

**EL TRABAJADOR POBRE COMO CENTRO DE GRAVEDAD
DE LA PREVENCIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Eva María Blázquez Agudo
(Coordinadora)

Julio Alguacil Gómez
José Ignacio Pérez Infante
Jordi García Viña
María Gema Quintero Lima
Enrique Lillo Pérez
Rosa Durango Simón
David Hernando Espada
Miriam Fernández Mingo
Eva María Blázquez Agudo
Daniel Pérez del Prado
Alfredo Novales Bilbao



Este libro tiene su origen en las jornadas que se celebraron en la Universidad Carlos III de Madrid el 4 de diciembre de 2014 bajo el título "El trabajador como centro de gravedad de la prevención de la exclusión social" en el área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social bajo la dirección de la profesora Eva M. Blázquez Agudo.

Es preciso agradecer al Decanato de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de dicha Universidad la ayuda concedida con el objeto de colaborar en la celebración de dicha jornada.

Primera edición: junio 2015

© Editorial Bomarzo S.L.
c/ Dionisio Guardiola 1, 4º
02002 Albacete (España)
editorialbomarzo@ono.com
www.editorialbomarzo.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita del titular del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler.

Impreso en España.

ISBN: 978-84-15923-88-6

D.L.: AB 254-2015

Diseño de la colección: Javier Hidalgo Romero.

Maquetación: Juan Gómez Rubio.

Imprime: Publicep.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA. CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL.....	7
1. El contexto general de la desigualdad y la exclusión social en España desde una perspectiva sociológica. <i>Julio Alguacil Gómez</i>	9
2. El mercado de trabajo y los trabajadores pobres. <i>José Ignacio Pérez Infante</i>	35
3. Recuperación lenta y con posibilidad de quedarse a mitad de camino. <i>Jordi García Viña</i>	61
PARTE SEGUNDA. DERECHO DEL TRABAJO Y PAUPERIZACIÓN DEL TRABAJADOR EN ÉPOCA DE CRISIS ECONÓMICAS.....	83
4. Un panorama general del trabajo y de los trabajadores en la actualidad. <i>María Gema Quintero Lima</i>	85
5. La feminización de la pobreza. <i>Enrique Lillo Pérez</i>	105
6. Derechos de las mujeres trabajadoras en tiempos de crisis. <i>Rosa Durango Simón</i>	117
7. La figura de las becas como vía de inserción en el mercado laboral: ¿exclusión social? <i>David Hernando Espada</i>	125
8. Trabajar sin ser trabajador desde la lógica de Las políticas de activación: los trabajos de colaboración social. <i>Miriam Fernández Mingo</i>	155
PARTE TERCERA. PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJADOR POBRE	191
9. Trabajadores pobres y Seguridad Social. Un reto de la protección social. <i>Eva María Blázquez Agudo</i>	193
10. El sistema de protección por desempleo como herramienta de lucha contra la pobreza. <i>Daniel Pérez del Prado</i>	233
11. Alcance de las prestaciones por desempleo en el marco de la protección social en España. <i>Alfredo Novales Bilbao</i>	261

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA¹⁶⁰

Daniel Pérez del Prado

Profesor Visitante Doctor.

Universidad Carlos III.

I. LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

El paro es sin lugar a dudas la más relevante de las fuentes de pobreza. Si el trabajo es la principal forma de subsistencia de la mayor parte de la población, además de una forma de integración social y autorealización personal, su ausencia significa un alto riesgo de desprotección e, incluso, de “des-socialización”. La «calamidad social»¹⁶¹ que el paro representa sólo es comparable con la importancia que el trabajo tiene para la vida humana.

De ahí que el desempleo sea un problema social de primer orden presente en las agendas políticas de todos los Gobiernos. La fuerte crisis económica que hemos atravesado y las altas tasas de paro que ha generado no han hecho más que agudizar un problema que, en el caso de España, tiene carácter crónico.

