

# PROTECCIÓN POR DESEMPLEO. PROPUESTAS DE REENFOQUE

JAIME CABEZA PEREIRO

NET 21 NÚMERO 1, MARZO 2021

## Un sistema plagado de vicios adquiridos

La protección por desempleo en nuestro sistema de Seguridad Social necesita una reforma urgente que dé nueva estructura a sus pilares básicos. En la actualidad, ni está anclada en la lógica clásica del seguro social, ni en la de la búsqueda de empleo, ni en la de mantenimiento y mejora de la profesionalidad, ni en nada de nada. No sirve a objetivos coherentes, sino que es el sumatorio desordenado de reformas de diversa índole y finalidades heterogéneas. Ha estado al servicio de operaciones de ajuste presupuestario nada relacionadas con la debida cobertura de las personas que no tienen empleo y todavía sigue expuesta a decisiones políticas que poco tienen que ver con la finalidad a la que debería servir. Por poner solo el ejemplo más confesable, en pleno debate de los Pactos de Toledo se planteó la posibilidad de que las contingencias comunes le dieran una buena "mordida" a las cotizaciones por desempleo.

El desempleo ha formado parte del sistema de Seguridad Social, pero con matices. Ha sido gestionado por un organismo autónomo ajeno a la Secretaría de Estado responsable de dicho sistema y se ha dirigido tradicionalmente con unos criterios más "políticos" -por decirlo de forma amable- que los que han sostenido las entidades gestoras y servicios comunes de Seguridad Social. Como ejemplo más rutilante, la privatización y posterior adelgazamiento de ciertas empresas anteriormente públicas -entre otras, Endesa y, muy en particular, Telefónica- en los primeros años de este siglo se hizo a costa de las cuotas de desempleo. Como sucedió, por otra parte, con muchos de los esquemas de prejubilación pródigamente repartidos en la misma época y regados con las mismas cuotas.

En realidad, decir que esas operaciones se sufragaron con cotizaciones de desempleo es una metonimia. Como ya he sugerido, el destino de las mismas es uno de los asuntos peor resueltos de nuestro sistema de protección social.

En épocas de crecimiento económico, hay un claro superávit, pero que se revierte en déficit cuando se producen situaciones recesivas. Lo cual no tendría nada de particular si unos y otros resultados se compensaran. Pero no sucede así: los excedentes de los años de bonanza se destinan a otras finalidades distintas, del mismo modo que en años en los que las cotizaciones no son suficientes -como es el caso de 2021- se hace necesario consignar abultadas cantidades en los presupuestos generales del Estado.

Ni siquiera hay un esquema claro de cuáles deberían ser las finalidades a las que se destina la cuota de desempleo. Sin lugar de dudas, habría que decir, al pago de las prestaciones contributivas de desempleo, en el marco de una lógica clara de aseguramiento de una contingencia de Seguridad Social. Podría añadirse, al menos actualmente, que también al pago de las prestaciones asistenciales, pues la práctica totalidad de las mismas, con una pequeña excepción, se mantienen ligadas a un mínimo período de ocupación anterior. A partir de ahí, es plausible pensar que deberían destinarse, en la medida en que fueran suficientes, para sufragar políticas activas de empleo, sobre todo las que más vinculadas están a la idea de la activación de la prestación por desempleo. Sin embargo, nunca se ha hecho un ejercicio prospectivo para poner el umbral al que sería recomendable que alcanzaran las cotizaciones con tales fines.

Es más, el incremento de la cotización nunca se ha ligado, al menos directamente, a la suficiencia para cubrir determinados gastos sociales. Antes bien, se ha introducido, dentro de la técnica del bonus/malus, para gravar los contratos temporales, en particular de breve duración. O, al contrario, se ha reducido la cuota en caso de contratos indefinidos. Del mismo modo que se ha introducido alguna regla, de escaso éxito, de responsabilizar directamente a la empresa del pago de la prestación en casos de encadenamiento fraudulento de contratos temporales. En cualquier caso, no se ha planteado, a diferencia de las cotizaciones comunes, un debate en profundidad sobre la sostenibilidad de la cuota de desempleo.

### **Reformas desorganizadas y oportunidades perdidas**

Tampoco ha habido un claro hilo conductor en aspectos fundamentales de la protección. Por ejemplo, en torno a la involuntariedad del desempleo como requisito para la cobertura social. A este respecto, el sistema preservó cierto grado de coherencia hasta que saltó por los aires en 2002, en una reforma que puso el nivel contributivo al servicio del despido exprés y de la extinción flexible de los contratos de trabajo. De paso, se impidió el mantenimiento de

los más elementales resortes de control del fraude en el acceso a la protección, hasta el punto de que se puso en tela de juicio el propio requisito de la involuntariedad.

