

# LAS PRESTACIONES DEL DESEMPLEO ANTE LA CRISIS

En este artículo **Aurelio Desdentado Bonete** e **Ignacio Cruz Roche** examinan las características de la protección al desempleo en España. El análisis lo centran en cinco grandes apartados. En primer lugar, reflejan la baja cobertura de los parados y su evolución en los últimos años, hecho imputable a la entrada en vigor de la Ley Básica de Empleo más restrictiva en la cobertura que la anterior legislación. En segundo lugar, analizan las características del sistema de protección, que excluye y deja en situación de desprotección a una parte importante de la población parada. En tercer lugar, examinan cómo el sistema de bonificación en los contratos laborales provoca un «efecto sustitución» de mano de obra fija por eventual. En cuarto lugar, estudian la financiación del desempleo, llegando a la conclusión de que su situación es crítica, en parte, debido a la carga de las cotizaciones ficticias de los desempleados, los costes del desempleo parcial y las que los autores denominan «cargas indebidas».

Finalmente, propugnan una reforma sustancial tanto del sistema contributivo como asistencial cubriendo a un mayor colectivo y alterando las características del sistema de prestaciones.

## I. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCION

### a) La caída de la tasa de cobertura

**L**A evolución institucional del sistema español de protección del desempleo ante la crisis económica no se inscribe dentro de la tendencia general destacada por la OCDE de permitir la protección de un mayor número de parados durante un período temporal más amplio, a través de una suavización de los requisitos de acceso a las prestaciones para las categorías más vulnerables al paro,

la ampliación de la duración de la protección y el incremento de la cuantía de ésta (1). En este epígrafe se intentará describir las principales disposiciones del sistema vigente en relación con su campo personal de aplicación, los requisitos de acceso a la protección, la duración de ésta, la intensidad de la compensación económica dispensada y la financiación, como paso previo a la formulación de una serie de propuestas correctoras.

En este sentido, debe señalarse que el problema central del actual sistema de protección del paro es la baja tasa de cobertura del mismo. Esta es una característica histórica del modelo español que, si bien pare-

cía relativamente soportable en épocas de expansión con tasas de paro en apariencia moderadas, ha adquirido dimensiones extraordinariamente graves a partir de la recesión económica. El simple mantenimiento, con una ligera línea ascendente de mejora hasta el año 1980, de una tasa media de cobertura del 36,6 por 100 en el período 1975-1980 (cuadro n.º 1), ha supuesto en realidad un incremento constante del número de parados sin protección. Hay, en primer lugar, una discrepancia entre la composición del paro y el colectivo protegido. Los indicadores de paro, según EPA, cuarto trimestre de 1981, muestran que éste se concentra en colectivos marginados del sistema legal de protección. Por sectores, las personas en busca de primer empleo suponen un total de 749.000 parados, y la construcción, donde la temporalidad de la relación de trabajo dificulta la perfección de los períodos de calificación, tiene un total de 312.100 parados. Lo mismo ocurre al examinar los indicadores por edad y sexo: son los jóvenes de 16 a 24 años y las mujeres los que tienen indicadores más altos.

A esta disociación entre cobertura legal y composición del paro, hay que unir la incidencia de las nuevas restricciones de la LBE. El cuadro n.º 1 muestra una caída de 5,8 puntos de tasa de cobertura en el primer semestre de 1981 (los datos sobre subsidiados desaparecen a partir de junio de ese año hasta febrero de 1982), con 1.199.700 parados desprotegidos. La evolución de la tasa mensual sobre paro registrado entre octubre de 1980 y febrero de 1982 (siempre con la laguna junio 1981-febrero 1982) presenta también

CUADRO N.º 1

## EVOLUCION ANUAL DE LA TASA DE COBERTURA

(Medias anuales)

A Ñ O S	Población activa en paro (EPA) (miles)	% sobre población activa	Paro registrado (miles)	BENEFICIARIOS SEG. DESEMPLEO (miles)		% beneficiarios seg. total sobre pob. activa paro	% beneficiarios seg. total sobre paro registrado
				Total	Parcial		
1970	192,9	1,54	145,6	76,0	1,4	39,3	52,0
1971	256,0	2,02	190,3	100,2	1,5	39,1	52,0
1972	278,0	2,13	190,9	84,6	0,7	30,4	44,0
1973	303,5	2,27	149,6	61,1	0,6	20,1	40,0
1974	353,0	2,62	150,3	69,4	2,7	19,6	46,0
1975	514,5	3,84	257,2	147,7	19,7	28,7	57,0
1976	658,3	4,95	376,3	234,3	11,3	35,5	62,0
1977	748,5	5,67	540,0	275,4	8,9	36,7	51,0
1978	991,0	7,52	835,7	382,1	37,7	38,5	45,0
1979	1.205,3	9,20	1.056,2	481,6	48,9	39,9	45,5
1980	1.522,7	11,92	1.277,2	621,5	74,5	40,8	48,6
1981	1.847,7	14,35	1.566,1	648,0 (1)	117,3 (1)	35,0	41,3

(1) Media enero-junio.

Fuente: «Encuesta Población Activa», INE; Memorias INP, INEM.

una tendencia a la baja (cuadro n.º 2), pues, si bien el colectivo protegido por desempleo total permanece prácticamente estable, el incremento del paro origina que se pase del 46 por 100 de paro registrado protegido en octubre de 1980 a 41 por 100 en junio de 1981. En febrero de 1982 la relación entre subsidiados por desempleo total y paro registrado había descendido ya hasta el 37 por 100. La consideración del subsidio complementario, para los parados que han agotado las prestaciones básicas, eleva la tasa de cobertura al 41,5 por 100, en un efecto de recuperación importante que, sin embargo, es inferior en 4,7 puntos al porcentaje existente en octubre de 1980.

CUADRO N.º 2

## TASA DE COBERTURA MENSUAL Y LEY BASICA DE EMPLEO

	Desempleo total (miles)	Paro registrado (miles)	% tasa cobertura
1980:			
Octubre	629,8	1.360,4	46,29
Noviembre	645,4	1.402,3	46,02
Diciembre	651,2	1.415,6	46,00
1981:			
Enero	669,5	1.477,5	45,31
Febrero	668,7	1.499,5	44,59
Marzo	636,2	1.518,2	41,90
Abril	645,4	1.526,4	42,28
Mayo	645,1	1.514,7	42,58
Junio	623,3	1.503,9	41,44
.	.	.	.
.	.	.	.
.	.	.	.
Subsidio complementario			
1982:			
Febrero	663,1	80,0 1.786,5	41,56

Fuente: INEM.

**b) El ámbito personal de aplicación de las prestaciones de desempleo**

El primer elemento explicativo de este elevado índice de desprotección es, sin duda, el ámbito personal de las prestaciones de desempleo. El carácter contributivo del sistema español de Seguridad Social reduce la protección a la pérdida de una ocupación preexistente, sin incluir, por tanto, los supuestos genéricos de inempleabilidad de la fuerza de trabajo no ocupada previamente. Ello determina la exclusión de las personas que tratan de incorporarse al trabajo (jóvenes en busca de primer empleo y mujeres que intentan reiniciar su ciclo laboral), es decir, el colectivo no clasificable de la EPA, con un total de 749.600 parados.