Nuestro país viene compartiendo con Grecia el triste honor de ser el Estado con mayor tasa de desempleo, un 23,7% al finalizar 2014. La relación de hogares españoles que tenían a todos sus miembros en paro alcanzó el 12% en 2011¹⁶². Tanto la OCDE como la UE pronostican que no será hasta 2026 cuando consigamos recuperar el

¹⁶⁰ ORCID: 0000-0001-7106-6769. El presente trabajo se inscribe dentro del Proyecto Nacional de Investigación I+D+i (DER 2012-33178) del Ministerio de Economía y Competitividad sobre el tema “Evaluación sustantiva de las Reformas Laborales: una nueva metodología interdisciplinar”.

¹⁶¹ ALONSO OLEA, M.; TORTUERO PLAZA, J. L., “El paro forzoso. Clases y aseguramiento”, *Revista de Política Social*, N.º. 145, 1985, p. 10.

¹⁶² CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, CES, Madrid, 2013, p. 63.

nivel de empleo que teníamos justo antes de la crisis económica, aunque algunos estudios posponen ese momento hasta 2033¹⁶³.

También somos junto con los griegos los que sufrimos con más intensidad el paro juvenil, pues uno de cada dos jóvenes que pueden y quieren trabajar, no encuentran un empleo. El número de jóvenes en riesgo de pobreza o exclusión social ha pasado del 22,7% en 2005 al 32,7% en 2011, uno de los incrementos más importantes de toda la Unión, situándonos más de un punto por encima de la media¹⁶⁴. Buena parte de estos jóvenes han tenido que marchar al extranjero en busca de mejores oportunidades. Aunque la emigración española no es masiva, sí que se ha acentuado de una forma notable, más que en otros países del sur de Europa, durante la crisis. Según estudios recientes, se calcula que entre 260.000 y 700.000 españoles abandonaron el país entre 2008 y 2012. Aunque el grupo de menores de 35 sería el más numeroso, se observa una pérdida de peso de éste a favor del comprendido entre esa edad y los 64 años, lo que sería señal de una progresiva laboralización del flujo migratorio, esto es, que el motivo principal de la salida de españoles al extranjero es la falta de perspectivas laborales en nuestro país¹⁶⁵.

Estos datos ponen de manifiesto un problema económico de primer orden pero, sobre todo y fundamentalmente, un auténtico drama social. El porcentaje de población pobre se ha venido incrementado cerca de un punto porcentual por año, situándose en 2012 en el 20,4 %¹⁶⁶. España es el país de la OCDE donde más ha

¹⁶³ COLLADO, J.C., *La economía española en 2033*, PWC, Madrid, 2014.

¹⁶⁴ INSTITUTO DE LA JUVENTUD, *Informe Juventud en España 2012*, INJUVE - Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Madrid, 2012, p. 96.

¹⁶⁵ GONZÁLEZ FERRER, A., *La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no*, Fundación Alternativas, Madrid, 2013, pp. 10-12. INE, *Estadística de Migraciones*. Primer semestre de 2013, INE, 2013 (en este último caso los datos abarcan hasta enero 2013). Aunque esta cuestión no ha estado exenta de polémica por la ausencia de mecanismos de registro que permitan determinar de forma fidedigna el número de españoles residentes en el extranjero. Así, otros análisis rebajan la cifra hasta 40.000. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C., *¿Emigran los españoles?*, Real Instituto Elcano, 2013.

¹⁶⁶ Fuente: INE. Encuesta de Condiciones de Vida 2013.

crecido la desigualdad y el segundo en el que más ha aumentado la pobreza infantil¹⁶⁷.

Paradójicamente, las medidas aplicadas para intentar hacer frente a esta grave situación, no solamente han podido contribuir a que se prolongue en el tiempo, sino que han propiciado un fuerte deterioro de las condiciones de vida de cientos de miles de ciudadanos europeos. EEUU viene experimentando desde 2010 tasas de crecimiento interanuales de su PIB positivas y superiores, salvo en 2011, al 2%; mientras que la zona euro ha tenido un crecimiento mucho menor e, incluso, una recaída en el decrecimiento en 2012 y 2013. El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se ha incrementado en los países de la eurozona un 7,5% entre 2007 y 2013¹⁶⁸.

En España, las medidas de austeridad aplicadas desde mayo de 2010 con el objetivo de evitar el colapso financiero del país han supuesto, sin embargo, una auténtica quiebra social. La preocupante situación que atravesamos, fruto de la crisis, pero también de las medidas de política económica mencionadas, ha despertado la preocupación del Consejo de Europa, que ha advertido acerca del progresivo deterioro de derechos básicos de la población española, como la sanidad y la educación, y ha alertado de la posible incidencia que esto puede tener en determinados colectivos, especialmente el de los niños¹⁶⁹.