Esa reforma dejó un sistema de protección descompensando, en el que se mezclaban situaciones de desempleo muy accesibles con otras en las que se mantenía todo el rigor, por cierto, en niveles que seguramente resultaban desaconsejables, en particular en los casos de extinción del contrato durante el período de prueba, ERTES suspensivos o períodos de inactividad en el caso de trabajo fijo-discontinuo. Todo ello completado con una doctrina judicial muy casuística en la que el fraude de ley se perseguía, ya con un exceso de celo, ya con un acentuado relax.

Entretanto, a mediados de la primera década de este siglo, todo el debate relativo a la flexi-seguridad y a los mercados de trabajo transicionales pasó sin pena ni gloria por nuestro sistema de protección social. Las seguridades que, pretendidamente, debería aportar la cobertura del desempleo, de conformidad con los modelos más virtuosos -entre ellos, el danés, cuya muy potente respuesta a la falta de empleo constituía unos de los lados de su *golden triangle*- no fueron ni siquiera insinuadas. La invitación a que las personas desempleadas asumieran riesgos no era, así pues, más que una llamada a un salto al vacío en nuestro marco de relaciones laborales. Porque, desafortunadamente, no se planteó ninguna reforma legal que, en respuesta al Libro Verde de 2007, necesariamente hubiera de ser de mejora del marco de protección.

Realmente, la retórica de la activación de la prestación, como otro componente más del discurso de las transiciones, se había formulado ya en la reforma de 2002 a través de unos programas de empleo que, a salvo del de la capitalización o pago único de la prestación, quedaron prácticamente inéditos. Solo en la última década se han puesto en marcha algunas iniciativas de compatibilización de la prestación, ya sea con trabajos por cuenta ajena o por cuenta propia, sin que en apariencia los resultados hayan sido objeto de una evaluación mínimamente seria. Pero lo más característico de esta década recién finalizada ha sido el repliegue en la protección de desempleo como respuesta a la crisis de la deuda pública. La elevación del subsidio de 52 a 55 años o la disminución del porcentaje de la base reguladora en la prestación contributiva del 60 al 50 por 100 a partir del séptimo mes son dos ejemplos bien conocidos. Por cierto, ambos han sido revertidos en fechas recientes, aunque el segundo solo de forma transitoria y parcial, en relación con los ERTES COVID.

Y, dicho sea de paso como colofón de este repaso diacrónico, la pandemia ha podido servir de laboratorio para experimentar con ciertas medidas concebidas, por ahora, como coyunturales. Por ejemplo, un más fácil acceso a la protección en caso de ERTE, un más generalizado recurso a la técnica de reposición de la prestación -por decirlo con más rigor, de no consunción de las cotizaciones-, una exención temporal del requisito de la cotización mínima o un más fácil acceso al desempleo en el caso de los contratos fijos-discontinuos. Sin embargo, no es fácil vislumbrar cuáles de estas iniciativas deberían permanecer como herramientas de uso ordinario. Solo puede predecirse, con la experiencia de dos crisis sucesivas, que la técnica de la reposición debe convertirse en un Guadiana de nuestro modelo de protección, que ha de emerger en los períodos recesivos y seguramente también en los casos de empresas en crisis, aun en los años de bonanza.

Es curioso contrastar el nivel contributivo de la protección con el asistencial. Éste, que ha sido concebido como una suma desordenada de subsidios que se ha considerado posible ofrecer en un momento concreto -vg., por poner una fecha en la que el nivel se consolida definitivamente, en 1993- ha tenido más estabilidad y resiliencia, siempre a salvo de retoques puntuales. Solo la introducción de la renta activa de inserción a comienzos de los 2000 puede considerarse un cambio importante, aunque no del todo integrada en dicho nivel asistencial. Esta relativa continuidad, más que una buena noticia, puede considerarse con escepticismo desde la perspectiva del poco esfuerzo que se ha puesto en erigir un segundo nivel de cobertura dotado de cierto nivel de coherencia.