Ahora bien, no toda la población ocupada tiene acceso a la protección. La estructura del sistema español introduce la segunda limitación subjetiva. El cuadro n.º 3 refleja la distribución por regímenes de las prestaciones por desempleo y su relación con la población activa. Las razones de exclusión son variables. Para los estudiantes, opera el principio ya comentado de la inexistencia de ocupación previa. Las dificultades de control y la escasa capacidad contributiva motivan la exclusión de los trabajadores autónomos, de los eventuales agrícolas, empleados de hogar, escritores de libros y toreros. Para los funcionarios, la exclusión se ha justificado tradicionalmente por la ausencia de riesgo de paro en virtud de los mecanismos de seguridad del empleo propios de la función pública. Esta justificación está, sin embargo, en crisis, en cuanto la misma re-

CUADRO N.º 3  
CAMPO DE APLICACION DE LA PROTECCION DE DESEMPLEO  
AÑO 1981

REGIMENES CON DESEMPLEO		
Régimen General		6.974.756
Mar (Grupo 1) (1)		73.374
Ferrovianos		77.466
Minería del Carbón		52.888
Artistas		14.600
Agricultura (trabajadores fijos) (2)		200.000
<b>A. TOTAL CON DESEMPLEO</b>		<b>7.393.084</b>
REGIMENES SIN DESEMPLEO		
Régimen Agrario	Cta. ajena (3)	622.221
	Cta. propia	879.411
Autónomos		1.354.885
Mar		49.270
Empleados de Hogar		353.918
Representantes Comercio		29.444
Escritores de Libros		139
Toreros		3.800
Futbolistas		4.638
Estudiantes		2.566.711
Funcionarios Civiles del Estado		432.988
Funcionarios de la Administración Local		161.986
Funcionarios de las Fuerzas Armadas		299.904
Funcionarios de la Administración de Justicia		13.979
<b>TOTAL SIN DESEMPLEO</b>		<b>6.773.294</b>
<b>B. Total sin desempleo excepto estudiantes</b>		<b>4.206.583</b>
<b>C. Población activa</b>		<b>12.918.900</b>
<b>D. Diferencia (C - B - A)</b>		<b>1.319.233</b>

(1) El resto de los trabajadores por cuenta ajena sólo tienen protección por desempleo en caso de naufragio.

(2) No existen datos sobre este colectivo, que se estima en 200.000 personas.

(3) Excepto fijos.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Función Pública y EPA.

vela un espíritu de insolidaridad, ya que «la esencia misma de la seguridad social y, en realidad, de la justicia social, es que cada riesgo sea asumido por toda la colectividad, sin ninguna excepción para aquellos con posibilidades de evitar el riesgo o autofinanciarse durante el mismo» (2). Ninguna razón de peso se encuentra para justificar la exclusión de los representantes de comercio, de determinados pes-

cadores a la parte del régimen especial del mar y de los futbolistas.

En cuanto a los trabajadores de la agricultura, la inclusión de los trabajadores fijos a partir de agosto de 1981, sobre los que no existen todavía datos de cotizantes, supondrá un colectivo estimado de 200.000 personas. Para el resto de los trabajadores agrícolas, autónomos y por cuen-

ta ajena, el único régimen de protección del paro es el *empleo comunitario* (3).

Las deficiencias de ordenación jurídica determinan que la asignación de fondos al empleo comunitario se realice de forma arbitraria. El cuadro n.º 4 recoge la evolución de estos fondos tanto en pesetas corrientes como en pesetas constantes de 1971. En pesetas constantes, podemos comprobar que se ha dado un incremento en la protección por parado del sector agrícola, que va desde las 8.550 pesetas/año en 1971 a 38.020 pesetas/año en 1981. Este incremento en la protección está plenamente justificado, dados los ínfimos valores de los que se partía, y en la actualidad aún supone en torno al 40 por 100 de la prestación individual del régimen general. Observando la evolución en pesetas constantes por parado, se puede constatar cómo alcanza el máximo en el año 1979 (año electoral) para descender en el siguiente año.

Si se estudia la distribución regional del empleo comunitario (ver cuadro n.º 5), se puede comprobar que la distribución territorial de los fondos no obedece a ninguna lógica. Así, y aún con la salvedad de la deficiente información sobre el paro en la agricultura, no puede explicarse que en Extremadura los

fondos transferidos por parado sean 4,7 veces la media nacional, mientras que en Andalucía la protección es 3,5 veces menor que la de Extremadura, y cifras despreciables o nulas en las restantes regiones.

Las propias estadísticas del INEM señalan la confusión exis-

CUADRO N.º 5

DISTRIBUCION REGIONAL EMPLEO COMUNITARIO 1981

REGIONES	Fondos transferidos en 1981 (millones de pesetas)	Parados agrícolas (miles) 3.º trimestre 1981	Fondos transferidos por parado (miles de pesetas)
Extremadura ... ..	3.721,6	4,4	845,8
Andalucía ... ..	16.221,5	67,7	239,6
Castilla - Mancha ... ..	146,0	10,7	13,6
Castilla y León ... ..	33,0	3,9	8,4
País Valenciano ... ..	15,0	6,0	2,5
Murcia ... ..	7,9	4,0	1,9
Restantes ... ..	—	15,8	—
<b>TOTAL ESPAÑA ... ..</b>	<b>20.144,5</b>	<b>112,5</b>	<b>179,0</b>

Fuente: INEM y EPA.

CUADRO N.º 4

EMPLEO COMUNITARIO EN AGRICULTURA

AÑOS	(1) Fondos asignados empleo comunitario (millones de pesetas corrientes)	(2) Fondos empleo comunitario (millones de pesetas constantes 1971)	(3) Número de parados en el Sector Agrícola (miles)	(4) Índice protección (2/3) en miles de pesetas constantes por parado
1971 ... ..	231	231	27,0	8,55
1972 ... ..	326	300	60,0	5,00
1973 ... ..	457	375	53,5	7,00
1974 ... ..	583	411	55,0	7,47
1975 ... ..	891	538	79,3	6,78
1976 ... ..	1.740	900	75,0	12,00
1977 ... ..	3.696	1.558	74,3	20,96
1978 ... ..	7.836	2.746	90,7	30,27
1979 ... ..	12.236	3.722	93,5	39,80
1980 ... ..	13.800	3.692	107,2	34,44
1981 ... ..	20.144	4.719	124,1	38,02

Fuente: INP, Ministerio de Trabajo, EPA.

tente sobre el alcance personal de la protección. Así, los datos de trabajadores colocados en virtud de las ayudas por empleo comunitario, en el período enero-abril de 1981, difieren entre 126.967 trabajadores según el INEM y 368.741, si la fuente son los Gobiernos civiles.

Por otra parte, la indeterminación tanto de la cuantía a percibir como del número de días, que son decisiones de tipo administrativo (véase art. 5.º de la O. M. de 11 de junio de 1981 y art. 5.º del Real Decreto 448/1978), aparte de su injusticia relativa por posibles diferencias de trato a nivel provincial, han generado conflictos sociales en el campo.

En tanto subsista esta forma de protección, la asignación de fondos para el empleo comunitario, tanto global como provincialmente, debe realizarse mediante criterios objetivos que eviten el tratamiento discriminatorio. En este sentido, el empleo comunitario se ha revelado como un instrumento poco eficaz en la práctica para la protección del paro, si bien los requisitos necesarios para la implantación de un sistema alternativo más eficiente, como el censo agrario, no se han realizado con la agilidad debida. Así, puede recordarse el desastroso resultado de la recaudación por jornadas reales, que sería similar al de la implantación de una protección alternativa al paro agrícola sin disponer de los instrumentos de control adecuados. De todas formas, y mientras se elaboran estos trabajos, sería fundamental corregir los criterios de asignación de los fondos destinados al empleo comunitario.

Otra exclusión importante y que, junto a las deficiencias de afiliación, explica la diferencia

entre el campo de aplicación del sistema de Seguridad Social y la población activa, puede derivarse de la existencia de «sectores laborales excluidos» y de «montepíos no sustitutorios» (4) sobre los que existe un total desconocimiento en lo que se refiere a su acción protectora —en algunos casos superpuesta a la del correspondiente régimen de la seguridad social—, si bien se ha señalado que los primeros comprenden normalmente empresas y entidades relacionadas con el sector público, mientras que los segundos, a colectivos compuestos por las llamadas profesiones libres no integradas en el régimen especial de autónomos.

Por último, existe una exclusión parcial de los *trabajadores de temporada no agrícolas*, ya que para éstos la protección sólo cubre los períodos de inactividad involuntaria durante la temporada.