En este complejo panorama los sistemas de protección por desempleo juegan un papel crucial como política pública de lucha contra

¹⁶⁷ OCDE, Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty. New Results from OECD Income Distribution Database, OCDE, 2013, pp. 3 y 6.

¹⁶⁸ Fuente: Eurostat.

¹⁶⁹ A este respecto, véase MUIŽNIEKS, N., CommDH(2013)18, Report by Nils Muiznieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Spain, from 3 to 7 June 2013, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2013. El deterioro de los servicios públicos y, en particular, de los relativos a sanidad y educación, tiene reflejo también en los informes de instituciones españolas, como el Defensor del Pueblo, que refleja un importante incremento del número de quejas presentadas por los ciudadanos en estas concretas áreas. DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe Anual a las Cortes Generales 2012, Defensor del Pueblo, Madrid, 2013, pp. 177-216.

la pobreza y, ello, en un doble sentido. Tradicionalmente a la previsión frente al paro se le ha atribuido la función de la cobertura de las situaciones de necesidad derivadas de la falta de empleo y, en concreto, la cobertura de las rentas dejadas de percibir o que garantizan un mínimo de subsistencia¹⁷⁰. Sin embargo, a esta función clásica se une hoy otra de naturaleza preventiva y de mayor alcance, y que consiste en la adopción de medidas tendentes a asegurar el pronto retorno al trabajo¹⁷¹. La tendencia hacia la combinación de políticas pasivas y activas de empleo (y la propia denominación como política de empleo frente a las de previsión o protección) es la muestra más significativa de cuáles son los rasgos caracterizadores de los sistemas de protección frente al paro actuales.

Por ello, la aportación de la protección frente al desempleo a la lucha contra el paro hoy en día no viene dada solamente por el hecho de ser una herramienta de cobertura frente a la carestía de medios, sino también de auxilio en lo que hace al retorno al trabajo. En los modernos Estados del Bienestar tan importante es propiciar los medios suficientes como para evitar la pobreza derivada de la falta de empleo, como aportar la ayuda necesaria para reingresar en el mercado de trabajo, a través de la formación, la recualificación, el incentivo o, incluso, la sanción.

El presente capítulo pretende abordar estos dos papeles fundamentales que cumple la protección por desempleo en la lucha contra la pobreza. A ello dedicaremos las páginas que siguen.

II. LAS POLÍTICAS PASIVAS DE EMPLEO COMO HERRAMIENTA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Para comprender en qué medida el sistema de protección por desempleo cumple con la función de cobertura de las situaciones de necesidad derivadas del paro, es preciso detenernos tanto en la for-

¹⁷⁰ GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección por desempleo", Relaciones Laborales, vol. II, 1993, pp. 227-229.

¹⁷¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., "La nueva dimensión de la protección del desempleo", Relaciones Laborales, II, 2002, p. 9.

ma en que cubre al trabajador individualmente, como en lo concerniente al colectivo de trabajadores desempleados. Ambos elementos integran lo que denominamos "intensidad" de la protección.

Aunque la intensidad de la protección no es la única variable a tener en cuenta a la hora de valorar la capacidad del sistema como política del Estado del Bienestar de lucha contra la pobreza, sí es probablemente la más importante, pues permite ver el modo en la previsión frente al paro ataja el problema. Aún así, también es preciso ver si tal protección se mantiene en el tiempo, pues no resulta suficiente con que se evite la caída en la pobreza y la exclusión del trabajador desempleado (y su familia) en el momento de quedar en el desempleo, sino también y muy especialmente mientras esta situación se mantiene. De ahí que la duración de la protección sea también una variable a tener en cuenta.

