breve periodo de inserción laboral, aún con algún tipo de formación añadida, siguen estando en posición desfavorable respecto a parados más jóvenes, puesto que la gran mayoría de los trabajos que se crean son poco cualificados, como hemos indicado.

La contratación directa de empleo que supone el segundo de los programas mencionados “no tiene buena prensa en la UE en los últimos años y se ve con recelo también en España” (entrevista técnica SOC). Es contratación por 6 o 9 meses realizada a parados de larga duración, en actividades de servicio público, con prioridad a quienes tienen más edad.

Si analizamos la multiplicidad de contratos cerrados en 2014 (Tabla 1 de Anexo), año de una cierta recuperación del empleo, percibimos que sólo 15.932, el 3,8% de los contratos convertidos en indefinidos se han hecho con los mayores de 54 años, cuando la tasa de paro de estos es del 19,7% y suponen el 11,3% de los parados, superando en varios puntos al conjunto de los parados por lo que a duración del desempleo se refiere, como hemos visto anteriormente.

Políticas mixtas

Diversos países, España entre ellos, están implementando programas de políticas activas, principalmente formativos, para aquellos que están cobrando las prestaciones por desempleo. A veces esta participación es obligatoria, puesto que se vincula con posibles sanciones relativas a la suspensión de dichas prestaciones. Aún en programas de subsidio temporal de desempleo, de baja cuantía en el caso de España, la participación en programas formativos se pone como condición para cobrar la ayuda. Son las llamadas políticas mixtas que se basan en una doble filosofía: cuanto antes se realicen actuaciones encaminadas a volver al empleo, como formación o prácticas, menos pérdida de competencias tendrá lugar y más posibilidades de éxito tendrán los parados; y cuanto más breves sean los períodos de pago de prestaciones de desempleo, de más recursos podrá disponer la Administración para garantizar las prestaciones de otros parados o para otras

políticas. Parece consistente la primera de las razones, pero la segunda es más discutible no porque teóricamente no sea correcta, sino porque su implementación depende de opciones políticas que en general ni los ciudadanos ni los parados controlan.

Con todo, hemos querido captar la opinión de los encuestados a través del Delphi sobre la posibilidad de complementar políticas pasivas y activas. El 61% de los entrevistados consideran que sería adecuado “condicionar las prestaciones y las subvenciones al desempleo a la aceptación de propuestas formativas o de empleo similar al perdido”. Es decir, se da un paso más al subrayar la posibilidad de compatibilizar prestación no sólo con formación, sino también con empleo. Ello nos permite pensar que expertos y actores sociales con diversos enfoques pueden estar de acuerdo, mayoritariamente, en que los desempleados entren cuanto antes en el circuito de las políticas activas. Pero este punto de vista merece ser complementado con otro que aparece en la misma encuesta: el 45% de los encuestados señalan que en la actual situación de escasez de empleo se requeriría incrementar las prestaciones y su duración. A ello se agregaría una proporción considerable de quienes sugieren otras salidas entre las que sobresalen dos: instaurar algún tipo de renta permanente (renta básica, renta mínima, ingresos a quienes no tienen empleo ni otros recursos, etc...) y potenciar las políticas activas para estas personas (asesores de empleo que lleven un grupo manejable de parados, formación en general, formación especial para ciertos colectivos, simultanear parte de la prestación con empleo subvencionado). Por tanto están de acuerdo en el intercambio que se expresa en la frase anterior, pero creen que en el mismo los parados deben ver mejorada su prestación económica por si no salen del desempleo o tienen que volver a él, amén de otros apoyos.

Las políticas mixtas pueden jugar un papel muy importante para los desempleados mayores de 54 años. Por las razones que anteriormente hemos señalado, muchos de estos desempleados son difícilmente “reinsertables” en las empresas privadas. Se requeriría explorar nuevos campos en el ámbito público que, a cambio de un salario semejante a la prestación por desempleo y de más larga duración, tuviesen la oportunidad de realizar trabajos públicos en servicios menos cualificados que no impidiesen la contratación de trabajadores públicos con calificación adecuada. Esta es justamente la razón de la reticencia que suelen manifestar los sindicatos, que esta prestación con contratación en el ámbito público impida la contratación de otros trabajadores. Estos temores, justificables cuando las tasas de desempleo son relativamente bajas, tienen menos sentido cuando las tasas

de paro son tan altas y hay colectivos que han quedado bloqueados. Parecería que mejor que una subvención de por vida podría ser un salario modesto –a discutir a fondo la cuantía entre gobierno y sindicatos- en forma de prestación de desempleo, a cambio de un trabajo de utilidad pública; sería una situación que permitiría a algunos volver al ámbito privado con el tiempo, al no perder competencias básicas, supondría un trato de mayor dignidad para los parados y no implicaría un gasto mucho más elevado que un subsidio indefinido, al dar a estas personas mayor capacidad de consumo, por tanto insuflar más energía al consumo interior.