#### **c) Los requisitos de acceso a la protección**

Los requisitos de acceso constituyen el segundo elemento de restricción a la protección. Estos requisitos son, en síntesis, el cumplimiento de un período mínimo de calificación de seis meses de ocupación cotizada durante los cuatro años anteriores al cese, la exigencia de involuntariedad o inimputabilidad de la causa determinante del desempleo, y la constatación de la voluntad de trabajo mediante la inscripción, en determinadas condiciones, en la oficina de empleo. La eficacia excluyente de estos requisitos es, en general, moderada. El *período de calificación* es reducido y ha sido, incluso flexibilizado por la

LBE, al establecer que el período de ocupación cotizada puede computarse dentro de los cuatro años anteriores al cese, en lugar de en los dieciocho meses que preveía la legislación anterior. Sin embargo, esta flexibilización se compensa por la reducción del período de percepción y debe conectarse con los objetivos de la política de eventualización de la población activa y el apoyo al efecto de sustitución. Así, los datos disponibles sobre las causas de los procesos de desempleo iniciados (cuadro n.º 6) son extraordinariamente significativos, pese a que lamentablemente estos datos se interrumpen en el año 1979, a partir del cual se agudizan los efectos de aquella política como consecuencia del crecimiento de la contratación temporal, la disminución de las indemnizaciones por despido y la mayor velocidad en la tramitación de los expedientes de regulación del empleo. Estos datos confirman que el factor responsable más importante del desempleo protegido es el empleo precario con un 58,4 por 100 del total de los procesos iniciados en 1979 y un incremento de 211,9 por 100 respecto al año 1976. Un resultado análogo ofrecía la encuesta FIES/1979 sobre el empleo: el 55 por 100 de los parados provenían de diversas formas de empleo precario (eventual, de temporada, ocasional) (5). Estos datos deben hacer reflexionar sobre la funcionalidad y los costes reales de la política de apoyo a la contratación temporal y sobre el efecto de desalojo de la mano de obra fija, a través de los expedientes de regulación y, previsiblemente, a partir del Estatuto de los Trabajadores, mediante las no readmisiones subvencionadas en empresas de

CUADRO N.º 6

PROCESOS DE PROTECCIÓN DEL DESEMPEÑO TOTAL INICIADOS

AÑOS	Total	CAUSAS		
		Expediente de regulación de empleo	Despido improcedente	Terminación del contrato (contratos temporales)
1976	582.526	104.904	145.832	331.790
1977	721.127	152.297	140.711	428.119
1978	957.441	243.022	176.364	538.055
1979	1.204.312	314.708	186.234	703.370

Fuente: Memoria Estadística INP.

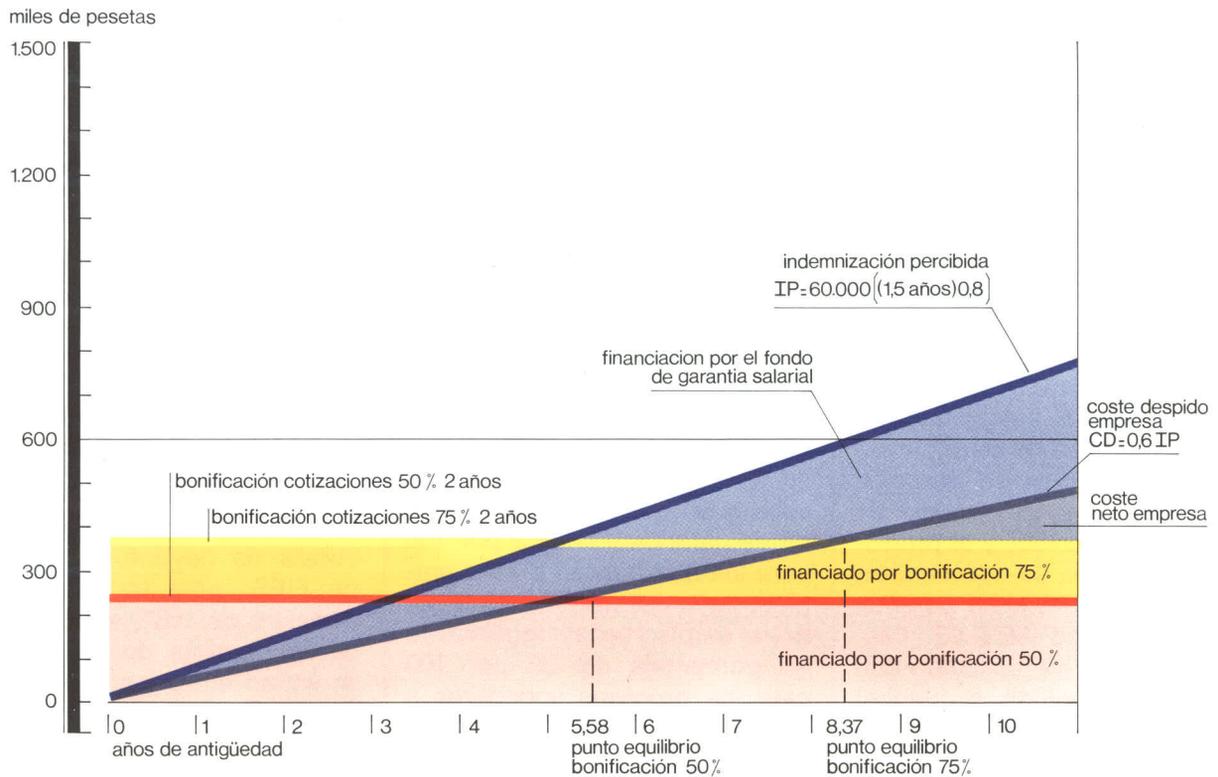
menos de 25 trabajadores. El gráfico 1 recoge el impacto amortizador de las bonificaciones de la contratación temporal sobre el desalajo de los trabajadores fijos mediante las no readmisiones subvencionadas, durante el régimen de los Decretos de 1979, que ahora trata de restaurarse. Se realiza un supuesto en el que, a partir de un salario real de 60.000 pesetas mensuales, se calcula la indemnización por readmisión en caso de despido improcedente en función del número de años de antigüedad en la empresa. De la indemnización percibida (IP), un 40 por 100 es financiado por el Fondo de Garantía Salarial, con lo que el coste del despido para la empresa es del 60 por 100 de la indemnización. Este coste se amortiza con las bonificaciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contratación temporal del trabajador sustituto del despedido. Estas bonificaciones pueden ser del 75 por 100 con un ahorro en dos años de 361.800 pesetas o del 50 por 100 con un ahorro de 241.200 pesetas en el mismo período. El equilibrio entre coste del despido para

la empresa y bonificaciones se produce con una antigüedad de 5,58 años para bonificaciones del 50 por 100 y 8,37 años para bonificaciones del 75 por 100. Esto supone que el despido improcedente de trabajadores de menos antigüedad que la mencionada tiene una bonificación superior al coste del despido para la empresa, y sólo a partir de esa antigüedad el despido empieza a costar la diferencia entre coste del despido para la empresa (CD) y bonificación. La financiación del despido se produce mediante financiación del Fondo de Garantía Salarial y de la Seguridad Social, vía bonificaciones en la cotización empresarial, es decir, mediante fondos públicos. La decisión de la empresa tenderá también a valorar el menor coste que supone sustituir mano de obra con mayor antigüedad y derechos sindicales plenos por mano de obra temporal, con la consiguiente reducción en su coste, y la no indemnización de la futura extinción de la relación laboral con nueva contratación bonificada. Por ello, la lógica empresarial lleva necesariamente al efecto de sustitución.

La *involuntariedad/inimputabilidad* en la causa de desempleo no representa un factor excluyente importante. Los despidos improcedentes se cifran en 6.837 en 1981, con un 9,1 del total de los despidos. Sin embargo, cualitativamente este requisito es criticable y presenta además efectos secundarios negativos sobre las relaciones de poder en la empresa. El Convenio 44 de la OIT, ratificado por España, no autoriza la descalificación total en virtud de un cese voluntario o imputable (despido disciplinario) al trabajador, sino exclusivamente a suspender la eficacia de la prestación mediante la aplicación de un «período adecuado» de espera que varía entre tres (Canadá) y seis semanas (República Federal Alemana), y ésta es la tendencia dominante, ya que la voluntariedad —concepto, por lo demás problemático para los despidos disciplinarios precedentes y para otros supuestos de desistimiento— no debe referirse a la causa *inicial* del paro, sino a la *involuntariedad sucesiva* determinada por la imposibilidad de encontrar empleo (6). Por otra parte, y como se ha denunciado correctamente, la incertidumbre que existe siempre ante un despido disciplinario y el mayor control del empresario sobre los medios de prueba fomentan «una serie de prácticas desviadas» que «muchas veces fuerzan al trabajador a aceptar indemnizaciones menores y otras renuncias de derechos a cambio del reconocimiento de la improcedencia» del despido, actuando así el requisito de involuntariedad como un elemento más de robustecimiento del poder patronal en la extinción del contrato (7).