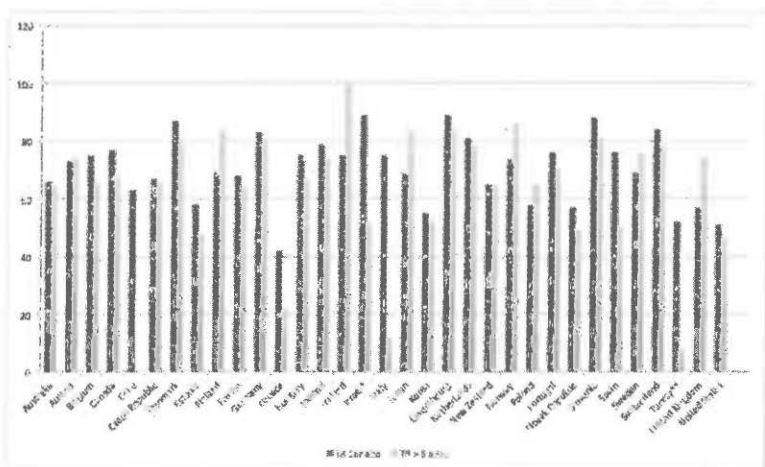
1. La intensidad de la protección frente al desempleo y la pobreza

La intensidad de la protección que dispensa el sistema de protección por desempleo puede analizarse desde un doble plano. Desde la perspectiva del trabajador individualmente considerado, a su vez, resulta necesario que distingamos según la intensidad protectora se refiera al nivel contributivo o al resto de niveles de protección.

Por lo que hace a la intensidad de la protección en el primero de ellos, una de las variables más frecuentemente utilizada para medirla es la tasa de reposición o tasa de sustitución, que se define como la relación existente entre la prestación económica y los ingresos percibidos durante la relación laboral¹⁷², es decir, qué cantidad de salario es capaz de reponer la prestación por desempleo.

El siguiente gráfico muestra cuál es la tasa de reposición de los distintos países integrantes de la OCDE en dos períodos distintos de tiempo, durante la fase inicial del acceso a la situación de desempleo y tras cinco años en paro.

¹⁷² Por ejemplo, si w^* es la prestación recibida y w el salario percibido por el trabajador (que, a su vez, puede ser bruto o neto según se calcule antes o después de impuestos respectivamente), entonces la tasa de reposición (tr) se calcula como $tr = w^*/w$.

Gráfico 1. Tasa de reposición en los Estados integrantes de la UE

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE 2012. Datos para 2001. Tasa de reposición neta para una familia con dos hijos y un único sustentador. 67% del salario medio para la tasa de reposición durante el primer año y media ponderada del 67% y 100% del salario medio para la tasa de reposición tras cinco años. Se exceptúa Chipre, para el que no hay datos disponibles.

Como puede comprobarse, el caso español se caracteriza por situarse, en ambos períodos temporales en torno a la media de la Unión Europea con unos datos de tasa de reposición en torno al 75% al comienzo de la situación de desempleo que se reduce alrededor del 40% cuando el paro se prolonga. No obstante, mientras que en el primer caso la diferencia se sitúa en 3 puntos porcentuales, en el segundo se incrementa hasta 6.

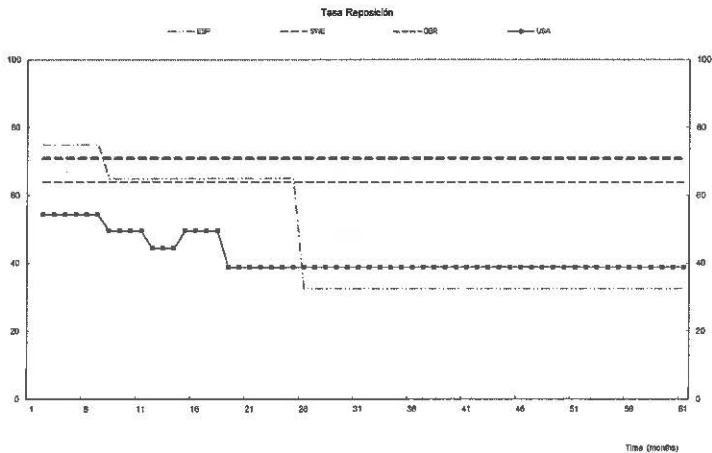
Mientras que en el primer período observado nos encontramos por debajo, pero no muy alejados del nivel de países como Francia (84%) Alemania (81%) o Suecia (82%); en el segundo descendemos a los niveles de Estonia (47%), Eslovaquia (49%) o Bulgaria (53%), ya que los primeros rebajan también el grado de protección pero no de una forma tan notable: 58%, 58% y 77% respectivamente.