4.4. ¿Hay riesgo de vuelta a la situación de inactividad o a la economía sumergida?

Tal como se ha visto en el capítulo 2, una parte de los parados está volviendo a la inactividad, efecto que suele ser conocido como desánimo. Aunque también los de 54 y más años pueden volver a la inactividad, éste es un riesgo mucho mayor para los menores de esa edad y en particular para los muy jóvenes (véase los ni ni) así como para aquellos que están en la franja entre 45 y 54, en particular cuando son mujeres que además de no encontrar trabajo tienen obligaciones de cuidado en sus familias. La vuelta a la inactividad a la espera de que las cosas mejoren y vuelvan a incrementarse las oportunidades de empleo, puede ser una salida obligada, pero que entraña muchos riesgos, dado que en pocos años las exigencias que puede tener un oficio o profesión pueden haber cambiado en forma notable, de modo que luego sea difícil volver o bien se hayan perdido años de cotización que es imposible recuperar. Sólo puede tener sentido entre los jóvenes, con el objetivo de dedicarse a completar estudios o en quien quiera o deba dedicar unos años al cuidado de niños u otros familiares. Pero más allá de una cierta edad entraña riesgos de futuro, de manera que podemos presumir que la vuelta a la inactividad en muchos casos es obligada por la coyuntura del mercado de trabajo.

Quisiéramos volver a recordar el 1.800.000 parados, mayores de 45 años a finales de 2014, muchos de ellos con desempleo de larga duración. Algunos expertos creen que el problema del desempleo en España se “solucionará” sólo si una parte importante de estas personas –principalmente piensan en las mujeres- vuelve a la inactividad. Evidentemente, sí es una “solución estadística” al desempleo, algo que podría gustar a algunos políticos, pero no es la solución de los problemas reales de los ciudadanos. La realidad que se producirá, en ese caso, será la de exclusión social o semi-exclusión de estas personas, en parte ayudadas por sus familias en parte sobreviviendo con trabajos sumergidos temporales. Su perspectiva es la de pensiones

bajas. Una política de empleo seria, de un país que se interesa por su gente, no puede contentarse con ese tipo de solución.

Podría suceder que una parte de los 1.800.000 a los que nos acabamos de referir o bien de los 600.000 parados que superan los 54 años no interesaran a un mercado de trabajo que la legislación laboral, desde 2010 en adelante, ha dejado tan desregulado. Para ser precisos, la tasa de paro de los de 55 y más años ha bajado en los últimos 6 meses del 19% al 17,89%, esto es el 1,1%, mientras que la ocupación sólo ha crecido el 0,95%, lo que probablemente quiere decir que algunos han cedido y han vuelto a la inactividad. Este sería el momento de las políticas mixtas pasivas/activas por parte de un gobierno que se preocupe por la gente.

Aunque al mercado no le convenga la actividad de estas personas, a la sociedad sí le conviene, y mucho; tienen algo muy importante, experiencia, competencias concretas, disciplina de trabajo. Por tanto es el momento de las políticas mixtas a través de las cuales la sociedad aporta prestaciones a estos parados de muy larga duración a cambio de que ellos puedan realizar trabajos útiles para la comunidad, pero con un componente de formación que permita que algunas de estas personas puedan volver al mercado de trabajo regular.

Los sindicatos así como Cáritas y otras instituciones de apoyo señalan que muchas personas mayores sobreviven gracias a horas trabajadas en la economía sumergida. Se puede adivinar que es así observando las cuadrillas de las obras de rehabilitación que, gracias a eso, también salen más baratas a los clientes. Pero la economía sumergida no parece que sea el colofón más adecuado a una larga vida laboral.