El tercer requisito de acceso

**GRAFICO 1  
EFECTO DE SUSTITUCION: AMORTIZACION DEL COSTE DEL DESPIDO IMPROCEDENTE MEDIANTE LAS BONIFICACIONES A LA CONTRATACION TEMPORAL EN EMPRESAS DE MENOS DE 25 TRABAJADORES DURANTE LA VIGENCIA DE LOS REALES DECRETOS 41 Y 42/1979**



Se ha partido de un salario real de 60.000 pesetas mensuales. Las indemnizaciones de despido se calculan de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56,4 del Estatuto de los Trabajadores según el cual el Fondo de Garantía Salarial asume el 40 por 100 del coste de la no readmisión por despido improcedente, de donde surge la diferencia entre Coste de Despido para la Empresa (CD) e Indemnización Percibida (IP). La cuota de seguridad social se ha fijado de conformidad con el Real Decreto 82/1979, y las bonificaciones en la cuantía prevista por los Reales Decretos 41 y 42/1979.

a la protección, imposible de cuantificar en cuanto a sus efectos excluyentes, pero de frecuente detección en la jurisprudencia es el de la *inscripción del parado en la oficina de empleo*; condicionamiento perfectamente lógico, pero que experimenta un injustificable endurecimiento en la legislación española al configurarse el plazo de inscripción como de cadu-

cidad (8), con pérdida absoluta de derechos si no se practica en los quince días posteriores al cese, y al exigirle al trabajador, con una finalidad tan redundante como obstructiva, una serie de documentos (datos de afiliación, copia de un contrato de trabajo que puede no existir, copias de los documentos oficiales de cotización de los seis meses anteriores al cese, etc.),

que normalmente no obra en su poder, sino en el del empresario.

**d) La duración de la protección**

La recesión ha incrementado la duración de los procesos de paro, poniendo de relieve la disfuncionalidad de las limitaciones temporales de percepción del

subsidio. De ahí la existencia en la legislación comparada de una tendencia a incrementar la extensión temporal del período de percepción (9). La LBE no se inscribe en esta tendencia, ya que restringe con carácter general la duración de la protección básica al vincular ésta, mediante una regla de proporcionalidad, al período de ocupación cotizada, siguiendo así un criterio que ha sido criticado por la OIT en la medida en que en muchos casos «los períodos de mayor duración se reservan innecesariamente al trabajador que disfruta de un empleo constante y seguro» (10). Esta restricción sólo se compensa parcialmente con la creación de mecanismos selectivos de ampliación, ya que el subsidio complementario, aparte de incorporar nuevos límites de duración temporal, tiene un ámbito de aplicación reducido, y la prórroga excepcional de veinticuatro meses sólo cubre a los parados que por su edad (58 ó 63 años, según se trate de jubilación con derechos reducidos o plenos) pueden acceder a la pensión de jubilación.

Las limitaciones de la duración tienen, por tanto, un efec-

to expulsivo extraordinariamente grave. La estadística sobre procesos de protección de desempleo finalizados (cuadro número 7), que por cierto desaparece también a partir de 1980, impidiendo así apreciar las consecuencias de la LBE, muestra que, en 1979, un 48 por 100 de los procesos terminaban por agotamiento del plazo de percepción, totalizando en cifras absolutas una expulsión de 535.321 parados. Estos datos, ya suficientemente preocupantes, deben relacionarse con los que recoge el cuadro n.º 8, en relación con el tiempo de búsqueda de empleo. La crisis alarga la permanencia en la situación de desempleo. Así, mientras que en 1976 sólo el 19,3 por 100 de los parados llevaba un año o más en esta situación, en 1980 ese porcentaje se elevaba al 34,9 por 100 para el total de parados y el 41,9 por 100 para los que buscan primer empleo. La encuesta FIES-1979 sobre el empleo señala igualmente un porcentaje del 39 por 100 para los procesos superiores a un año.

El incremento de la duración del paro se corresponde así con una disminución del período tem-

poral de la protección del desempleo, lo que en el marco del sistema español reviste perfiles más críticos ante la ausencia de mecanismos asistenciales de cobertura alternativa.

#### e) La cuantía de la prestación

El importe del subsidio de desempleo total ha tenido una evolución al alza, pasando de 6.828 pesetas al mes en 1974, a 27.879 en 1980 y un valor estimado de unas 34.000 pesetas para 1981 (11), lo que supone un importe superior en un 32,7 por 100 del SMI vigente para 1981 (abril-diciembre) y en un 76 por 100 a la pensión media de jubilación del sistema.

En general, la intensidad de la protección dispensada parece bastante ajustada. Según la encuesta de coyuntura económica FIES, para el primer trimestre de 1981, «los ingresos de las familias de los parados se sitúan entre los de las familias de obreros cualificados y sin cualificar», aunque esta conclusión debe matizarse, ya que «un 64 por 100 de las familias en paro se sitúan en el escalón

CUADRO N.º 7

#### PROCESOS DE PROTECCION DEL DESEMPLEO TOTAL FINALIZADOS

AÑOS	C A U S A S					Total
	Cese en las condiciones de paro	AGOTAMIENTO PLAZO			Otras causas	
		De seis meses	Más de seis meses	Total		
1976 .....	146.534	128.025	177.294	305.319	70.354	522.207
1977 .....	189.602	154.431	244.824	399.255	67.175	656.032
1978 .....	260.826	209.557	257.356	466.913	105.705	833.444
1979 .....	385.696	233.664	301.656	535.321	178.636	1.099.653

Fuente: Memoria Estadística INP.

CUADRO N.º 8

## PARO SEGUN TIEMPO DE BUSQUEDA Y RAZON DE BUSQUEDA

TIEMPO DE BUSQUEDA	TRIMESTRE IV. 1976					
	CIFRAS ABSOLUTAS EN MILES			PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE CADA RAZON DE LA BUSQUEDA		
	Total	Por pérdida de empleo	Primer empleo	Total	Por pérdida de empleo	Primer empleo
Menos de un mes .....	54,3	43,6	10,7	9,1	11,1	5,3
De uno a tres meses .....	154,6	109,2	45,4	26,0	27,9	22,4
De tres a seis meses .....	146,5	86,4	60,1	24,7	22,1	29,6
De seis meses a un año .....	123,6	83,6	40,0	20,8	21,4	19,7
De uno a dos años .....	87,0	55,4	31,6	14,6	14,2	15,6
Dos años o más .....	27,9	13,0	14,9	4,7	3,3	7,4
<b>TOTAL .....</b>	<b>593,9</b>	<b>391,2</b>	<b>202,7</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	TRIMESTRE IV. 1980					
Menos de un mes .....	62,8	51,4	11,4	4,0	5,2	1,9
De uno a tres meses .....	285,8	203,5	82,3	18,0	20,7	13,7
De tres a seis meses .....	294,6	184,8	109,8	18,6	18,8	18,2
De seis meses a un año .....	388,2	242,1	146,1	24,5	24,7	24,3
De uno a dos años .....	368,7	213,6	155,1	23,3	21,7	25,8
Dos años o más .....	184,3	87,6	96,7	11,6	8,9	16,1
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.584,4</b>	<b>983,0</b>	<b>601,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: EPA.

inferior de ingresos (menos de 30.000 ptas. mes)» (12).

La LBE ha aplicado, además, un mecanismo de redistribución a través del establecimiento de un tope máximo absoluto (el 220 por 100 del salario mínimo interprofesional, 62.568 ptas. en 1982) y, salvo para los supuestos de trabajo a tiempo parcial, dos topes mínimos: uno relativo, ya que las bases de cotización promediadas para formar la base reguladora no pueden ser inferiores al SMI, y otro absoluto, de carácter móvil, sólo aplicable a los trabajadores con cargas familiares, para los que el importe del subsidio no puede ser nunca inferior al SMI vigente en cada momento. Este tope frena, pero no elimina, la tenden-

cia a la baja del subsidio básico como consecuencia del sistema de tasa decreciente, adoptado por la LBE, ni, desde luego, la brusca caída del mismo al pasarse al subsidio complementario (75 por 100 del SMI). La tasa decreciente, cuya recepción en el Derecho comparado, obedece al objetivo de desincentivar «la permanencia en la ociosidad», fomentando la búsqueda de empleo por el parado, no responde a una lógica de protección social. Beveridge demostró que «las necesidades tienden a aumentar más bien que a disminuir» durante la situación protegida (13), y, por otra parte, el efecto de desincentivación debe cuestionarse en una coyuntura de paro cíclico con procesos de desempleo de

larga duración. La caída de la protección en el sistema español es demasiado brusca, pues de un porcentaje inicial extraordinariamente alto (un 80 por 100, inusual en Derecho comparado) se pasa en los últimos meses de protección básica al 60 por 100 y, después, a una cuantía uniforme por debajo del SMI.

