

TEMA 3: POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO

1. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PASIVAS

1.1. Definición y características de las políticas pasivas de empleo

Las políticas pasivas del mercado de trabajo, principalmente materializadas en las prestaciones por desempleo, constituyen un elemento fundamental del Estado de Bienestar y de las políticas sociolaborales. Su importancia radica en que deben permitir que las personas que pierden su empleo puedan mantener un nivel de vida digno mientras buscan una nueva ocupación que se ajuste a sus capacidades y experiencia profesional.

A diferencia de las políticas activas de empleo, que se centran en la mejora de la empleabilidad y la inserción laboral mediante formación, orientación e intermediación, las políticas pasivas se orientan fundamentalmente a proporcionar una red de seguridad económica a las personas que han perdido su empleo. Esta diferenciación conceptual es fundamental para comprender el papel que cada tipo de política desempeña en el conjunto del sistema de protección social y en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Las principales diferencias entre políticas activas y pasivas pueden resumirse en los siguientes aspectos:

Objetivo: Mientras que las políticas activas buscan mejorar la empleabilidad y facilitar la inserción laboral, las políticas pasivas pretenden mantener un cierto nivel de ingresos para los desempleados, protegiéndoles de la pérdida de capacidad adquisitiva y de situaciones de exclusión social.

Enfoque: Las políticas activas adoptan un enfoque preventivo y orientado a la activación del desempleado. Por el contrario, las políticas pasivas tienen un carácter fundamentalmente paliativo y orientado a la protección, actuando como un mecanismo de compensación temporal de la pérdida de ingresos.

Instrumentos: Los instrumentos de las políticas activas incluyen formación, orientación profesional, intermediación laboral e incentivos a la contratación. Las políticas pasivas se materializan principalmente en prestaciones por desempleo, subsidios asistenciales y, en algunos casos, mecanismos de jubilación anticipada.

Duración: Las políticas activas suelen diseñarse con una perspectiva de medio a largo plazo, buscando efectos permanentes en la empleabilidad. Las políticas pasivas, en cambio, tienen generalmente una duración limitada y determinada, vinculada a períodos de cotización previos o a situaciones específicas de necesidad.

Participación del beneficiario: Mientras las políticas activas requieren una participación activa y comprometida del desempleado en programas de formación, búsqueda de empleo o mejora de competencias, las políticas pasivas han tenido tradicionalmente una naturaleza más pasiva, aunque en la actualidad existe una tendencia creciente hacia la condicionalidad y la vinculación con políticas activas.

Impacto en el mercado laboral: Las políticas activas buscan mejorar directamente el funcionamiento del mercado de trabajo, reduciendo desajustes entre oferta y demanda. Las políticas pasivas, por su parte, no tienen un impacto directo en el funcionamiento del mercado laboral, aunque sí ejercen efectos indirectos a través del mantenimiento de la demanda agregada y la calidad del emparejamiento laboral.

Es importante destacar que, aunque conceptualmente diferentes, las políticas activas y pasivas no son mutuamente excluyentes. De hecho, en la práctica actual, ambas tienden a complementarse de manera cada vez más estrecha. En España, como en la mayoría de países desarrollados, la percepción de una prestación por desempleo está cada vez más condicionada a la participación en programas de formación o búsqueda activa de empleo, reflejando una tendencia hacia la integración de ambas dimensiones de la política de empleo.

1.2. Justificación económica y social de las políticas pasivas

La justificación de las políticas pasivas de empleo va más allá de la mera protección individual del trabajador, abarcando razones tanto sociales como económicas que afectan al conjunto de la sociedad. Comprender estas razones es esencial para valorar adecuadamente el papel que estas políticas desempeñan en el sistema de protección social y en el funcionamiento de la economía.

1.2.1. Perspectiva social: la red de seguridad

Desde el punto de vista social, las prestaciones por desempleo actúan como una red de seguridad que previene situaciones de exclusión y pobreza, permitiendo que los trabajadores que pierden su empleo puedan mantener un nivel de vida razonable. Esta función de protección es especialmente relevante en contextos de crisis económica o reestructuración sectorial, cuando un número elevado de trabajadores puede verse simultáneamente afectado por la pérdida de empleo.

La ausencia de un sistema adecuado de protección por desempleo puede tener consecuencias sociales graves. Cuando existe una proporción elevada de personas desempleadas que ya no tienen derecho a percibir ingreso alguno, a pesar de que sigan sin empleo, se incrementa significativamente el riesgo de exclusión social, pobreza y deterioro de las condiciones de vida no solo de los desempleados, sino también de sus familias. Esta situación puede generar problemas sociales de largo plazo, incluyendo efectos sobre la salud física y mental, la cohesión familiar y las oportunidades educativas de los hijos.

Además, las prestaciones por desempleo contribuyen a la función redistributiva del Estado de Bienestar. Al proporcionar ingresos a quienes los han perdido, estos sistemas redistribuyen recursos desde períodos de ocupación hacia períodos de desempleo, y desde trabajadores ocupados hacia desempleados, contribuyendo a reducir la desigualdad y mantener la cohesión social.

1.2.2. Perspectiva económica: efectos sobre el consumo y la producción

Desde la perspectiva económica, si una parte importante de la población desempleada no recibe algún tipo de prestación, o ésta es muy baja, pueden producirse tres efectos negativos fundamentales para el conjunto de la economía.

En primer lugar, la capacidad de consumo de los desempleados y sus familias puede reducirse drásticamente, lo que acaba provocando una contracción de la demanda agregada. Esta reducción del consumo puede generar un círculo vicioso de decrecimiento económico y mayor desempleo, perjudicando no solo a los desempleados sino al conjunto de la sociedad. Las prestaciones por desempleo actúan así como un estabilizador automático de la economía, paliando los efectos negativos de las recesiones al mantener un cierto nivel de demanda agregada. Esta función estabilizadora es especialmente crucial en períodos de crisis, cuando la ausencia de estos mecanismos podría profundizar y prolongar las recesiones económicas.

En segundo lugar, cuando los trabajadores desempleados carecen de ingresos suficientes, pueden verse obligados a buscar recursos en la economía sumergida. Esta situación tiene múltiples efectos perniciosos: los ingresos obtenidos en la economía informal no generan las entradas fiscales que beneficiarían a la comunidad si los empleos fueran declarados; se reduce la base imponible del sistema tributario y de la Seguridad Social; y se fomenta una cultura de incumplimiento de las obligaciones fiscales que puede extenderse más allá del período de desempleo.

En tercer lugar, y quizás de manera menos evidente pero igualmente importante, las prestaciones por desempleo juegan un papel fundamental en la eficiencia del proceso de búsqueda y emparejamiento en el mercado laboral. Sin una adecuada cobertura económica durante el periodo de desempleo, los trabajadores pueden verse forzados a aceptar el primer empleo disponible, aunque este no se ajuste a sus cualificaciones, experiencia o potencial productivo, generando un resultado subóptimo tanto para el trabajador como para la economía en su conjunto.

1.2.3. Las prestaciones como "seguro de búsqueda": eficiencia en el emparejamiento laboral

Este tercer argumento merece una atención particular por sus implicaciones para la productividad y la eficiencia económica. Las prestaciones por desempleo actúan efectivamente como un "seguro de búsqueda" que permite a los desempleados dedicar tiempo y recursos suficientes a encontrar un empleo que maximice el aprovechamiento de su capital humano.

Esta función es especialmente relevante en economías modernas caracterizadas por un alto grado de especialización productiva y complejidad tecnológica, donde el correcto emparejamiento entre las habilidades del trabajador y los requerimientos del puesto de trabajo es crucial para la productividad agregada de la economía. Sin este colchón económico que proporcionan las prestaciones, un ingeniero especializado en inteligencia artificial podría verse obligado a aceptar un trabajo no cualificado para cubrir sus necesidades inmediatas; un médico especialista podría tener que trabajar en sectores ajenos a la sanidad; o un técnico con alta formación podría desperdiciar su capital humano en empleos de baja cualificación.