Este cambio en la intensidad de protección viene dado por la disminución de la tasa bruta de protección tras seis meses de protec-

ción (conforme a lo dispuesto en el art. 211. 2 LGSS, la cuantía se reduce al 50% de la base reguladora a partir del día 181 de prestación) y el eventual agotamiento de la prestación contributiva, que puede dejar paso en su caso a la asistencial. Nótese que los estudios son anteriores a la última reforma¹⁷³, por lo que no recogen el efecto de la reducción al límite señalado. En todo caso, puede concluirse que esta modificación no viene más que a acentuar el efecto descrito, esto es, la reducción de la tasa de reposición.

El siguiente gráfico muestra esa evolución. Se observa cómo el grado de reposición es superior al 75% al inicio de la prestación, se reduce en torno a diez puntos porcentuales al superar la barrera de los seis meses. Posteriormente, a los 24 meses, como consecuencia de la extinción del período máximo de duración de la prestación contributiva y el paso, en su caso, a una nueva de naturaleza asistencial, se vuelve a reducir, de forma más notable, hasta situarse por debajo del 40%. Esto sitúa nuestro grado de protección en niveles inferiores a los de EEUU, como refleja el gráfico.

Gráfico 2. Tasa de reposición según duración de la prestación



Fuente: OCDE (2011)

¹⁷³ La operada por el RD Ley 20/2012 sobre el apartado segundo del art. 211 LGSS.

En relación con el nivel asistencial, es preciso advertir que hacer comparaciones internacionales sobre esta cuestión es una tarea dificultosa y no exenta de problemas técnicos. En efecto, lo que en España se conoce como nivel asistencial de protección por desempleo, o bien no existe en otros países, o bien no reviste los mismos caracteres¹⁷⁴. Además, la cuantía del subsidio tampoco es homogénea, pues a esos límites no coincidentes, se añaden ayudas adicionales para la cobertura de gastos escolares, del pago del alquiler, etc.¹⁷⁵. Son estas dificultades las que explican que Eurostat no desagregue, dentro del gasto en protección por desempleo, el relativo a lo que en España se conoce como desempleo asistencial.

Con todo, resultar interesante, aunque sea aproximativamente, analizar cuál son las cuantías de los subsidios por desempleo en otros modelos comparados. Así, la siguiente tabla refleja la cuantía mínima y máxima de los subsidios por desempleo en los principales países de nuestro entorno.

Tabla 1. Cuantía del subsidio asistencial en Europa

CUANTÍA SUBSIDIO ASISTENCIAL EUROPA		
Alemania	299,00	661,00
Bélgica	Su nivel contributivo es indefinido	

¹⁷⁴ Por ejemplo, en los países nórdicos, esta función la cumple la asistencia social.

¹⁷⁵ En otros casos se tiene en cuenta la ayuda se asigna a la unidad familiar y no al individuo o, si se establece su cuantía en relación a la renta, cosa que ocurre en la mayoría de los países, la determinación de qué se entiende por tal varía dependiendo del Estado en que nos fijemos. Para un estudio de los distintos programas de cada Estado que pueden incluirse dentro de la categoría "asistencia social", dentro de la cual se englobaría los subsidios por desempleo, véase EARDLEY, T.; BRADSHAW, J.; DITCH, J.; GOUGH, I., *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, 1996, pp. 24-32. En general, puede consultarse también para un estudio completo sobre la asistencia social en España y los principales países de nuestro entorno.