La protección presenta, además, un cierto grado de abstracción en relación con la situación real de necesidad del parado, pues aunque se mantiene el derecho a las asignaciones familiares, la degradación de éstas (14) impide una adecuada ponderación de las cargas familiares dentro del esquema de protección.

### **f) La financiación**

La situación de la financiación del desempleo puede ser calificada de crítica. Ello se debe a factores objetivos como el incremento de la tasa de paro y de la intensidad de la protección. Sin embargo, un análisis de la evolución financiera del desempleo muestra la mediación de factores institucionales en la explicación de los déficits. En primer lugar, la caída de cotizantes, que se ha estimado en 344.231 en el período 1974 a 1980 (15), y que actúa además sobre un colectivo protegido creciente, no ha podido acompañarse de un reajuste del tipo de cotización, que se mantiene estable en el período 1976-80 (2,70 por 100), elevándose ante el déficit de la contingencia en julio de 1980 (4 por 100) y nuevamente en 1982 (5,20 por 100). Sin embargo, esta casi duplicación de los tipos no ha servido para financiar el aumento de gasto, y la aportación del Estado ha tenido que ser cada vez mayor. En este sentido, la LBE prevé una financiación estatal del 40 por 100, que sin embargo aparece desbordada por las necesidades de gasto. Este desajuste financiero ha sido objeto de otros estudios a los que hay que remitirse (16).

En segundo lugar, existen componentes de gasto que parecen cuestionables:

- El coste presupuestado del desempleo incluye una importante partida «ficticia» en concepto de cotizaciones de los subsidios que opera como una nueva transferencia interna del presupuesto del INEM al de la Seguridad Social y que en 1980 se cifraba en 86.000 millones,

suponiendo el 28,3 por 100 del gasto total.

- El alto componente del coste del desempleo parcial en el coste total de la prestación; prestación que, aunque no ha podido ser tratada en este trabajo, puede afirmarse que en alguna medida otorga un sistema de sobreprotección al servicio de la reestructuración empresarial. El número de trabajadores protegidos por desempleo parcial ha pasado de 2.708 en 1974 con el 3,7 por 100 del total a 117.300 en enero-junio de 1981, suponiendo un 15,3 por 100 del colectivo protegido. El coste del desempleo parcial puede estimarse para 1980 en 14.809 millones, que representan el 4,8 por 100 sobre el gasto total, frente al 2,9 por 100 de participación en 1974.

- La existencia de «cargas indebidas» que presionan sobre los recursos del desempleo, ya que con cargo básicamente a éstos se están financiando, no sólo los gastos corrientes de funcionamiento del INEM, sino también otra serie de acciones en materia de política de empleo, formación profesional, acciones asistenciales, subvenciones a empresas, empleo comunitario, etc. En términos del presupuesto del INEM para 1982, estas cargas indebidas representan aproximadamente el 15 por 100 de un total de gastos de 423.000 millones de pesetas. Una especial incidencia negativa sobre esta proyección de las cargas indebidas tiene el coste de las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social de la contratación temporal que, aunque presupuestadas para 1982 en 14.000 millones de pesetas, se han liquidado, al parecer, en 1981 con un gasto en torno a los 42.000 millones de pesetas.

Por último, aunque la LBE ha establecido ciertas correcciones, al imponer un tope máximo de la prestación, es indudable que una financiación estatal afectada a prestaciones diferenciales sobre un colectivo protegido parcial, introduce un elemento de regresividad en la redistribución de los recursos procedentes de la aportación estatal, especialmente teniendo en cuenta la existencia de un amplio colectivo de parados sin ningún tipo de protección. Este elemento de regresividad se agrava al tener en cuenta la no contribución de otros grupos profesionales (funcionarios públicos, ciertos trabajadores por cuenta propia, profesionales libres...) por su posición privilegiada en materia de empleo.

## **II. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA REESTRUCTURACION DE LA PROTECCION DEL DESEMPLEO**

### **a) La necesidad de un sistema adecuado de información**

Como primera conclusión del análisis realizado, debe señalarse la insuficiencia de la información existente para llegar a una valoración correcta y cuantificada de la situación real de la protección por desempleo en el sistema español de Seguridad Social. Esta insuficiencia se ha agravado desde 1980, año a partir del cual no se suministra información sobre los procesos de desempleo iniciados y finalizados, ni sobre la duración de los mismos, produciéndose además

importantes lagunas incluso respecto al número de perceptores y a la percepción media del subsidio. A ello se une el casi total desconocimiento de variables tan importantes como la distribución de los beneficiarios por edades y períodos de agotamiento de la prestación, el empleo comunitario, la situación familiar de los desempleados y las consecuencias de la acción normativa sobre política de empleo y extinción de la relación laboral. Por ello, se considera de todo punto imprescindible establecer un sistema de información estadística de la protección por desempleo que permita valorar exactamente la situación real de los desempleados y su conexión con las incidencias de la relación laboral.

No obstante, la situación descrita muestra la existencia de graves disfunciones, a cuya corrección se ordenan las propuestas que se formulan en este epígrafe. Bien entendido que no se trata de propuestas apodícticas, ya que, aparte de que cualquier investigación en materia de política social tiene que renunciar a una argumentación basada en premisas indiscutibles, para centrarse en la categoría más modesta de lo meramente razonable, el nivel de análisis a partir de la información actual no permite establecer conclusiones definitivas, ni mucho menos cuantificar con la necesaria exactitud las alternativas. Por otra parte, es obvio que estas alternativas reflejan la posición valorativa de sus autores sobre la protección del paro y las garantías a la estabilidad en el empleo.

Con estas limitaciones, puede afirmarse que las restricciones de la extensión de la protección constituyen el problema fundamental del sistema actual

de cobertura del desempleo. La respuesta institucional a la crisis en el sentido de incrementar, por consideraciones financieras, el carácter contributivo del nivel básico de prestaciones, sin introducir un elemento asistencial de moderación, es el principal factor de la caída de la tasa de cobertura. La única vía de solución ante esta desprotección creciente es, a nuestro juicio, la reestructuración total del actual sistema coordinando el funcionamiento del nivel contributivo con un nuevo nivel asistencial.

#### **b) La reestructuración del nivel contributivo**

El objetivo de este nivel es el de otorgar rentas de sustitución de acuerdo con la orientación básica de un sistema contributivo (principio de equivalencia con el *status* de consumo de activo). Esta función de sustitución debe tener, sin embargo, limitaciones, tanto en su duración, por la imposibilidad de otorgar una protección indefinida de este carácter con las actuales tasas de paro, como en su cuantía, por la necesidad de asegurar una mayor redistribución y, en definitiva, una mayor solidaridad a través de la aplicación de un tope máximo específico más ponderado que el general.

El *campo de aplicación* del nivel contributivo coincidiría básicamente con el actual, salvo en lo relativo a la inclusión de los representantes de comercio, la totalidad de los trabajadores a la parte del régimen especial del mar, los futbolistas y los funcionarios públicos. La inclusión de los funcionarios supondrá un saneamiento financiero

por el ingreso estimado de 44.143 millones en 1982, de los que 38.370,5 millones corresponderían a la fracción de cuota a cargo del Estado y 5.772,5 millones a los funcionarios, aunque obviamente debe considerarse el posible efecto de esta aportación estatal sobre los compromisos financieros ya existentes.