Desde esta perspectiva, las prestaciones por desempleo no constituyen únicamente un gasto social, sino una inversión en la eficiencia del mercado laboral. Al permitir búsquedas de empleo más prolongadas y selectivas, se facilita que los trabajadores encuentren empleos acordes a su formación y experiencia, maximizando así la productividad del trabajo y el crecimiento económico de largo plazo.

Naturalmente, este argumento tiene sus límites. Si las prestaciones son excesivamente generosas o de duración muy prolongada, pueden generar un efecto de "riesgo moral", reduciendo los incentivos para la búsqueda activa de empleo y alargando innecesariamente los períodos de desempleo. El diseño óptimo de un sistema de prestaciones debe equilibrar estos efectos contrapuestos: proporcionar protección suficiente para permitir búsquedas eficientes, pero mantener incentivos adecuados para la reincorporación al mercado laboral.

1.2.4. Función redistributiva y cambio de paradigma

Las prestaciones por desempleo también cumplen una importante función redistributiva dentro del sistema de protección social. En España, tanto las prestaciones contributivas (con sus topes máximos y mínimos) como las asistenciales contribuyen a esta función. Los diferentes sistemas de protección implican distintos niveles de equidad: los basados en el principio de suficiencia de rentas son más redistributivos que aquellos que simplemente sustituyen las rentas anteriores del trabajador.

Sin embargo, es importante señalar que en las últimas décadas se ha producido un cambio significativo en la concepción de estas políticas a nivel europeo. La tendencia ha sido recortar los beneficios individuales de las políticas pasivas, tanto en cuantía como en duración. Esta estrategia, que podía funcionar relativamente bien en períodos de expansión económica (aunque deteriorando potencialmente la calidad del empleo), presenta graves problemas durante las crisis económicas, cuando la dificultad objetiva para encontrar empleo prolonga los períodos de desempleo y puede incrementar significativamente los niveles de pobreza.

Paralelamente a esta reducción en la generosidad, se ha producido un cambio conceptual importante: la prestación por desempleo está evolucionando desde un derecho individual prácticamente incondicionado hacia un mecanismo de activación laboral. Cada vez más países europeos, incluida España, exigen a los beneficiarios de prestaciones su implicación activa en políticas de empleo y la aceptación condicionada de ofertas de empleo adecuadas, integrando así las dimensiones pasiva y activa de las políticas de empleo en un sistema coherente de protección y activación.

1.3. Conclusiones de la introducción

En conclusión, las políticas pasivas de empleo, y específicamente las prestaciones por desempleo, no pueden entenderse únicamente como un mecanismo de asistencia social a individuos en situación de necesidad. Constituyen, además, un instrumento económico con múltiples funciones: estabilización macroeconómica, mantenimiento de la demanda agregada, prevención de la economía sumergida y, fundamentalmente, facilitación de un emparejamiento eficiente entre trabajadores y empleos en el mercado laboral.

El diseño óptimo de un sistema de prestaciones por desempleo debe equilibrar múltiples objetivos potencialmente contradictorios: minimizar los desincentivos al trabajo que puedan generar, promover emparejamientos laborales de calidad, mantener su función redistributiva y estabilizadora, y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema. Como veremos en los siguientes apartados, el sistema español de protección por desempleo refleja un intento de equilibrar estos objetivos, aunque enfrenta importantes desafíos derivados de las características específicas de nuestro mercado laboral y de las transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas.

2. EL SISTEMA DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN ESPAÑA

2.1. Evolución histórica y marco normativo

El sistema de protección por desempleo moderno en España nace en **1980 con la Ley Básica de Empleo**, en un contexto de transición democrática y profundas transformaciones económicas y sociales. Esta ley sentó las bases del sistema de protección, aunque su configuración actual se consolidó con la **Ley de Protección por Desempleo de 1984**, que estableció una estructura más completa y definida del sistema de prestaciones.

Desde entonces, el sistema ha experimentado diversas reformas significativas, respondiendo tanto a cambios en el mercado laboral como a crisis económicas y nuevas realidades sociales. Entre las reformas más relevantes destacan las realizadas durante la crisis financiera de 2008-2014, que introdujeron modificaciones en la duración y cuantía de las prestaciones, así como en los requisitos de acceso.

La reforma más reciente y significativa fue aprobada en junio de 2024 mediante el **Real Decreto-ley 2/2024, de 21 de mayo**, que entró en vigor el 1 de noviembre de 2024. Esta reforma busca una mejora sustancial en la cobertura y condiciones de las prestaciones asistenciales, ampliando los colectivos protegidos y simplificando los procedimientos administrativos. El nuevo marco normativo representa una significativa modernización del sistema de protección por desempleo español, alineándolo con las tendencias europeas de integración entre políticas pasivas y activas.

Es importante señalar que el sistema español de prestaciones por desempleo se enmarca dentro del contexto más amplio de las políticas de empleo, reguladas actualmente por la **Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo**, que establece los principios generales de coordinación entre políticas activas y pasivas, y por el **Real Decreto 438/2024, de 30 de abril**, que desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

2.2. Estructura dual del sistema español: características generales

El sistema español actual se caracteriza por tener una **estructura dual** que busca dar respuesta a diferentes situaciones de necesidad. Esta estructura se compone de dos niveles de protección fundamentales: las prestaciones contributivas y las prestaciones asistenciales (o subsidios por desempleo), cada una con características, requisitos y objetivos diferenciados.

El sistema está destinado a las personas trabajadoras que, en edad de trabajar (entre 16 años y la edad ordinaria de jubilación), se encuentran en situación de pérdida de empleo, suspensión de contrato o reducción de jornada. La protección puede adoptar dos modalidades:

Protección total: Se aplica cuando la persona trabajadora cesa completamente en la actividad que venía desarrollando, perdiendo así la totalidad de sus ingresos laborales.

Protección parcial: Opera cuando el trabajador ve reducida temporalmente su jornada diaria ordinaria de trabajo entre un mínimo del 10% y un máximo del 70%, con la correspondiente reducción análoga del salario. Esta modalidad, especialmente relevante en contextos de crisis o reestructuración empresarial, permite a los trabajadores mantener su vínculo laboral mientras reciben apoyo económico por la reducción de ingresos.

La naturaleza dual del sistema refleja una filosofía de protección social escalonada: el primer nivel (contributivo) responde a una lógica de seguro social, donde los derechos están vinculados a las cotizaciones previas; el segundo nivel (asistencial) opera bajo principios de asistencia social, proporcionando una red de seguridad para quienes no pueden acceder al nivel contributivo o lo han agotado.

Esta arquitectura dual permite al sistema español combinar los principios de contributividad (propios de los sistemas de seguro) con los de solidaridad (característicos de la asistencia social), intentando garantizar que ningún desempleado quede completamente desprotegido, aunque con niveles de cobertura económica diferenciados según su historial de cotización y situación económica.

2.2.1. Prestaciones contributivas: el primer nivel de protección

Las prestaciones contributivas, conocidas coloquialmente como "el paro", constituyen el primer y principal nivel de protección del sistema español. Están destinadas específicamente a los trabajadores que han perdido su empleo habiendo cotizado durante un período suficiente, y se fundamentan en principios actuariales similares a los de un seguro, aunque con características particulares que las diferencian de los seguros privados tradicionales.

Requisitos de acceso

Para acceder a las prestaciones contributivas, los trabajadores deben cumplir los siguientes requisitos acumulativos:

Situación legal de desempleo: Este es el primer requisito fundamental. La situación legal de desempleo se produce en diversos supuestos:

- **Extinción o suspensión involuntaria de la relación laboral:** Incluye despidos colectivos o individuales, así como la terminación del contrato por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato.
- **Suspensiones de contrato con reducción de jornada:** Se consideran situación legal de desempleo las reducciones de jornada (y el salario correspondiente) entre un 10% y un 70% derivadas de expedientes de regulación de empleo.
- **Resolución voluntaria en supuestos tasados:** Aunque la regla general exige que la pérdida de empleo sea involuntaria, la resolución voluntaria del trabajador puede dar lugar a situación legal de desempleo en determinados supuestos, siempre que esté apoyada por sentencia judicial. Estos casos incluyen traslados a otro centro de trabajo que exijan cambio de residencia, modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo que perjudiquen la formación profesional o dignidad del trabajador, o causas justificadas como ser víctima de violencia de género.