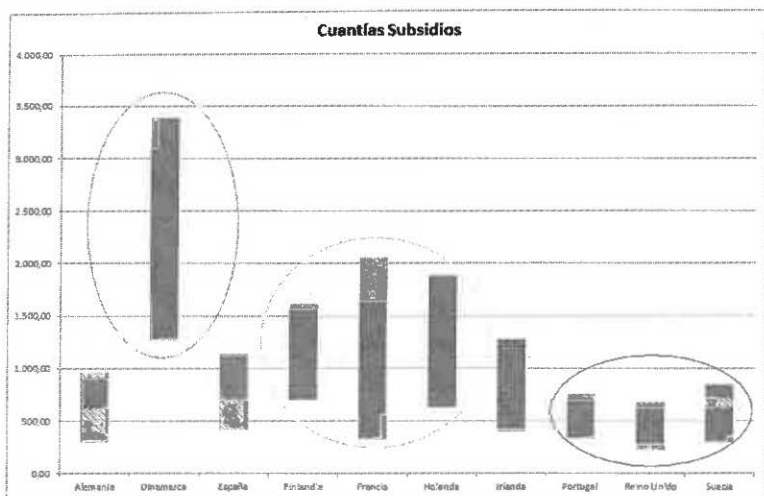
España	426,00	708,00
Francia	330,30	1.719,30
Holanda	627,93	1.255,86
Italia	No tiene nivel asistencial	
Portugal	335,36	419,22
Suecia	300,00	543,00

Fuente: Observatorio de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS-ISSA). También fichas por países de la OCDE, KELA (Social Institution of Finland), SVB (Sociale Verzekeringsbank -Holanda-).

Comenzando nuestro análisis por las cuantías mínimas, vemos que España ocuparía un lugar intermedio alto, por encima de la mayoría de los países con excepción de Dinamarca, Finlandia y Holanda. Sin embargo, pese a tener un mínimo relativamente elevado, se diferencia de los demás en que su cuantía máxima es menos sensible a las circunstancias familiares o, dicho de otra forma, la cuantía crece poco cuando toma en cuenta tales elementos. Así, el subsidio español máximo se ve superado por el de todos los países analizados salvo los de Alemania, Portugal, Reino Unido y Suecia¹⁷⁶.

El siguiente gráfico, que no recoge los países de la tabla para los que no contamos con datos concretos, muestra de una forma mucho más clara el resultado final, teniendo en cuenta cuantías máximas y mínimas posibles, quedando España relegada a un nivel intermedio o intermedio-bajo.

¹⁷⁶ El desempleo asistencial en Finlandia o Suecia no es una excepción al generoso modelo de Estado de Bienestar nórdico, sino que reflejan sólo una parte de las ayudas que puede recibir un desempleado en estos países.

Gráfico 3. Cuantía de los subsidios en Europa

Fuente: elaboración propia.

Así, podemos agrupar los países en cuatro grupos: el de los poco generosos, marcados con un círculo oscuro, aunque en este ya hemos advertido que los datos de Suecia falsean muy probablemente la realidad; un grupo intermedio bajo, en el que destacaría Irlanda como el más generoso de sus integrantes; un grupo intermedio alto, integrado por países tradicionalmente generosos en este campo y en el que se integra también Francia; por último, el dato destacado de Dinamarca, que probablemente esté reflejando una situación que, en la práctica, sea similar a la del grupo anterior y a Suecia. Por su parte España se situaría a medio camino entre el grupo bajo y el intermedio.

En suma, puede afirmarse que en la intensidad de la protección dispensada por el sistema a los desempleados sería relativamente intensa para el nivel contributivo, pero mucho más moderada en el asistencial, si bien sin llegar a los niveles más bajos.

Estos resultados pueden sorprender si se tiene en cuenta que se le ha criticado a España que la cuantía de los subsidios por desempleo se sitúen en torno al 30% del salario medio, muy por

debajo del nivel de la pobreza¹⁷⁷. Sin embargo, los resultados no son contradictorios pues, de los 29 países estudiados, sólo 7 superan el 40% del salario medio sin contar las ayudas al hogar. Si incluimos estas últimas, que nada tienen que ver con el desempleo, la cifra se incrementa hasta 18, superando en muchos casos el 50% e incluso el 60% del salario medio¹⁷⁸. Esto implica que España ocuparía una posición intermedia dentro de un panorama en el que, considerando únicamente la protección por desempleo, la tendencia general es que las ayudas no sean excesivamente generosas en lo que a su cuantía se refiere.

Esto sin duda afecta a la capacidad del sistema para evitar la caída en la pobreza y la exclusión social. Aunque con carácter general la cuantía de los subsidios parecen ejercer una influencia menor que su duración en lo que hace al retorno al empleo, una adecuada combinación entre políticas activas y pasivas permitiría mejorar las cuantías de tal forma que evitemos la existencia de desempleados protegidos pobres o, si se prefiere, de parados con subsidio que, sin embargo, no evitan el riesgo de pobreza y exclusión social.