*Los requisitos de acceso a la protección* deberían readaptarse para eliminar la repercusión negativa de la involuntariedad y la rotación entre contratación temporal y percepción del subsidio. En este sentido, y en cumplimiento del Convenio 44 de la OIT, la descalificación por un cese voluntario o imputable al trabajador, se sustituiría por un período de espera de tres meses para los despidos procedentes y de seis para los restantes ceses voluntarios. El mayor período de espera en estos últimos casos, para cuya cuantificación no hay datos suficientes, aunque se han estimado en un 7 por 100 del total de los procesos de pérdida de empleo (17), puede justificarse en función de su efecto disuasorio sobre el acceso a la protección de las bajas debidas al ciclo ocupacional femenino, que no suelen ir acompañadas de una voluntad de reintegración ocupacional a tiempo completo. La incorporación de los despidos procedentes, medida fundamental para evitar que el régimen jurídico de la protección del desempleo continúe actuando como un factor más de desigualdad en el ya patente desequilibrio entre las posiciones patronales y obreras ante la extinción de la relación laboral, supondrá un incremento de 6.837 beneficiarios, con un coste de 2.600 millones de pesetas.

La corrección de la tendencia a la rotación entre ocupación temporal y subsidio de desempleo es más delicada, pues puede generar consecuencias regresivas sobre el nivel de protección de ciertos grupos de trabajadores eventuales, especialmente en el sector de la construcción. Con todo, un período de calificación de seis meses dentro de los cuatro años anteriores al cese (cuarenta y cinco días de cotización por año) es excesivamente reducido para la adquisición de las prestaciones de un sistema contributivo. En realidad, la aparente generosidad del acceso se compensa en la LBE con la inoperancia de la protección otorgada: tres meses de cobertura no responden a ninguna lógica protectora, salvo que este tipo de prestación se contemple como lo que funcionalmente es: un subsidio de tránsito para facilitar la rotación de un ejército eventual de reserva cada vez más abundante, con la consiguiente reducción del precio de esa fuerza de trabajo temporal.

El período de cotización podría fijarse en doce meses dentro de los tres años anteriores, lo que daría una ocupación media anual de ciento veintidós días. La reducción del coste que representaría este aumento del período de calificación tampoco puede estimarse, dado que el INEM no ha proporcionado el colectivo que accede al subsidio con seis meses de cotización. La desprotección generada por esta medida sería neutralizada en parte por el nivel asistencial.

Por lo que afecta a la *duración* se estima conveniente reconducir el sistema actual, que diferencia ésta en función del período de calificación, a un esquema uniforme de doce me-

ses de protección, con una prórroga reglada de seis meses más. Ello permitiría, según los datos meramente indicativos del cuadro n.º 7, una protección completa en el nivel contributivo del 85,5 por 100 de los parados previamente ocupados, quedando el efecto exclusión reducido a un 14,5 por 100 de ese total (143.000 parados en cifras absolutas), parte de los cuales pasarían al nivel asistencial. El coste de esta medida presenta también graves dificultades de cuantificación ante la inexistencia de una desagregación de los perceptores en función de los períodos de duración de la prestación.

Partiendo de una duración actual media de doce meses, que pasaría a dieciocho meses, y una población desprotegida de 478.100 parados (calculada deduciendo al paro EPA-cuarto trimestre de 1981, los no clasificables, la agricultura y los beneficiarios de desempleo total), y estimando que se mantiene el 48 por 100 como porcentaje de financiación de la protección por aplazamiento del plazo, se obtiene un coste de 38.857 millones, de los que habría que deducir el ahorro generado por la ampliación del período de calificación.

Por otra parte, la prórroga excepcional de veinticuatro meses para facilitar el tránsito a la percepción de jubilación, debería sustituirse por una ordenación más sistemática de las técnicas de prejubilación anticipada para los trabajadores mayores de 55 años (un colectivo de 123.500 parados según EPA, 4.º trimestre de 1981), compensando con cargo a la financiación del desempleo la jubilación con coeficiente reductor a los 60 años y ampliando las prórrogas hasta esta edad, para lo

cual sería aconsejable modificar previamente el carácter transitorio que esta modalidad de jubilación tiene en la legislación actual.

La necesidad de una revisión de la *cuantía de la prestación contributiva* de desempleo debe orientarse al cumplimiento de dos objetivos. En primer lugar, la garantía de la suficiencia y la coordinación con el nivel asistencial exigen una generalización del SMI como tope mínimo para todas las categorías de beneficiarios, con las adaptaciones necesarias para los provenientes de los supuestos de contratación a tiempo parcial. A partir de este tope operaría, siguiendo el criterio de la reforma francesa de 1979, un elemento de proporcionalidad con las remuneraciones superiores de activo, igual al 40 por 100 de la diferencia entre el promedio de las bases de cotización y el SMI con aplicación en todo caso de un tope máximo igual al vigente (20 por 100 SMI). De esta forma, se elimina la degradación que experimenta hoy la intensidad de la protección como consecuencia de la aplicación de una tasa decreciente en función de la duración de la situación protegida; se difunde el efecto de progresividad del tope máximo y se establece una intensidad protectora inversamente proporcional al salario de activo, lo que beneficia a los estratos de renta inferiores. El cuadro n.º 9 recoge los efectos de esta propuesta sobre la protección diferencial y el cuadro n.º 10 la situación actual.

Partiendo de una ganancia media ordinaria por trabajador de 60.063 pesetas (Encuesta salarios, mayo-julio 1981), esta propuesta representa una reducción del coste, ya que con el sistema

CUADRO N.º 9

**CUANTIA DEL SUBSIDIO CONTRIBUTIVO PROPUESTO**

A Retribuciones computables (6 meses promedio)	B Importe del subsidio	% B/A
128.440	62.568	48,7
118.440	62.568	52,8
108.440	60.440	55,7
98.440	56.440	57,3
88.440	52.440	59,2
78.440	48.440	61,7
68.440	44.440	64,9
58.440	40.440	69,1
48.440	36.440	75,2
38.440	32.440	84,3
28.440	28.440	100,0

Fuente: Elaboración propia.

los «desanimados» que pasarían a la población activa no ocupada atraídos por esta protección asistencial, hace totalmente inviable cualquier proyecto universalista dado su coste financiero. Un sistema asistencial tiene que operar, en las actuales circunstancias, a través de una elaboración de prioridades muy selectiva. Por otra parte, aunque el paro supone un empobrecimiento general sobre los sectores que lo padecen, sean individuos o grupos familiares, los parados no forman un grupo homogéneo en cuanto a su situación objetiva de necesidad. La importancia del grupo de personas en busca de primer empleo, explica que, según la encuesta FIES de coyuntura económica, realizada en junio de 1981, el porcentaje más importante de los parados se sitúe entre los solteros que no tienen hijos y cuentan con la ayuda de otra persona para soportar las cargas domésticas *en mayor proporción* que las familias estadísticamente medias, las de los obreros cualificados y sin cualificar», si bien la misma en-

actual se percibiría un promedio mensual de 42.044 pesetas y con el nuevo, 41.089 pesetas. Lo que supone, con los datos de 1980, un ahorro en torno a 6.620 millones.

**c) Establecimiento de un nivel asistencial de protección uniforme e indefinida**

Un nivel contributivo, incluso racionalizado al máximo, no puede lograr una protección adecuada del desempleo, especialmente en una situación de recesión como la actual. Pese a las modificaciones propuestas, el nivel contributivo delimitado en el apartado anterior conserva un índice de desprotección extraordinariamente alto. Las personas en busca de primer empleo, las mujeres que tratan de reiniciar su ciclo laboral y un colectivo importante proveniente de los regímenes especiales excluidos, quedan fuera del ámbito de cobertura, mientras que el efecto expulsivo del sistema, aunque moderado por las modificaciones in-

troducidas en materia de duración de la prestación, sigue manteniéndose. De ahí la necesidad de un nivel asistencial complementario que corrija estas deficiencias de cobertura. Sin embargo, este nivel no puede instrumentarse desde una perspectiva universalista teórica, ya que esa perspectiva, dado el número de parados desprotegidos y

CUADRO N.º 10

**CUANTIA DEL SUBSIDIO ACTUAL**

Retribuciones computables (6 meses promedio)	1.º semestre 80 %	2.º semestre 70 %	3.º semestre 60 %
128.440	102.752	89.908	77.064
118.440	94.752	82.908	71.064
108.440	86.752	75.908	65.064
98.440	78.752	68.908	59.064
88.440	70.752	61.908	53.064
78.440	62.752	54.908	47.064
68.440	54.752	47.908	41.064
58.440	46.752	40.908	35.064
48.440	38.752	33.908	29.064
38.440	30.752	26.908	23.064
28.440	22.752	19.908	17.064

Fuente: Elaboración propia.

cuesta señala que esta caracterización «debe matizarse con las cifras siguientes: 1.º La mayoría de los cabezas de familia en paro son casados (el 68 por 100); 2.º el parado es la única fuente de ingresos del hogar (el 59 por 100), y 3.º casi la mitad tiene hijos menores de 18 años (el 46 por 100)».