5. CONCLUSIONES

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

hemos visto a lo largo del capítulo: los recursos que se dedican a las prestaciones del desempleo y la importancia que se atribuye a las políticas activas que se ponen a disposición de los parados, en particular de aquellos que menos posibilidades tienen de resolver su situación de desempleo, individualmente, en el mercado de trabajo. Vamos a referirnos ahora al primero, mientras que profundizaremos en el segundo en el capítulo siguiente de este Informe.

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

- 2) Los recursos dedicados a la cobertura del desempleo no deben ser analizados fuera de contexto ni como meros datos estadísticos, sino en relación con la tasa de paro y la duración del desempleo, porque se entiende que un país debe hacer lo que esté en sus manos para que los parados vuelvan al mercado de trabajo, pero también para que se resientan lo menos posible en su bienestar. Pues bien, si

miramos las cosas contextualizadas y en perspectiva histórica, hemos de decir que los recursos en prestaciones por parado disminuyen desde 2007, con una caída aún más pronunciada desde 2012, que se ha frenado un poco en 2014; la lógica nos llevaría a pensar justamente lo contrario, porque si el paro aumenta mucho quiere decir que bastantes parados verán cómo se alarga su situación, algo de lo que tenemos constancia y que se llama paro de larga o muy larga duración. Así que tiene poco sentido señalar que España dedica un 3% de su PIB a las prestaciones y subsidios por desempleo frente a otros países que pueden dedicar el 1% o menos, como si eso fuera una razón más de la crisis. Lo que tiene sentido es comparar con otros países la intensidad del esfuerzo social y económico en relación con los parados. Un indicador nos permite tener este punto de vista: el porcentaje de recursos PIB dedicados por punto de desempleo. Ahora bien, si comparamos España con la UE-28, y con algunos países en particular, percibimos que la media de los 28 países en gasto por punto de desempleo es del 0,18% mientras que la de España es del 0,11%, es decir un 40% menos. Todos los países que hemos utilizado para la comparación nos dejan bastante atrás, excepto Polonia y Reino Unido, como habrá visto el lector. Pero hay que dar un paso más: la tasa de desempleo de larga y muy larga duración nos deja igualmente a la cola de la UE algo que, en coherencia, debería implicar que el Gobierno dedicara un porcentaje de recursos más alto que la media europea a cada punto de paro, cosa que no sucede, y que también dedicara más cantidad de recursos que otros países a las políticas activas, esto es, a facilitar la vuelta de los parados al mercado de trabajo, que tampoco sucede.

Las políticas de empleo deben ser globales: deben considerar los parados como un colectivo social que debe ser tenido en cuenta al diseñar políticas económicas y políticas del mercado de trabajo, activas y pasivas, además de ciertas normas regulatorias. A la sociedad no le vale abandonar a su suerte a una parte muy importante de los parados al tiempo que se crean empleos temporales y de baja calidad para otros. Por el contrario, todo forma parte de una situación más general que llamamos situación del empleo.

- 3) La tasa de cobertura, tanto la de prestaciones como la de prestaciones + subsidios, va a la baja desde 2011. Esto es más patente si nos referimos a la prestación contributiva que, a finales de 2014, es del 24,5% (1.250.000 desempleados) en relación al paro registrado y de en torno al 20%, si nos referimos a las cifras de la EPA, que son las que se comparan a nivel internacional. Son muchísimos parados los que quedan sin prestación. Es verdad que otro 24% tiene un subsidio temporal

o una renta activa de inserción de 426 euros, pero ese subsidio es un ingreso insuficiente, sobre todo en las ciudades, y siempre al albur de que los gobiernos puedan decretar o no su continuidad y cambiar las condiciones para cobrarlo. A finales de 2014, más de dos millones de quienes contestan en la EPA que no están trabajando, a pesar de querer hacerlo, no cobran ni prestación ni subsidio alguno. Es un volumen muy importante de población excluida, buena parte de la misma con desempleo de larga duración.

Tal como hemos señalado más arriba, el desempleo de larga duración convierte el paro en algo muy distinto de lo que teníamos en 2007, cuando quienes buscaban trabajo lo encontraban en pocos meses aunque fuera de baja calidad. Tampoco es comparable con ciertos países europeos - hemos subrayado el ejemplo de Dinamarca- en los que el Estado emplea muchos recursos, económicos y humanos, no sólo para que el desempleo sea de breve duración, sino para que el empleo encontrado tenga la máxima calidad posible. Cuando con la estructura productiva que tiene España se dan, en los períodos de recesión o crisis, altas tasas de desempleo y éste es de larga duración, la Administración correspondiente no debe actuar como si la tasa de desempleo fuese baja y el desempleo de corta duración, sino como lo que es.