Inscripción en la Seguridad Social: El trabajador debe haber estado inscrito en la Seguridad Social en España, cotizando específicamente por desempleo.

Edad: Ser mayor de 16 años y no haber alcanzado la edad ordinaria de jubilación.

Período mínimo de cotización: Se requiere haber cotizado un **mínimo de 360 días** (aproximadamente 12 meses) dentro de los 6 años anteriores a la situación legal de

desempleo. Este requisito refleja el carácter contributivo del sistema, vinculando el derecho a la prestación con un historial previo de cotizaciones.

Un aspecto crucial que debe destacarse es que **las cotizaciones utilizadas para generar el derecho a una prestación no pueden computarse para prestaciones posteriores**. Esta regla puede afectar especialmente a trabajadores con empleos temporales frecuentes, que alternan períodos cortos de ocupación con episodios de desempleo, dificultando la acumulación de nuevos períodos cotizados.

Inscripción como demandante de empleo: El trabajador debe inscribirse como demandante de empleo en el Servicio Público de Empleo en los **15 días hábiles siguientes** a la situación de desempleo.

Disponibilidad para trabajar y compromiso de actividad: Los beneficiarios deben mantener la inscripción como demandantes de empleo durante todo el período de percepción de la prestación, estar en disposición de buscar activamente empleo, aceptar una colocación adecuada cuando se presente y participar en acciones específicas de motivación, información, orientación, formación o inserción profesional para incrementar su empleabilidad. Este último requisito refleja la evolución del sistema hacia un enfoque más activo, que busca no solo proteger económicamente al desempleado sino también facilitar su reincorporación al mercado laboral.

Duración de la prestación contributiva

La duración de la prestación está **directamente relacionada con el tiempo cotizado**, estableciéndose una escala progresiva que vincula los períodos de cotización con los días de prestación:

Período de cotización	Duración de la prestación
360 a 539 días	120 días (4 meses)
540 a 719 días	180 días (6 meses)
720 a 899 días	240 días (8 meses)
900 a 1.079 días	300 días (10 meses)
1.080 a 1.259 días	360 días (12 meses)
1.260 a 1.439 días	420 días (14 meses)
1.440 a 1.619 días	480 días (16 meses)
1.620 a 1.799 días	540 días (18 meses)
1.800 a 1.979 días	600 días (20 meses)
1.980 a 2.159 días	660 días (22 meses)
2.160 días o más	720 días (24 meses máximo)

Esta escala refleja el principio contributivo del sistema: a mayor período de cotización, mayor duración de la protección. Sin embargo, cabe señalar que la duración máxima de 720 días (2 años) puede resultar insuficiente en contextos de crisis económica con períodos prolongados de desempleo, especialmente para trabajadores de mayor edad o sectores en reestructuración.

Cuantía de la prestación contributiva

La cuantía de la prestación mantiene relación directa con el salario percibido anteriormente por el trabajador, calculándose como un porcentaje de la **base reguladora**. El sistema establece un diseño decreciente en el tiempo:

- **Primeros 180 días (6 meses):** La prestación asciende al **70% de la base reguladora**.
- **A partir del día 181:** La prestación se reduce al **50% de la base reguladora**.

Esta reducción progresiva pretende incentivar la búsqueda activa de empleo, generando incentivos crecientes para la aceptación de ofertas laborales con el paso del tiempo. Sin embargo, puede comprometer el mantenimiento del nivel de vida en situaciones de desempleo prolongado, especialmente cuando se combina con el agotamiento de ahorros familiares.

Debe señalarse que existe una reciente modificación introducida por reforma: **desde el séptimo mes, el porcentaje se ha elevado del 50% al 60%**, aunque esta elevación podría, según algunos estudios, alentar una reducción en la intensidad de búsqueda de los desempleados.

Topes máximos y mínimos según el IPREM y las cargas familiares:

El sistema establece límites máximos y mínimos que modulan la cuantía final de la prestación, introduciendo un elemento de solidaridad y redistribución. Estos límites se calculan en función del **Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)** y de la situación familiar del beneficiario:

- **Sin hijos:**
 - Mínimo: 80% del IPREM
 - Máximo: 175% del IPREM
- **Con un hijo a cargo:**
 - Mínimo: 107% del IPREM
 - Máximo: 200% del IPREM
- **Con dos o más hijos a cargo:**
 - Mínimo: 107% del IPREM
 - Máximo: 225% del IPREM

Estos topes tienen efectos redistributivos importantes: los trabajadores con salarios bajos pueden recibir una tasa de sustitución superior al 70%/50% nominal (gracias al mínimo),

mientras que los trabajadores con salarios altos ven limitada su prestación por el tope máximo, recibiendo una tasa de sustitución efectiva inferior.

Principios actuariales y características del seguro

Las prestaciones contributivas se rigen por principios actuariales, siguiendo la lógica de un seguro, aunque con características particulares que las diferencian de los seguros privados tradicionales:

No existe correlación directa entre riesgo individual y prima: A diferencia de los seguros privados, donde las primas se ajustan al riesgo, en el sistema público todos los trabajadores cotizan el mismo porcentaje, independientemente de su probabilidad individual de caer en desempleo.

Sistema de reparto, no de capitalización individual: No se constituye una provisión individual de fondos para cada trabajador. El sistema funciona mediante un mecanismo de reparto intergeneracional, donde las cotizaciones actuales financian las prestaciones actuales.

Obligatoriedad: A diferencia de los seguros privados voluntarios, la cotización por desempleo es obligatoria para todos los trabajadores por cuenta ajena.

Redistribución implícita: Los topes máximos y mínimos, junto con la estructura de cotización proporcional al salario pero con prestaciones limitadas, implican una redistribución desde trabajadores con salarios altos hacia aquellos con salarios bajos.

2.2.2. Prestaciones asistenciales: el segundo nivel de protección

Las prestaciones asistenciales, también denominadas subsidios por desempleo, constituyen el segundo nivel de protección del sistema español y tienen una naturaleza sustancialmente diferente a las contributivas. Mientras estas últimas se basan en el principio contributivo (cotizaciones previas), las asistenciales responden a una lógica de **asistencia social**, proporcionando protección a quienes no pueden acceder al nivel contributivo o lo han agotado sin haber encontrado empleo.

Colectivos beneficiarios

Las prestaciones asistenciales están dirigidas fundamentalmente a dos grandes grupos:

Trabajadores que han agotado la prestación contributiva sin haber encontrado un nuevo empleo, quedando en situación de necesidad económica.

Trabajadores sin derecho a prestación contributiva por insuficiente cotización: Aquellos que no han podido acumular los 360 días de cotización necesarios para acceder al nivel contributivo.

Con la **reforma de 2024**, se amplió significativamente la cobertura del nivel asistencial para incluir nuevos colectivos que anteriormente quedaban desprotegidos:

- **Menores de 45 años sin responsabilidades familiares:** Antes de la reforma, este colectivo quedaba excluido del sistema asistencial si no tenía cargas familiares, lo que generaba situaciones de desprotección, especialmente entre jóvenes.
- **Trabajadores agrarios eventuales:** Colectivo con características específicas derivadas de la estacionalidad del empleo agrario.

- **Trabajadores transfronterizos de Ceuta y Melilla:** Trabajadores que residen en estas ciudades autónomas pero trabajan en territorios adyacentes.
- **Emigrantes retornados:** Españoles que regresan al país tras períodos de trabajo en el extranjero.
- **Víctimas de violencia de género o sexual:** Este colectivo recibe protección específica, reconociendo las circunstancias particulares que pueden dificultar su inserción laboral.