Y no puede dejar de hacerse referencia al cese de actividad, nacido en 2010 y desligado totalmente de la prestación por desempleo, como si fueran universos paralelos. Que su gestión le corresponda a las instituciones de Seguridad Social -por cierto, a las colaboradoras, no a las entidades gestoras- no puede considerarse sino un sinsentido más, cuando lo razonable y lo oportuno es que desempleo y cese de actividad se organizaran coordinadamente.

### **Apuntes propositivos**

Este repaso necesariamente incompleto puede sugerir algunas orientaciones sobre ciertas reformas necesarias. Entre ellas, y como más importantes, deberían postularse las siguientes:

- Aunque el nivel contributivo de la prestación debe mantener su esquema de modelo de seguro social, está necesitado de reformas de calado, porque protege de forma asimétrica. Exigir 360 días de cotización previa, como se hace desde 1993, expulsa del mismo a un gran contingente de trabajadores temporales, cuya protección se "asistencializa". Es más importante proteger, vg., a partir del séptimo mes, que prolongar la cobertura más allá de los dieciocho meses. Como se ha expresado desde el mundo de la economía aplicada, desincentiva más de la búsqueda activa de empleo la duración de la cobertura que la tasa de reposición. En este sentido, habría que relajar el requisito de acceso, para no desprofesionalizar todavía más a ese alto porcentaje de la población activa sometida a rotación laboral.

- Asimismo, el propio nivel contributivo debe recobrar su simetría e imponer un mayor control de acceso en el caso del despido. A tal efecto, podrían ensayarse técnicas que no desprotegieran a las personas despedidas, como puede ser imponer a las empresas el anticipo de la prestación, que en su caso luego se compensara con el concepto de salarios de tramitación. Es decir, sería plausible, en particular en ciertas extinciones sin causa o con causa débil, atribuir a la empresa un deber automático de pago a su cargo de la prestación, que luego se compensara, o bien con cotizaciones o bien con los propios salarios de tramitación. Inversamente, habría que flexibilizar los requisitos de acceso e incluso los mecanismos de control en el caso de los ERTES, para que sean instrumentos más eficaces y accesibles para las pequeñas empresas.

- Sería necesario repensar el esquema de suspensión y extinción de la prestación por trabajos intercurrentes, sean por cuenta ajena o por cuenta propia. Las reglas vigentes, por lo demás muy sensibles a cambios legales, son uno de los problemas que más inseguridades crea entre las personas desempleadas. Habría que reconocerles un mayor margen de seguridad para poder afrontar sus proyectos laborales o profesionales. A este respecto, la orientación más razonable debería dirigirse a permitir con más amplitud la acumulación de cotizaciones no consumidas. En efecto, las restricciones resultan poco entendibles en la actualidad.

- Habría que mejorar y evaluar los programas de activación de la prestación de desempleo. Que algunos hayan permanecido prácticamente vírgenes desde su aparición en 2002 pone de manifiesto la nula capacidad del sistema para adaptarse y actuar de una forma mínimamente proactiva. En particular, es imprescindible evaluar el comportamiento de los programas de compatibilización de prestación y trabajo por cuenta ajena, pues sobre ellos

se ha generado la fundada sospecha de que han sido empleados sobre todo para infra-retribuir a la persona interesada.

- Pero, sobre todo, en el nivel asistencial sí que es necesaria una reforma desde sus propios cimientos. La aprobación del Ingreso Mínimo Vital impone un planteamiento riguroso sobre el papel que ocupa y sus relaciones con el mismo y con las medidas de asistencia social de las Comunidades Autónomas. En mi opinión, habría que diseñar un sistema flexible, que dependiera en su gestión de las mismas entidades que desarrollan las políticas activas de empleo y que se concibiera como una política de proximidad, a ejemplo del modelo alemán de las oficinas de empleo. En ese esquema, seguramente, la gestión debería ser transferida a las CCAA, pero íntimamente vinculada a los itinerarios personalizados de las personas demandantes de empleo. Eso sí, habría que hacer una salvedad con el subsidio para mayores de 52 años, pues responde a una singularidad especial, muy distinta de los demás.

- Y, como elemento de cierre, la financiación del desempleo debe ser un tema al mismo nivel de interés que la financiación de la Seguridad Social. Aunque aparentemente esta afirmación es de Perogrullo si seguimos concediendo - como deberíamos- que el desempleo es, sobre todo, una parte fundamental de la Seguridad Social, la realidad es muy insatisfactoria. Ponderar la cotización y definir con rigor a qué fines debe servir, es el ejercicio más importante a los efectos de consolidar y garantizar hacia el futuro una protección por desempleo segura y de calidad.