Los países tienen que enfrentarse con el tema del desempleo desde sus características particulares, lo que implica políticas de empleo específicas. Una de ellas se ha llamado creación directa de empleo para actividades de utilidad pública real, por períodos más largos de los que solían ser utilizados en otras circunstancias, por ejemplo en períodos expansivos. Probablemente hay que volver a usarla cuando se tiene un atasco de desempleados que no es posible gestionar a través del mercado. Pero las condiciones de uso de dicha política deben modernizarse con especial atención a los dos colectivos de mayor peso en el desempleo o en el desempleo de larga duración, que vienen a coincidir con los dos extremos del arco de edad laboral: jóvenes con lagunas formativas importantes (ver el capítulo dedicado a las políticas de empleo para jóvenes, en este Informe) y trabajadores mayores de 54 años que difícilmente van a poder asimilar una formación para cambiar de empleo. En el primer caso, el de los jóvenes, la creación directa de empleo puede tener una función básica formativa cuando menos en competencias como "disciplina laboral", "trabajo en grupo", "responsabilidad de tareas y materiales" que posiblemente no han tenido anteriormente y que les va a servir para acceder al mercado de trabajo mucho más que un simple curso formativo teórico. En el segundo caso, los trabajadores de

más edad, su “capacidad de empleo”, después de participar en el plan de creación directa de empleo, no será superior a quienes no han participado, pero será más digno para ellos y más adecuado económicamente que perciban estos ingresos por un trabajo útil a la comunidad que a través de subvenciones diversas al desempleo. El sentimiento de dignidad es importante para intentar la vuelta al mercado de trabajo.

- 4) Por cuanto respecta a las condiciones para cobrar las prestaciones, hemos querido comparar la situación española con la de diversos países de la UE: Dinamarca, Alemania, Italia, Reino Unido, Polonia y Francia, con el doble objetivo de verificar que, aunque ciertas dinámicas de la evolución de las políticas pasivas son comunes, las especificidades mantienen distancias muy importantes entre los países.

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

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

pueda costar más -hasta períodos de paro sin cobrar desempleo- acumular el tiempo necesario para comenzar a cobrar la prestación de desempleo y éste se pueda agotar sin que hayan vuelto a encontrar un empleo. Tampoco habría que olvidar que la renta media obtenida con la prestación está en función del salario medio, estando España en la parte baja de los países de la UE-15 por cuanto a salarios se refiere.

- 5) Las políticas mixtas, pasivas-activas, podrían ser una salida para los desempleados de larga duración que ya han agotado prestaciones y subsidios, con la condición de llevar a cabo ciertas reformas de las mismas. No se trataría meramente de ir alargando el subsidio, sino de, una vez incrementado éste al menos hasta el salario mínimo interprofesional, dotar a los parados de acceso a las políticas activas (particularmente formación) y de poner más recursos públicos (principalmente en forma de técnicos y asesores de empleo) a disposición de unos parados que, a veces, no tienen posibilidades adecuadas para buscar autónomamente un empleo.

Si bien los trabajos que estas personas podrían realizar, presumiblemente a tiempo parcial para dejar tiempo para la formación, serían de servicios a la comunidad, se debería vigilar para que no se tratara de empleos "normales" encubiertos que quitaran posibilidades a otras personas, rebajando costes para la administración, que es el temor que a veces han expresado los sindicatos. Deberían ser actividades temporales y que mejoran la calidad de vida de las ciudades y de sus habitantes o de los servicios públicos que ya se prestan, pero que no constituyen su núcleo: ajardinamiento, vigilancia, ayuda puntal a personas con discapacidades (hacer la compra, sacarlos de paseo, hacerles compañía), asesoramiento a jóvenes del mismo oficio, vigilancia en salidas y entradas de los niños a los colegios, etc. La selección de las personas podría seguir criterios como: personas que estén en paro de larga duración, por encima de determinada edad, de los que los servicios locales de empleo puedan verificar que no tienen otras oportunidades. Por supuesto, estas personas deberían obligatoriamente aceptar empleos en el mercado, siempre que sean concordes con su edad y su ámbito profesional, cuando haya ofertas.