Esta ampliación refleja un cambio de paradigma hacia una mayor universalización de la protección, reduciendo los vacíos de cobertura que existían en el sistema anterior.

Requisitos de acceso

Para acceder a las prestaciones asistenciales, además de pertenecer a uno de los colectivos beneficiarios, es necesario cumplir un requisito económico fundamental:

Carencia de rentas superiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI): Este requisito se evalúa considerando la **unidad familiar en su conjunto**, no solo los ingresos individuales del solicitante. Se computan los ingresos de todos los miembros de la familia y se dividen entre el número de miembros para determinar la renta per cápita familiar.

Esta prueba de medios introduce un elemento de focalización de la ayuda hacia quienes realmente la necesitan, aunque también puede generar situaciones de umbral (trabajadores que quedan ligeramente por encima del límite y pierden todo el derecho al subsidio).

Estructura de cuantías: un sistema decreciente por tramos

A diferencia de las prestaciones contributivas, que se calculan como porcentaje del salario anterior, los subsidios asistenciales establecen una **cuantía fija** basada en el IPREM, pero que se estructura en **tres tramos temporales** con porcentajes decrecientes:

- **Primeros 180 días (6 meses):** 95% del IPREM
- **Desde el día 181 hasta el 360 (meses 7 a 12):** 90% del IPREM
- **A partir del día 361:** 80% del IPREM

Esta estructura decreciente persigue objetivos similares a la de las prestaciones contributivas: mantener una protección inicial más generosa que permita búsquedas de calidad, pero generando incentivos progresivos para la reinserción laboral.

Caso especial: subsidio para mayores de 52 años

Es importante destacar que el **subsidio para mayores de 52 años** mantiene una regulación específica, con una **cuantía fija del 80% del IPREM durante toda su duración**, sin reducciones por tramos. Este tratamiento diferenciado reconoce las especiales dificultades que enfrenta este colectivo para reinserirse en el mercado laboral, proporcionándoles una protección más estable hasta que puedan acceder a la jubilación.

Duración de las prestaciones asistenciales

La duración de los subsidios varía según el colectivo y la situación específica:

- **Subsidio ordinario:** Generalmente tiene una duración de entre 6 y 30 meses, dependiendo de las circunstancias del beneficiario y de si ha agotado una prestación contributiva previa.
- **Subsidio para mayores de 52 años:** Puede extenderse hasta que el beneficiario alcance la edad de jubilación, convirtiéndose en una protección de largo plazo que actúa como puente hacia el sistema de pensiones.

2.3. Financiación del sistema: fuentes diferenciadas según el nivel de protección

La financiación del sistema dual refleja la diferente naturaleza de cada nivel de protección:

Prestaciones contributivas: Se financian principalmente mediante las **cotizaciones sociales** de trabajadores y empresarios. Tanto los trabajadores como las empresas aportan un porcentaje del salario específicamente destinado a la cotización por desempleo. Este sistema de cotización vincula el derecho a la prestación con el esfuerzo contributivo previo, reforzando el carácter de seguro social del primer nivel.

Cuando la recaudación de las cotizaciones por desempleo es superior al gasto en prestaciones contributivas, el excedente puede destinarse a financiar políticas activas de empleo, creando así un vínculo financiero entre políticas pasivas y activas.

Prestaciones asistenciales: Se financian a través de los **Presupuestos Generales del Estado**, es decir, mediante impuestos generales. Esta diferencia de financiación refleja el carácter asistencial de este nivel, que no requiere cotizaciones previas y se fundamenta en principios de solidaridad social más que en lógica actuarial.

La financiación vía presupuestos hace que el nivel asistencial esté más expuesto a restricciones fiscales y a variaciones en las prioridades políticas, mientras que el nivel contributivo goza de una financiación más protegida al estar vinculada a cotizaciones específicas.

2.4. Novedades de la reforma de 2024: el Complemento de Apoyo al Empleo

Una novedad importante introducida por la **reforma de 2024** es la creación del **"Complemento de Apoyo al Empleo"**, un mecanismo innovador que permite compatibilizar prestaciones y trabajo, fomentando así la reinserción laboral gradual.

Características principales:

- **Compatibilidad amplia:** Permite compatibilizar tanto las prestaciones contributivas como las asistenciales con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, e incluso con becas.
- **Duración:** El complemento puede percibirse durante un máximo de **180 días**, que pueden distribuirse en uno o varios períodos, proporcionando flexibilidad para adaptarse a diferentes situaciones laborales (trabajos temporales, trabajos a tiempo parcial, periodos de prueba, etc.).
- **Objetivo:** Fomentar la reinserción laboral al reducir el efecto de "todo o nada" que tradicionalmente caracterizaba al sistema. Anteriormente, aceptar un trabajo, incluso temporal o parcial, implicaba perder completamente la prestación, lo que desincentivaba la aceptación de estos empleos. El complemento permite "probar" opciones laborales sin perder completamente la protección.

Esta medida se alinea con las tendencias europeas de "activación" y "flexiseguridad", que buscan combinar protección social con incentivos efectivos para el empleo, reconociendo que las transiciones laborales en el contexto actual rara vez son directas y pueden requerir períodos de ajuste.

2.5. Vinculación creciente con políticas activas de empleo

En los últimos años, se observa una **tendencia creciente hacia la vinculación de las prestaciones por desempleo con políticas activas de empleo**. Esta evolución refleja un cambio de paradigma: la prestación está dejando de concebirse como un derecho prácticamente incondicionado para convertirse en un elemento de un sistema más amplio de protección y activación laboral.

Obligaciones de los beneficiarios:

Los beneficiarios de prestaciones, tanto contributivas como asistenciales, deben actualmente:

- **Suscribir un compromiso de actividad:** Documento formal que establece las obligaciones del beneficiario en relación con la búsqueda activa de empleo y la mejora de su empleabilidad.
- **Mantener la inscripción como demandante de empleo:** Durante todo el período de percepción de la prestación, renovando periódicamente esta inscripción.
- **Aceptar ofertas de empleo adecuadas:** Cuando se presenten oportunidades laborales que se ajusten al perfil del trabajador, según criterios que veremos más adelante.
- **Participar en acciones de formación y mejora de la empleabilidad:** Incluyendo programas de orientación profesional, formación ocupacional, talleres de búsqueda de empleo, etc.

Garantía de acceso al itinerario personalizado:

Con la reforma de 2024 y el nuevo marco normativo de la Ley de Empleo, las personas beneficiarias del subsidio por desempleo tienen **garantizado el acceso a un itinerario o plan personalizado** adecuado a su perfil, dentro del marco del acuerdo de actividad. Este itinerario debe diseñarse considerando:

- Las competencias y experiencia del trabajador
- Las oportunidades del mercado laboral local
- Las necesidades formativas identificadas
- Las circunstancias personales y familiares

Integración de políticas activas y pasivas:

Esta vinculación busca maximizar la efectividad del sistema, utilizando el período de percepción de prestaciones no solo como protección económica sino como oportunidad para mejorar la empleabilidad y facilitar una reinserción laboral de calidad. Los servicios públicos de empleo asumen así un papel más activo, no limitándose a gestionar prestaciones sino actuando como facilitadores de la transición hacia el empleo.

Para hacer efectiva esta integración, el sistema establece mecanismos de seguimiento y evaluación, que permiten verificar que los beneficiarios efectivamente acceden a los servicios garantizados y que estos servicios generan resultados en términos de reinserción laboral. Los indicadores incluyen tasas de participación en programas de formación, tiempo medio hasta la reincorporación al empleo, y calidad de los empleos obtenidos tras el período de prestación.

3. GENEROSIDAD Y COMPARATIVA INTERNACIONAL

3.1. Medición de la generosidad del sistema: conceptos y metodología

Evaluar si un sistema de prestaciones por desempleo es "generoso" o no requiere ir más allá de miradas superficiales. La generosidad del sistema español representa un complejo equilibrio entre protección social e incentivos laborales que debe analizarse a través de múltiples dimensiones, siendo las dos fundamentales la duración de las prestaciones y su cuantía.