La necesidad de una selecti-

vidad en la determinación del ámbito personal del nivel asistencial lleva a establecer éste sobre la unidad familiar, concepto que conduce al de parado principal (18).

El cuadro n.º 11 refleja que, en la composición del paro, el parado principal supone el 27,9 por 100 del total, con 450.000 personas, de las cuales en el

caso de 304.300 no existe otra persona ocupada en su domicilio. Aplicando a este último colectivo el mismo porcentaje de desprotección que al total nacional, da una cifra de 205.100 parados principales sin subsidio, en los que se cifra, por tanto, el número potencial de beneficiarios del nivel asistencial, con un coste de 69.996 millones. Sin embargo, hay que señalar la

CUADRO N.º 11

SITUACION FAMILIAR DE LOS PARADOS

DISTRIBUCION DE LOS PARADOS SEGUN EL PARENTESCO CON LA PERSONA PRINCIPAL

	<i>Persona principal</i>	<i>Cónyuge</i>	<i>Hijo</i>	<i>Yerno o nuera</i>	<i>Otros parientes</i>	<i>No emparentados</i>
1980 (4.º trimestre):						
Miles .....	450	87	961	37	69	9
% .....	27,9	5,4	59,6	2,3	4,3	0,6
1976 (4.º trimestre):						
Miles .....	200	22	427	12	32	2
% .....	28,8	3,2	61,3	1,8	4,6	0,4

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS PERSONAS PRINCIPALES EN PARO SEGUN SU GRUPO DE EDAD

	<i>Total</i>	<i>16-19</i>	<i>20-29</i>	<i>30-44</i>	<i>45-54</i>	<i>55 y más</i>
1980 (4.º trimestre):						
% .....	100	0,4	13,6	36,4	29,9	19,8
1976 (4.º trimestre):						
% .....	100	0,3	13,0	36,3	30,3	20,0

HOGARES CUYA PERSONA PRINCIPAL ESTA EN PARO NO EXISTIENDO NINGUN OCUPADO EN EL MISMO DOMICILIO

	<i>Total</i>	<i>1 parado</i>	<i>2 parados</i>	<i>3 parados</i>	<i>4 parados</i>
1980 (4.º trimestre):					
Miles .....	304,3	245,2	47,3	10,6	1,1
% .....	100,0	80,6	15,5	3,5	0,4
1976 (4.º trimestre):					
Miles .....	120,3	106,1	11,5	1,9	0,8
% .....	100,0	88,2	9,5	1,6	0,7

Fuente: EPA.

posible atracción que este tipo de protección ejercería sobre los «desanimados» (19) ciertos y activos marginales, provocando una inflación del ámbito subjetivo que debe contenerse a través de los *requisitos de acceso*. La protección asistencial quedaría condicionada por dos requisitos:

- La comprobación de la existencia del estado de necesidad, en función de que la renta total de la unidad familiar del parado principal no supere el importe del 75 por 100 del SMI.

- La inscripción del parado en la oficina de empleo durante un período de seis meses sin recibir ninguna oferta de colocación, cuya adecuación no se limitaría en función de la titulación o cualificación profesional. El período de espera de seis meses no se exigiría para los parados provenientes del agotamiento del plazo máximo de duración del nivel contributivo.

De esta forma, el nivel asistencial permitiría absorber las situaciones de necesidad producidas por la desprotección de los grupos no incluidos en el nivel contributivo y por el efecto de expulsión de éste, configurándose así un sistema integrado de cobertura de paro asistencial, tal como se recoge en el esquema 1.

La protección debe ser *indefinida*, condicionándose exclusivamente a la no aceptación de un empleo adecuado, a través de la aplicación de suspensiones sancionadoras y su intensidad sería uniforme, de acuerdo con el principio de garantía de un mínimo de subsistencia. Este mínimo podría coincidir con el 75 por 100 del SMI. Esta uniformidad presenta, sin embar-

go, dos consecuencias negativas, si se aplica rigidamente:

- Dada la degradación de la protección a la familia en la Seguridad Social española, a la que ya se ha hecho referencia, la uniformidad discrimina negativamente a los grupos familiares más amplios, y este efecto negativo no puede corregirse sectorialmente para los parados, ya que esta corrección distorsionaría la fijación del precio de la fuerza de trabajo en el mercado. Una correcta protección del paro pasa, por tanto, inevitablemente por una reestructuración de la compensación de las cargas familiares en la Seguridad Social española, de la que se ocupan otros trabajos en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

- La uniformidad tiene también consecuencias negativas cuando las rentas de la unidad familiar del parado principal, aunque inferiores al mínimo de garantía, alcanzan un cierto nivel, creando así un «plus» comparativo de protección, o cuando el parado tiene opción a un trabajo a tiempo parcial de salario inferior al importe del subsidio. La única solución para estos casos, es una aplicación flexible del principio de uniformidad, reduciendo el subsidio en función del nivel de renta o de los ingresos «a tiempo parcial», con la consiguiente disminución del gasto.

#### d) Ajustes en la financiación

El modelo que se propone implica un coste de financiación adicional de 109.070 millones de pesetas, que se desglosan de la siguiente forma:

- 1.º *Reestructuración del nivel contributivo* .

- *Ampliación del campo de aplicación*. No supondrá un incremento de coste, dado el riesgo ínfimo de desempleo del colectivo de funcionarios y la escasa entidad de los restantes colectivos. El coste de la eliminación del requisito de involuntariedad en los despidos procedentes se estima en 6.837 millones.

- *Ampliación de la duración de la protección* a dieciocho meses, con un coste estimado de 38.857 millones, que sólo en parte se compensará con el ahorro derivado de la extensión a un año del período de calificación, cuyo importe no ha podido estimarse.

- *Modificación en la cuantía de la percepción*, con un ahorro estimado de 6.620 millones.

- 2.º *Establecimiento del nivel asistencial*: La creación de este nivel asistencial supone un incremento de coste de 69.996 millones.

El incremento de coste del nuevo sistema se verá en parte absorbido por las siguientes reestructuraciones y supresiones de gasto:

- *Ampliación del período de calificación a un año*, cuya cuantía no ha podido evaluarse.

- *Aumento de los ingresos obtenidos por la ampliación del colectivo*, con una recaudación estimada de 44.143 millones, aunque pudiera verse afectada por un descenso de la aportación estatal.

- *Supresión del subsidio complementario*, establecido por la LBE, que afecta a 80.000 parados y supone el 75 por 100 del SMI, con un coste anual de 20.476 millones.

# ESQUEMA 1 MODELO PROPUESTO PARA LA PROTECCION DEL DESEMPLEO

## NIVEL CONTRIBUTIVO (desempleo total)

1. CAMPO DE APLICACION Régimen General. Régimen E. Minería Carbón. Reg. E. Mar (excepto autónomos). Rég. E. Ferroviarios.	Rég. E. Agrario (fijos). Rég. E. Representantes Comercio. Rég. E. Futbolistas. Funcionarios Públicos.	2. DURACION 12 meses más prórroga de 6 meses.
3. CUANTIA Parte fija: Salario mínimo interprofesional (SMI). Parte variable: 40 por 100 diferencia retribución total y SMI. Tope máximo: 220 por 100 SMI.	4. PERIODO DE CALIFICACION Un año. Período de espera de 3 a 6 meses en ceses voluntarios.	5. FINANCIACION Contributiva con aportación estatal.

## PARADOS PRINCIPALES

- BUSCA PRIMER EMPLEO
- PROVENIENTES DE REGIMENES EXCLUIDOS

## NIVEL ASISTENCIAL (desempleo total)

1. CAMPO DE APLICACION: Parados principales.		
2. REQUISITOS DE ACCESO: Prueba de necesidad. Inscripción Oficina Empleo. 6 meses de espera si no se ha agotado el subsidio contributivo.	3. DURACION: Indefinida.	4. CUANTIA: 75 por 100 SMI.
	5. FINANCIACION: Estatal.	