La formación a la que nos referimos también podría tener características especiales. Podría incidir sobre competencias muy prácticas determinadas por dos factores esenciales: la formación básica de ese colectivo y las demandas que el mercado de trabajo esté pidiendo en ese momento. Algunos aspectos podrían ser: entrenamiento sobre utilización de ciertas nuevas técnicas sencillas de aprender o

nuevas herramientas fáciles de manejar; capacitación para aceptar empleos nuevos aunque se haya hecho otra cosa toda la vida; nuevas actitudes sobre la importancia de ciertos servicios públicos aunque parezcan poco relevantes; reforzamiento de la dignidad de trabajar y de hacerlo a conciencia, etc...

Evidentemente, se trata de discutir éstas y otras condiciones y de llegar a acuerdos que puedan satisfacer los intereses de todos los colectivos que puedan estar afectados por este nuevo enfoque de las políticas del mercado de trabajo. Pero cuando un país tiene más de 1,5 millones de personas paradas de 45 y más años, de los cuales 600.000 con 55 y más años, en un porcentaje muy elevado con 2 o más años de desempleo a las espaldas, no puede quedarse sin hacer nada ni tampoco contentarse con el parche de los subsidios rotatorios, en particular cuando se acercan las elecciones. Por dignidad de los desempleados y por dignidad del país debe hacerse algo más. Debe revolucionar las políticas de empleo.

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

Miguélez, Fausto; Molina, Óscar; López, Pedro; Ibáñez, Zyab; Godino, Alejandro; Recio, Carolina (2013): "Nuevas Estrategias para la Inmigración: Recualificación para un nuevo mercado de trabajo". *QUIT Working Papers Series*, 18. [<http://hdl.handle.net/2072/243492>]

Miguélez, Fausto; López Roldán, Pedro y otros (2014): *Crisis, empleo e inmigración en España. Un análisis de las trayectorias laborales*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.

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

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

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

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

Venn, Danielle (2011): "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries", *OECD Social, Employment and*

Migration Working Papers, No. 131, OECD Publishing.
[<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>].

ANEXO

Tabla 1. Contrato de trabajo según edad y tipo de contrato para ambos sexos (2014)

	Total edad	De 16-19	De 20-24	De 25-29	De 30-34	De 35-39	De 40-44	De 45-49	De 50-54	De 55-59	> de 59
		años	años	años	años	años	años	años	años	años	años
Indefinido	928.664	14.902	91.585	152.454	164.263	155.204	125.795	97.469	68.494	39.333	19.165
(bonif./no bonif)											
Indef. Pers. Con discapacidad	7.158	61	323	623	788	1.117	1.245	1.151	1.085	559	206
Obra o servicio	6.680.679	158.426	860.948	1.067.906	1.102.014	1.071.686	896.815	700.280	482.823	240.528	99.253
Event. Circ. De la produc.	6.883.223	181.959	1.061.614	1.231.090	1.140.244	1.047.142	842.703	648.071	436.315	209.045	85.040
Interinidad	1.455.176	16.549	196.381	269.767	228.729	210.956	186.404	159.593	117.108	54.555	15.134
Temporal pers.con discapacidad	18.364	165	1.104	1.772	2.233	2.829	3.212	3.143	2.599	1.062	245
Relevo	14.715	38	1.056	2.831	2.750	2.665	2.022	1.590	1.035	530	198
Jubilación parcial	24.361							117	54	94	24.096
Sust. Jubilación 64 años	618		21	95	84	91	96	79	67	55	30
Prácticas	62.618	1.790	27.492	26.383	4.260	1.468	624	355	187	39	20
Formación	139.864	18.399	61.928	48.966	1.920	2.016	2.227	2.156	1.492	576	184
Otros contratos	97.140	1.742	9.539	16.521	15.824	13.358	12.235	10.603	9.463	5.341	2.514
Total contratos iniciales	16.312.580	394.031	2.311.991	2.818.408	2.663.109	2.508.532	2.073.378	1.624.607	1.120.722	551.717	246.085
Convertidos en indefinidos	414.509	3.890	45.370	83.112	81.151	71.288	53.589	36.995	23.182	11.480	4.452
Total contratos	16.727.089	397.921	2.357.361	2.901.520	2.744.260	2.579.820	2.126.967	1.661.602	1.143.904	563.197	250.537