La Tasa de Sustitución: el indicador básico

El instrumento principal para medir la generosidad de las prestaciones es la **Tasa de Sustitución de la Prestación por Desempleo (TSPD)**, que relaciona la cuantía de la prestación con el salario previo del trabajador mediante la siguiente fórmula:

$$TSPD(\%) = \frac{\text{cuantía de la prestación}}{\text{salario previo}} \times 100$$

Sin embargo, es fundamental distinguir entre dos conceptos que a menudo se confunden:

Tasa de sustitución teórica: Se basa únicamente en los porcentajes establecidos por la normativa. En España, serían el 70% durante los primeros seis meses y el 60% posteriormente (tras la última reforma). Esta tasa es la que aparece en la legislación, pero no refleja necesariamente lo que los trabajadores reciben en la práctica.

Tasa de sustitución efectiva: Incorpora el impacto real de los topes máximos y mínimos que establece el sistema, los cuales varían según la situación familiar del beneficiario y su nivel salarial. Esta es la tasa que realmente experimentan los trabajadores y puede diferir significativamente de la teórica.

Por ejemplo, un trabajador con salario muy bajo podría recibir una tasa de sustitución superior al 70% nominal gracias a los mínimos garantizados, mientras que un trabajador con salario elevado vería su prestación limitada por los topes máximos, obteniendo una tasa efectiva muy inferior al porcentaje teórico.

El impacto de la dualidad del mercado laboral

Una peculiaridad fundamental del caso español es cómo la estructura dual del mercado laboral afecta a la generosidad efectiva del sistema. Aproximadamente el 70% de los trabajadores disfrutan de contratos indefinidos con baja incidencia de desempleo y largas duraciones de empleo, mientras que el 30% restante se encuentra en situación de temporalidad, con alta rotación laboral y frecuentes períodos de desempleo.

Esta dualidad genera una paradoja importante: **aunque España cuenta con una duración máxima de prestación relativamente generosa (24 meses), la duración media efectiva**

resulta moderada. ¿Por qué? Porque la mayoría de los beneficiarios provienen precisamente del sector temporal, donde los períodos de cotización más cortos generan derechos a prestaciones de menor duración. Un trabajador temporal que haya cotizado solo 12 meses accederá únicamente a 4 meses de prestación, muy lejos del máximo teórico de 24 meses.

3.2. El caso español en el contexto europeo: más allá de las apariencias

La paradoja del gasto en políticas pasivas

Cuando se comparan los sistemas de protección por desempleo a nivel internacional, surge una paradoja aparente en el caso español que merece un análisis detallado. A primera vista, España parece dedicar recursos significativos a políticas pasivas de empleo medidos como porcentaje del PIB. Sin embargo, **la clave para entender la verdadera dimensión del esfuerzo que realiza cada país no está en el gasto total, sino en analizar el gasto por punto de desempleo.**

Imaginemos dos países: el País A tiene una tasa de desempleo del 10% y gasta un 1% de su PIB en prestaciones; el País B tiene una tasa del 20% y gasta un 1,5% de su PIB. A simple vista, el País B parece más generoso. Pero si calculamos cuánto gasta cada uno por cada punto de paro, descubrimos que el País A dedica 0,10% del PIB por punto ($1\% \div 10$), mientras que el País B solo dedica 0,075% ($1,5\% \div 20$). Es decir, **el País B, a pesar de gastar más en términos absolutos, está siendo menos generoso con cada desempleado.**

Esta es precisamente la situación de España. Bajo esta perspectiva correcta, la posición española cambia radicalmente en el ranking europeo. **Mientras la media de la UE-28 dedicaba aproximadamente un 0,18% del PIB por cada punto de desempleo, España solo destinaba un 0,11%,** quedando muy por detrás de países como Dinamarca (0,26%) o Alemania (0,21%). Solo Polonia y Reino Unido mostraban un esfuerzo relativo menor.

¿Por qué esta diferencia?

La explicación es clara: la extraordinariamente alta tasa de desempleo española en períodos de crisis (que llegó a alcanzar el 26,1% en 2012, frente a una media europea del 10,7%) obliga al sistema a atender a muchos más desempleados con recursos proporcionalmente limitados. Es decir, **España no estaba dedicando más recursos porque fuera más generosa en sus políticas pasivas, sino porque tenía muchos más desempleados que atender.**

De hecho, si España quisiera proporcionar a cada uno de sus desempleados una protección equivalente a la media europea, debería incrementar significativamente su gasto total en políticas pasivas, lo que plantearía serios problemas de sostenibilidad fiscal.

Las características del mercado laboral español agravan la situación

La situación se complica aún más por las características específicas del mercado laboral español:

Alta temporalidad: Dificulta que muchos trabajadores acumulen el tiempo necesario de cotización (360 días) para acceder siquiera a las prestaciones contributivas. Los trabajadores temporales que encadenan contratos cortos con períodos de desempleo pueden quedarse atrapados en un ciclo donde nunca logran cotizar lo suficiente.

Elevada incidencia del paro de larga duración: Provoca que muchos desempleados agoten sus prestaciones (incluso las máximas de 24 meses) antes de encontrar un nuevo empleo, quedando después sin protección o dependiendo del nivel asistencial, mucho menos generoso.

Estos factores explican por qué, **a pesar del alto gasto total, la cobertura real de las prestaciones es relativamente baja**. No todos los desempleados reciben prestaciones, y los que las reciben no siempre obtienen la protección teórica que sugiere la normativa.

3.3. Duración y tasas de reposición en perspectiva comparada

Duración máxima: generosa en teoría

En cuanto a la duración máxima de las prestaciones, España se sitúa en una posición relativamente favorable dentro del contexto europeo, con sus 24 meses de prestación máxima para quienes han cotizado seis años o más. Sin embargo, como hemos visto, esta duración máxima es accesible solo para una minoría de desempleados, fundamentalmente aquellos procedentes del sector de empleo indefinido con largas carreras laborales.

Países como Bélgica o Países Bajos ofrecen duraciones aún más prolongadas, mientras que otros como Reino Unido tienen sistemas más limitados en el tiempo pero con mecanismos universales de protección básica.

Tasas de reposición: el problema del descenso

En cuanto a las tasas de reposición, España presenta un perfil que se sitúa en niveles medios o incluso bajos en el contexto europeo, especialmente tras la reducción de la prestación después de los primeros seis meses.

La reducción del 70% al 60% (y anteriormente era al 50%) a partir del séptimo mes contrasta con otros países europeos que mantienen tasas más estables durante períodos más prolongados. Por ejemplo, países nórdicos mantienen tasas de reposición más altas durante más tiempo, aunque con sistemas fiscales más progresivos que financian esta mayor generosidad.

Esta reducción progresiva responde a la lógica económica de incentivar la búsqueda de empleo, pero plantea problemas cuando el desempleo se prolonga por razones ajenas al trabajador (crisis sectorial, edad avanzada, obsolescencia de competencias). En estos casos, la reducción de la prestación puede forzar la aceptación de empleos muy por debajo de la cualificación del trabajador, desaprovechando capital humano.

3.4. Comparativa de la OCDE: un marco de referencia valioso

Los **datos comparativos de la OCDE** proporcionan un marco de referencia especialmente valioso para situar el sistema español en el contexto internacional. La OCDE analiza las tasas de sustitución según diferentes variables que permiten una comparación más matizada:

Nivel salarial: Se consideran trabajadores que ganan el 50%, 100% o 175% del salario medio, lo que permite ver cómo el sistema trata a trabajadores de diferentes niveles de renta.

Composición familiar: Se analizan situaciones de solteros sin hijos, parejas con un solo perceptor de ingresos, familias con dos perceptores, etc., reflejando que las necesidades de protección varían según la situación familiar.

Duración del desempleo: Se evalúa la generosidad en diferentes momentos del período de desempleo (primer mes, sexto mes, primer año, segundo año), capturando el efecto de las reducciones progresivas.