## PARADOS PRINCIPALES

## NIVEL COMPLEMENTARIO (desempleo parcial)

1. CAMPO DE APLICACION: Regímenes de trabajadores por cuenta ajena a determinar por la autonomía colectiva.	2. REQUISITOS DE ACCESO: A determinar por la autonomía colectiva.	
3. DURACION: A determinar por la autonomía colectiva.	4. CUANTIA: Proporcional a la pérdida retributiva en el porcentaje que se fije por la autonomía colectiva.	5. FINANCIACION: Contributiva a cargo de empresas y trabajadores.

• *Eliminación de cargas indebidas.* Entre estas cargas hay que computar, en primer lugar, las cotizaciones ficticias por los desempleados a la Seguridad Social, que no se consideran, al suponer una disminución de ingresos para el conjunto del sistema. Como una típica carga indebida actúa también, como se ha visto al examinar el presupuesto del INEM, la financiación con cargo a los fondos del desempleo de determinadas acciones en materia de política y servicios de empleo, formación profesional, servicios públicos de colocación, ciertas acciones asistenciales, subvenciones a empresas y empleo comunitario, por un importe de 48.450 millones de pesetas. A ello hay que unir la financiación, también con cargo a los fondos de desempleo, de las bonificaciones para el fomento del empleo estimadas en 42.000 millones de pesetas, y que deberían sustituirse por otras formas de incentivación de la creación neta de empleo con financiación estatal, y por una racionalización de la presión contributiva de la Seguridad Social que frene la penalización que ésta supone sobre uso del factor trabajo (20). Igualmente, se considera conveniente que la compensación del desempleo parcial quede fuera del nivel contributivo de protección, pasando a configurarse como un nivel complementario regulado por la autonomía colectiva, a través de acuerdos interprofesionales, y financiado exclusivamente con cargo a aportaciones de empresas y trabajadores, lo que supondría un ahorro para el nivel contributivo de 14.809 millones de pesetas.

Como puede apreciarse, la eliminación de estas partidas im-

plica un ahorro superior al incremento del coste propuesto. De estas cantidades hay unas que reducen gasto público, como son eliminación del subsidio complementario de la LBE, el desempleo parcial, y las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, por un importe de 77.285 millones de pesetas, lo que, junto con la fracción de cuota a cargo de los funcionarios (5.772 millones), alcanza la cifra de 83.057 millones.

Las restantes cantidades (86.821 millones) son partidas de gasto que han de ser asumidas por organismos públicos ajenos al sistema de Seguridad Social.

En definitiva, y con todas las salvedades derivadas de la dificultad de estimación a que se ha hecho referencia, el coste neto de la reestructuración de la protección por desempleo se aproximará a los 26.013 Millones.

Con todo, la propuesta de un subsidio asistencial indefinido en una cuantía en torno al SMI puede suscitar alguna sonrisa compasiva ante el ingenuo o ignorante utopismo de sus autores, cuando la pensión media de jubilación del sistema, que se obtiene normalmente tras un esfuerzo contributivo de treinta y cinco años de cotización, alcanza para 1981 una cuantía de 19.221 pesetas. La crítica a esta incoherencia es exacta y ello muestra, una vez más, que la Seguridad Social es una estructura, una totalidad, que no puede considerarse o reformarse aisladamente en una de sus variables. Pero este trabajo se ha planteado el problema del desempleo, y el intento de ofrecer una alternativa simplemente razonable en este sector no

puede condicionarse a la irracionalidad del conjunto. En otro caso, habría que seguir el consejo de Wittgenstein y optar por el silencio (21). En realidad, la insistencia puede convertirse, a veces, en una abierta apología del absurdo.

## NOTAS

(1) OCDE, *L'indemnisation des chômeurs et les mesures favorisant leur emploi*, París, 1979, pág. 42.

(2) OIT, *Desempleo y Seguridad Social*, Ginebra, 1976, pág. 16. Las tendencias a la inclusión de los funcionarios se han reforzado. La Ley canadiense, de 27 de junio de 1971, los incorpora, y en la misma dirección se han formulado determinadas propuestas en la República Federal Alemana y, más recientemente, en Francia (vid. OCDE, *op. cit.*, pág. 119; DRAPERIE, R., *Problemas de indemnización del desempleo*, Acción Social Empresarial, págs. 21-22).

(3) La fragmentaria e insuficiente regulación del empleo comunitario se contiene en el artículo 55 del Reglamento del Régimen Especial Agrario, aprobado por Decreto 3.772/1972, Orden de 29 de septiembre de 1971, Orden de 16 de noviembre de 1976, Real Decreto 448/1978 y Orden de 11 de junio de 1981.

(4) Sobre estas formas de previsión, vid. GONZALO GONZÁLEZ, B., y otros, *La estructura actual de la Seguridad Social española y su reforma*, IEES, Madrid, 1981, págs. 126-136; y DE LA VILLA, L. E., y DESDENTADO, *Manual de Seguridad Social*, Pamplona, 1979, págs. 260-261.

(5) DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA FUNDACIÓN FIES, «Los trabajadores en paro», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 8, pág. 50.

(6) OIT, *op. cit.*, págs. 22-23; RODRIGUEZ PIÑERO, M., y GONZÁLEZ-ORTEGA, S., «La extinción del contrato de trabajo y el desempleo», *Revista de Seguridad Social*, n.º 12, págs. 29-36.

(7) RODRIGUEZ PIÑERO, M., y GONZÁLEZ-ORTEGA, S., *op. cit.*, pág. 36. Vid. también la intervención del diputado comunista, señor SOLÉ BARRERA, en *Diario de Sesiones del Congreso*, n.º 103, págs. 6761-6762: «Nos encontramos infinidad de veces en situaciones en que las empresas manguan sus indemnizaciones, en situaciones ambiguas, en situaciones que igualmente podrían derivar hacia una declaración de procedencia o hacia una declaración de improcedencia de despido. Negociando, resuelven los problemas de indemnización y de resolución de contratos mediante la pura y simple declaración de improcedencia, a cambio de entrar dentro del Subsidio de Desempleo».

(8) DE LA VILLA, L. E., y DESDENTADO, A., *op. cit.*, págs. 588-589.

(9) OCDE, *op. cit.*, pág. 57.

(10) OIT, *op. cit.*, pág. 21.

(11) BAREA, J., «La Prestación por Desempleo: coste y financiación», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 8, págs. 170 y 173.

(12) GARCÍA LÓPEZ, J., y ALVIRA MARTÍN, J., «Los españoles y el paro», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 8, pág. 71.

(13) BEVERIDGE, W., *El Seguro Social*

y sus servicios conexos, México, 1946, páginas 71-72.

(14) Sobre esta degradación de la protección, vid. la valoración crítica de GONZÁLEZ-SANCHO, E., «La política de protección a la familia en España», publicado en este mismo número de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*.

(15) GONZÁLEZ CATALA, V. T., y otros, «Análisis económico-financiero de la contingencia de desempleo», *Revista de Seguridad Social*, n.º 12, pág. 87.

(16) GONZÁLEZ CATALA, V. T., y otros, *op. cit.*, págs. 73-96, y BAREA, J., *op. cit.*

(17) GARCÍA LÓPEZ, J., y ALVIRA MARTÍN, F., *op. cit.*, pág. 75.

(18) *Ibidem*, págs. 72 y 74.

(19) Para una estimación de los «desanimados», vid. ALCAIDE INCHAUSTI, J., «La población española y el trabajo», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 8, pág. 33.

(20) Sobre la racionalización de la presión contributiva de la Seguridad Social, vid. GARCÍA DE BLAS, A., «Empleo y financiación de la Seguridad Social», en *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 8, págs. 154-165, y «La distribución de la presión contributiva de la Seguridad Social», en *Lecturas de Economía Internacional*, Madrid, 1981, págs. 411-433.

(21) WITTGENSTEIN, L., *Tractatus Logico-Philosophicus*, Madrid, 1957, parágrafo 6522: «Sobre lo que no cabe hablar, hay que guardar silencio».