Este análisis multidimensional revela que la generosidad relativa del sistema español varía considerablemente según el perfil del trabajador. El sistema tiende a ser más generoso con trabajadores de salarios bajos (gracias a los mínimos) y con responsabilidades familiares, pero menos generoso con trabajadores de salarios medios-altos y especialmente con jóvenes sin cargas familiares.

3.5. La compleja relación entre generosidad y desempleo

Un hallazgo particularmente interesante de la investigación empírica es que **no existe una correlación clara y directa entre la generosidad del sistema de prestaciones y la tasa de desempleo**. Esto contradice la intuición simplista que sugeriría que prestaciones más generosas automáticamente generan más desempleo.

Si bien es cierto que una prestación más generosa puede, en teoría, aumentar la duración del desempleo en algunos casos (el efecto "riesgo moral"), también puede contribuir a reducir su incidencia global y mejorar la calidad del emparejamiento laboral posterior. Prestaciones que permiten búsquedas más prolongadas facilitan que los trabajadores encuentren empleos mejor ajustados a sus capacidades, lo que aumenta la productividad y reduce la rotación laboral futura.

La evidencia internacional muestra que países con sistemas muy generosos (como los nórdicos) pueden tener tasas de desempleo bajas si combinan las prestaciones con políticas activas eficaces y mercados laborales flexibles. Por el contrario, países con prestaciones limitadas pueden tener tasas de desempleo elevadas si enfrentan problemas estructurales en sus economías.

3.6. Conclusión: la importancia del contexto y el análisis multidimensional

El sistema español de prestaciones por desempleo refleja un intento de equilibrar múltiples objetivos a veces contradictorios: proporcionar protección social adecuada, mantener incentivos para la búsqueda activa de empleo, adaptarse a diferentes situaciones familiares y laborales, y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

Los topes máximos y mínimos actúan como mecanismos de ajuste que permiten una mayor protección relativa para los trabajadores con salarios más bajos, introduciendo un componente redistributivo, mientras que limitan el gasto público en prestaciones para salarios más altos, garantizando la sostenibilidad.

La efectividad del sistema debe evaluarse considerando necesariamente el contexto específico del mercado laboral dual español, las diferentes necesidades de protección según el perfil del trabajador, y el delicado equilibrio entre protección e incentivos. **La evidencia sugiere que la relación entre la generosidad de las prestaciones y el funcionamiento del mercado laboral es mucho más compleja de lo que podría parecer**

inicialmente, y requiere una evaluación continua que evite simplificaciones que podrían llevar a conclusiones erróneas y a reformas contraproducentes.

4. CONTROL, SEGUIMIENTO Y EXTINCIÓN DE PRESTACIONES

4.1. Causas de extinción de las prestaciones

Las prestaciones por desempleo en España se extinguen por diversas causas que reflejan el equilibrio que el sistema busca entre protección social y promoción del empleo activo. Estas causas pueden agruparse en tres categorías principales según su naturaleza.

La extinción natural se produce cuando se agotan los plazos establecidos o cuando el beneficiario experimenta cambios en su situación que hacen incompatible la percepción de la prestación. El agotamiento del período de prestación según los días acumulados por cotización es la causa más frecuente, mientras que el paso a situación de jubilación o incapacidad permanente también extingue automáticamente el derecho, salvo en casos excepcionales donde no exista derecho a pensión.

La extinción voluntaria ocurre por acciones del propio beneficiario, siendo la más relevante la incorporación al mercado laboral. El sistema establece criterios temporales diferenciados para evitar que los trabajadores rechacen oportunidades por temor a perder sus derechos: la prestación se extingue con empleos de doce o más meses para trabajos por cuenta ajena, veinticuatro meses para trabajo autónomo, y sesenta meses para autónomos menores de treinta años, fomentando así el emprendimiento juvenil. Empleos de menor duración suspenden temporalmente la prestación, que se reanuda al finalizar el contrato.

La extinción por incumplimiento de obligaciones constituye el aspecto más complejo del sistema, reflejando la evolución hacia un modelo de activación que condiciona la prestación al cumplimiento de determinadas obligaciones. El rechazo injustificado de ofertas adecuadas, la negativa a participar en programas de formación o empleo, y el incumplimiento de plazos administrativos (como no inscribirse como demandante en los quince días hábiles siguientes al desempleo) pueden llevar a la pérdida del derecho.

4.2. El concepto de "colocación adecuada"

El concepto de colocación adecuada resulta fundamental porque determina qué ofertas de empleo debe aceptar obligatoriamente un beneficiario para mantener su prestación. Este concepto no es estático, sino que evoluciona temporalmente reconociendo que las exigencias deben flexibilizarse progresivamente a medida que se prolonga el desempleo.

Durante el primer año de prestación, se considera adecuada aquella colocación que coincide con la última actividad laboral desempeñada durante al menos tres meses. Esta definición protege al trabajador de verse obligado a aceptar empleos completamente diferentes a su trayectoria profesional, permitiéndole aprovechar su experiencia y formación específica. Sin embargo, después de un año de prestación, el concepto se amplía significativamente a otras ocupaciones que el Servicio Público de Empleo considere apropiadas, reconociendo que tras un año de búsqueda infructuosa puede ser necesario considerar reconversiones profesionales.

Más allá del criterio temporal, la definición considera múltiples factores que deben evaluarse conjuntamente. La distancia geográfica establece generalmente un radio de treinta kilómetros, aunque este criterio admite excepciones considerando el tiempo de desplazamiento y su coste en relación con el salario. El salario ofrecido debe garantizar al menos el Salario Mínimo Interprofesional descontando gastos de desplazamiento, y el sistema debe considerar circunstancias personales como responsabilidades de cuidado, discapacidad o situaciones de violencia de género. Esta flexibilidad reconoce que la adecuación no puede evaluarse en abstracto sino considerando las circunstancias concretas de cada trabajador.

4.3. El compromiso de actividad y régimen sancionador

Los beneficiarios deben firmar un compromiso de actividad que establece las obligaciones mutuas entre el beneficiario y el sistema público de empleo, reflejando la naturaleza bilateral del sistema moderno: mientras el Estado proporciona protección económica, exige del beneficiario una actitud proactiva hacia su reinserción laboral. Este compromiso incluye la búsqueda activa de empleo, la aceptación de colocaciones adecuadas, y la participación en acciones de orientación, formación, reconversión o inserción profesional. Con la reforma de 2024, se garantiza el acceso a un itinerario personalizado adaptado al perfil del trabajador.

El incumplimiento de estas obligaciones conlleva sanciones graduadas según su gravedad. Las infracciones leves, como retrasos en la renovación de la demanda, generan amonestaciones o suspensiones breves. Las infracciones graves, como rechazos injustificados de ofertas o no asistencia a formación, implican suspensiones prolongadas. Las infracciones muy graves, especialmente el fraude o trabajar sin declararlo mientras se percibe la prestación, pueden llevar a la extinción definitiva y el reintegro de cantidades indebidamente percibidas, además de posibles responsabilidades penales.

4.4. Integración con políticas activas

La vinculación entre prestaciones y políticas activas representa uno de los cambios más significativos en el diseño del sistema. La prestación evoluciona desde un derecho prácticamente incondicionado hacia un elemento de un sistema más amplio de protección y activación laboral. Esta integración se materializa mediante una condicionalidad reforzada a la participación en servicios, la garantía de acceso a determinados servicios que antes eran discrecionales, y sistemas de seguimiento y evaluación que verifican tanto el acceso efectivo a servicios como sus resultados en términos de reinserción laboral.

La evidencia disponible sugiere que esta integración puede mejorar los resultados laborales cuando los servicios activos son de calidad, el seguimiento es personalizado y existe inversión suficiente en servicios públicos de empleo. Sin embargo, la efectividad depende críticamente de la capacidad real de estos servicios para ofrecer oportunidades genuinas de reinserción. Un sistema que impone obligaciones estrictas sin proporcionar servicios de calidad puede generar frustración sin mejorar resultados.

5. DESAFÍOS Y PROBLEMAS ACTUALES DEL SISTEMA

El sistema español de prestaciones por desempleo enfrenta diversos retos que cuestionan tanto su eficacia como su sostenibilidad, desafíos que se han visto agravados por las

sucesivas crisis económicas y las profundas transformaciones del mercado laboral español.

5.1. El problema de la cobertura insuficiente

Uno de los problemas más acuciantes del sistema es la disminución significativa del porcentaje de desempleados que reciben algún tipo de prestación. La tasa de cobertura de las prestaciones contributivas se ha situado por debajo del veinticinco por ciento, lo que significa que apenas uno de cada cuatro desempleados recibe una prestación contributiva. Aunque existe el sistema de prestaciones asistenciales, éste proporciona una protección mucho más limitada en términos económicos, generando una brecha de protección especialmente preocupante para los colectivos más vulnerables.

Esta reducción de la cobertura afecta principalmente a trabajadores jóvenes y temporales que no logran acumular los períodos de cotización necesarios debido a la alta rotación laboral característica del mercado español. La dualidad entre trabajadores indefinidos con largas carreras laborales y trabajadores temporales con trayectorias fragmentadas genera niveles muy desiguales de protección, perpetuando las desigualdades del mercado laboral en el sistema de prestaciones.

5.2. Desempleo de larga duración y agotamiento de prestaciones

El incremento del paro de larga duración ha puesto de manifiesto las limitaciones de un sistema diseñado principalmente para proteger situaciones de desempleo temporal. Muchos desempleados agotan incluso las prestaciones máximas de veinticuatro meses antes de encontrar un nuevo empleo, quedando en una situación de especial vulnerabilidad. Este problema se agrava dramáticamente en el caso de trabajadores de mayor edad, que encuentran especiales dificultades para reincorporarse al mercado laboral debido a prejuicios sobre edad, obsolescencia de competencias o reestructuraciones sectoriales que eliminan sus ocupaciones tradicionales.

La situación se complica porque el sistema actual no cuenta con mecanismos específicamente diseñados para abordar el desempleo de muy larga duración, más allá de los subsidios asistenciales que, como hemos señalado, ofrecen protección económica limitada. Esto genera riesgo de exclusión social y pobreza, especialmente cuando se han agotado también los ahorros familiares acumulados durante los períodos de empleo.

5.3. Suficiencia y sostenibilidad del sistema

La suficiencia de las prestaciones constituye otro desafío fundamental. Aunque la reciente reforma mejoró el porcentaje del sesenta por ciento tras los primeros seis meses (anteriormente era del cincuenta por ciento), la reducción progresiva de la cuantía junto con los topes máximos hace que muchos beneficiarios vean significativamente reducida su capacidad adquisitiva, especialmente en contextos de incremento del coste de la vida. Esta situación puede llevar a aceptar empleos muy precarios o por debajo de la cualificación del trabajador, desaprovechando capital humano, o incluso a recurrir a la economía sumergida para complementar ingresos insuficientes.

Paralelamente, la sostenibilidad financiera del sistema representa un cuarto desafío crucial. El alto nivel de desempleo estructural español, combinado con la precariedad laboral, dificulta la generación de derechos a prestaciones y reduce las cotizaciones que financian el sistema contributivo. La temporalidad del empleo implica que muchos

trabajadores no logran acumular los períodos de cotización necesarios para acceder a prestaciones de larga duración, mientras que aquellos que sí acceden pueden ver interrumpida su carrera de cotización por períodos de desempleo, generando un círculo vicioso de protección insuficiente.

5.4. Necesidades de reforma en un contexto complejo

Estas problemáticas se ven especialmente agravadas por las características específicas del mercado laboral español: la persistente alta tasa de temporalidad que dificulta la acumulación de períodos de cotización suficientes, la dualidad del mercado que genera diferentes niveles de protección entre trabajadores, el desempleo juvenil crónico que impide a muchos jóvenes generar derechos a prestaciones, y la prolongación de la vida laboral que plantea nuevos retos para la protección de trabajadores mayores en un mercado que tiende a discriminarlos.

Cualquier reforma del sistema debe equilibrar múltiples objetivos potencialmente contradictorios: garantizar una protección adecuada a los desempleados, mantener los incentivos para la búsqueda activa de empleo, asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, y adaptarse a las nuevas realidades del mercado laboral como la digitalización, las nuevas formas de empleo, la economía de plataformas o el teletrabajo. Las posibles soluciones deberían considerar el reforzamiento de la vinculación entre políticas activas y pasivas, el desarrollo de mecanismos de protección específicos para el desempleo de larga duración, la mejora de la coordinación entre los diferentes niveles de protección, y la adaptación del sistema a las nuevas formas de empleo y relaciones laborales que caracterizan el mercado del siglo XXI.

La reforma del sistema de prestaciones por desempleo debe insertarse necesariamente en una estrategia más amplia de modernización del mercado laboral y del sistema de protección social, que aborde tanto los problemas estructurales heredados como los nuevos desafíos derivados de las transformaciones económicas, tecnológicas y sociales. El reto fundamental consiste en diseñar un sistema que combine la protección social necesaria con incentivos efectivos para la reincorporación laboral, adaptándose dinámicamente a las diferentes fases del ciclo económico y a las profundas transformaciones que está experimentando el mundo del trabajo.

6. EFECTOS Y EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO

La literatura académica sobre las políticas pasivas de empleo revela una compleja interacción entre el diseño de estas políticas, el comportamiento de los trabajadores y los resultados del mercado laboral. La comprensión de estos efectos es fundamental para evaluar la efectividad real de los sistemas de prestaciones y para diseñar reformas que mejoren su funcionamiento.

6.1. Efectos sobre la duración del desempleo: el dilema del riesgo moral

La investigación empírica ha identificado dos efectos contrapuestos de las prestaciones por desempleo que generan un dilema fundamental en el diseño de estos sistemas. Por un lado, existe el denominado "efecto riesgo moral" que puede prolongar la duración del desempleo al reducir el coste económico y psicológico de estar desempleado. Cuando un trabajador recibe una prestación generosa, tiene menores incentivos para aceptar

rápida cualquier oferta de empleo, pudiendo permitirse prolongar su búsqueda. Este efecto sugeriría que prestaciones más generosas incrementan la duración del desempleo.

Por otro lado, se produce un "efecto liquidez" que permite a los trabajadores realizar una búsqueda de empleo más eficiente y selectiva. Las prestaciones actúan como un seguro de búsqueda que permite a los desempleados dedicar tiempo y recursos suficientes a encontrar empleos que realmente se ajusten a sus cualificaciones y experiencia, maximizando el aprovechamiento de su capital humano. Sin esta protección económica, los trabajadores se verían forzados a aceptar el primer empleo disponible, aunque no se ajuste a sus capacidades, generando un resultado subóptimo tanto para el trabajador como para la economía en su conjunto.

Card y colaboradores realizaron en 2018 un meta-análisis de más de doscientos estudios sobre los efectos de las prestaciones por desempleo, encontrando que el impacto en la duración del desempleo es moderado y varía significativamente según el contexto económico. Un hallazgo particularmente relevante es que durante las recesiones, el efecto de extensión del desempleo es menor, sugiriendo que las prestaciones cumplen mejor su función de seguro en períodos de crisis cuando las oportunidades de empleo son genuinamente escasas.

En el caso español, la investigación de Rebollo-Sanz y Rodríguez-Planas sobre la reforma de 2012 que redujo la generosidad de las prestaciones encontró que tuvo un impacto limitado en la reducción de la duración del desempleo, pero empeoró significativamente la calidad del emparejamiento trabajador-empleo y las condiciones laborales posteriores. Este hallazgo subraya que reducir prestaciones no necesariamente mejora los resultados del mercado laboral si se deteriora la calidad de los empleos obtenidos.

6.2. Diseño óptimo del sistema: perspectivas teóricas y evidencia empírica

La literatura sobre el diseño óptimo de las prestaciones por desempleo ha evolucionado considerablemente, incorporando múltiples dimensiones que deben considerarse simultáneamente. El perfil temporal de las prestaciones constituye una de estas dimensiones fundamentales. La investigación reciente demuestra que el nivel óptimo de prestaciones debería variar con la duración del desempleo, siendo más generoso al principio y decreciendo gradualmente. Este diseño permite mantener el consumo en los primeros meses de desempleo mientras se incentiva la búsqueda de empleo a medida que pasa el tiempo, equilibrando las funciones de protección e incentivos del sistema.

La condicionalidad y activación representan otra dimensión crucial. El análisis de la experiencia danesa concluye que la vinculación efectiva entre políticas activas y pasivas puede mejorar significativamente los resultados laborales. La obligación de participar en programas de activación reduce el riesgo moral sin sacrificar la función de seguro de las prestaciones, siempre que estos programas sean de calidad y estén bien diseñados. Sin embargo, la efectividad de esta vinculación depende críticamente de la capacidad de los servicios públicos de empleo para ofrecer servicios personalizados y oportunidades reales de mejora de la empleabilidad.

La adaptación al ciclo económico constituye una tercera dimensión que la literatura más reciente ha enfatizado. Diversos marcos teóricos sugieren que las prestaciones deberían ser más generosas durante las recesiones, cuando el coste social del desempleo es mayor y las oportunidades de empleo son más escasas. Esta perspectiva desafía la tendencia

observada en muchos países, incluida España, de recortar prestaciones precisamente durante las crisis cuando más se necesitan, argumentando que estas reducciones pueden profundizar las recesiones al contraer aún más la demanda agregada.

6.3. Particularidades del caso español: evidencia específica

El sistema español de prestaciones por desempleo presenta características distintivas que afectan significativamente a su eficacia. La dualidad del mercado laboral español constituye el primer factor diferencial fundamental. Diversos estudios argumentan que la alta temporalidad del mercado laboral español reduce la eficacia del sistema de prestaciones porque muchos trabajadores alternan períodos cortos de empleo con períodos de desempleo, lo que dificulta la acumulación de derechos y puede crear trampas de precariedad donde los trabajadores quedan atrapados en un ciclo de empleos temporales y prestaciones de corta duración.

La cobertura y adecuación del sistema representan un segundo problema específico del caso español. La investigación ha documentado cómo la tasa de cobertura de las prestaciones disminuyó dramáticamente durante la crisis, especialmente para los desempleados de larga duración. Esta reducción ha contribuido al aumento de la pobreza y la desigualdad, debilitando la función redistributiva que deberían cumplir las prestaciones. El problema se agrava porque precisamente los trabajadores más vulnerables, aquellos con empleos temporales y bajos salarios, son quienes tienen menor probabilidad de acumular derechos suficientes para acceder a prestaciones contributivas generosas.

La efectividad de las condiciones de activación constituye un tercer aspecto problemático en España. La investigación ha encontrado que las condiciones de activación en España son menos efectivas que en otros países europeos debido a dos factores principales: la menor inversión en políticas activas de empleo en relación con el PIB y el número de desempleados, y la debilidad estructural de los servicios públicos de empleo, que carecen de recursos suficientes para realizar el seguimiento personalizado y ofrecer los servicios de calidad que requiere una activación efectiva.

6.4. Implicaciones para la política económica

La evidencia empírica acumulada sugiere varias líneas de reforma para mejorar la eficacia de las políticas pasivas. La integración efectiva de políticas activas y pasivas emerge como una prioridad fundamental. Esta integración requiere mayor inversión en servicios de empleo, mejor seguimiento y evaluación de las actividades de búsqueda mediante sistemas informatizados que permitan un seguimiento personalizado sin sobrecargar a los orientadores, y programas de formación más orientados a las demandas reales del mercado laboral en lugar de a la oferta de cursos disponibles.

La adaptación al contexto institucional representa una segunda línea de reforma crucial. Las políticas que funcionan en países con mercados laborales flexibles y sistemas de formación profesional desarrollados no necesariamente funcionarán igual en España sin reformas complementarias que aborden la dualidad del mercado laboral y mejoren la coordinación entre el sistema educativo y las necesidades empresariales. El diseño de políticas debe considerar las especificidades institucionales de cada país en lugar de importar acríticamente modelos de otros contextos.

Finalmente, el reforzamiento de la capacidad institucional de los servicios públicos de empleo constituye una tercera línea de reforma imprescindible. Sin servicios públicos de empleo dotados de recursos suficientes, personal cualificado, sistemas informáticos adecuados y capacidad para ofrecer atención personalizada, la vinculación entre prestaciones y activación quedará reducida a meros trámites burocráticos sin impacto real sobre la empleabilidad. La inversión en esta capacidad institucional es tan importante como el diseño formal de las políticas.

7. CONCLUSIONES

El sistema de prestaciones por desempleo constituye un elemento fundamental del Estado de Bienestar que debe equilibrar múltiples objetivos potencialmente contradictorios. A lo largo de este tema hemos analizado cómo el sistema español intenta balancear la protección social de los trabajadores que pierden su empleo con el mantenimiento de incentivos adecuados para la búsqueda activa de empleo y la sostenibilidad financiera del sistema.

La justificación de estas políticas trasciende la mera protección individual, abarcando razones económicas y sociales que afectan al conjunto de la sociedad. Las prestaciones por desempleo cumplen simultáneamente funciones de protección social, redistribución de rentas, estabilización macroeconómica y facilitación del emparejamiento eficiente entre trabajadores y empleos. Esta multiplicidad de funciones explica por qué el diseño óptimo de estos sistemas resulta tan complejo y por qué reformas aparentemente simples pueden tener consecuencias inesperadas.

El sistema español actual, caracterizado por su estructura dual con prestaciones contributivas y asistenciales, refleja un intento de proporcionar diferentes niveles de protección adaptados a distintas situaciones de necesidad. La reciente reforma de 2024 ha ampliado significativamente la cobertura del nivel asistencial y ha introducido mecanismos innovadores como el Complemento de Apoyo al Empleo que permiten compatibilizar prestaciones y trabajo, facilitando transiciones laborales más graduales y menos traumáticas.

Sin embargo, el sistema enfrenta desafíos importantes que cuestionan tanto su eficacia como su sostenibilidad. La baja tasa de cobertura que deja a tres de cada cuatro desempleados sin prestación contributiva, el incremento del desempleo de larga duración que agota incluso las prestaciones máximas, la suficiencia cuestionable de las cuantías especialmente para desempleos prolongados, y los problemas de sostenibilidad financiera derivados del alto desempleo estructural y la precariedad laboral, constituyen problemas que requieren atención urgente.

Estos desafíos se ven agravados por las características específicas del mercado laboral español, particularmente su alta temporalidad y dualidad, que dificultan la acumulación de derechos y generan niveles muy desiguales de protección entre trabajadores. La evidencia empírica internacional y específica del caso español sugiere que la efectividad del sistema depende críticamente de su integración con políticas activas de calidad, algo que requiere un fortalecimiento sustancial de los servicios públicos de empleo que actualmente carecen de recursos suficientes para realizar el seguimiento personalizado necesario.

El reto fundamental para el futuro consiste en diseñar un sistema que combine la protección social necesaria con incentivos efectivos para la reincorporación laboral, adaptándose dinámicamente a las diferentes fases del ciclo económico y a las profundas transformaciones que está experimentando el mundo del trabajo. Esto requiere no solo ajustes paramétricos en cuantías, duraciones o requisitos, sino reformas estructurales que aborden los problemas del mercado laboral español que generan altas tasas de desempleo y precariedad.

La reforma del sistema de prestaciones por desempleo debe insertarse necesariamente en una estrategia más amplia de modernización del mercado laboral que reduzca la temporalidad, mejore la formación profesional, fortalezca los servicios públicos de empleo y adapte el sistema de protección social a las nuevas realidades del trabajo en la era digital. Solo mediante este enfoque integral será posible construir un sistema de protección por desempleo que sea simultáneamente justo, eficiente y sostenible.