De otra parte, en lo que hace al plano colectivo, durante la crisis económica hemos visto sucederse una serie de pequeñas reformas pero de importante calado cuyo común denominador ha consistido en reducir el gasto en desempleo, mediante el endurecimiento de los requisitos de acceso, fundamentalmente en el nivel asistencial¹⁷⁹.

Ésta última tendencia, conecta con la experimentada a finales de los 80 y principios de los 90 y que, como ya tuvimos ocasión de

¹⁷⁷ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*, cit., p. 139. OCDE, *OECD Employment Outlook 2011- ¿Dónde se sitúa España?*, OCDE, Paris, 2011.

¹⁷⁸ OCDE, *OECD Employment Outlook 2011*, OCDE, Paris, 2011, p. 42.

¹⁷⁹ Para un análisis más detallado, me remito a mi trabajo PÉREZ DEL PRADO, D., "La reforma de la protección por desempleo", en García-Perrote Escartín, I., Mercader Uguina, J. R. (eds.) *Las reformas laborales y de seguridad social: de la Ley 11/2013, de 26 de julio al Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero*, Editorial Lex Nova, S.A., Valladolid, 2014, pp. 473-521.

señalar, tuvieron también como objetivo fundamental reducir el gasto en protección por desempleo¹⁸⁰.

La especial situación de la que arrancaba España a la hora de construir su moderno sistema de protección frente al paro, bajas tasas de cobertura que era preciso incrementar a la vez que el gasto se disparaba en exceso como consecuencia de los efectos de la temporalidad, exigían un difícil equilibrio entre la necesidad de ampliar el número de sujetos objeto de protección y la de contener el gasto.

Esto, en el nivel contributivo, se tradujo en un endurecimiento generalizado de los requisitos de acceso de tal forma que, conforme el número de trabajadores cubiertos desde lo contributivo se reducía se intentó un paralelo trasvase hacia lo asistencial. Ha sido ya en el presente siglo cuando hemos asistido a una línea de acción de signo opuesto, el debilitamiento, aunque no muy profundo, del nivel asistencial, frente a una protección contributiva que ha permanecido prácticamente intacta en lo legal, al menos hasta épocas recientes. La única excepción a esta línea serían los planes programas extraordinarios¹⁸¹ de protección por desempleo, esto es, el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI), el Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten la prestación por desempleo (PREPARA)¹⁸²,

¹⁸⁰ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., "Nuevos Vientos Fríos en la protección por desempleo", *Relaciones Laborales*, vol. I, 1994, pp. 338-339.

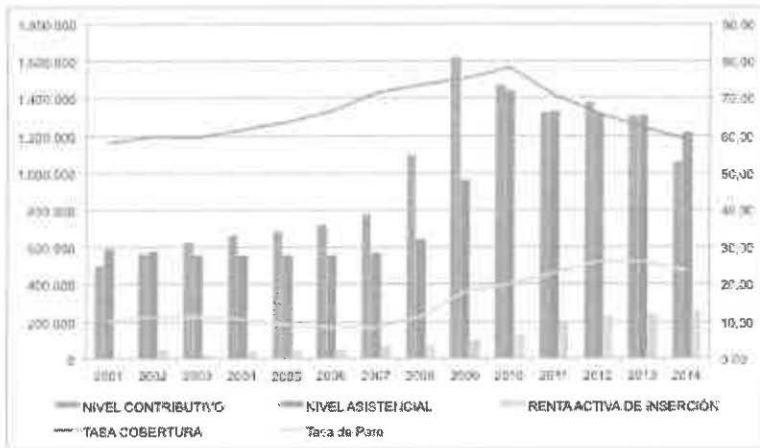
¹⁸¹ Con este nombre denominamos a los planes surgidos con el objetivo de compensar la caída de la tasa de cobertura como consecuencia del agotamiento del sistema de protección por desempleo a causa de lo prolongado de la crisis económica.

¹⁸² RD Ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción —en adelante RD Ley 10/2009—. Este programa fue prorrogado por seis meses, del 16 de febrero al 15 de agosto de 2010 por el RD. 133/2010, de 12 de febrero; y del 16 de agosto de 2010 al 15 de febrero de 2011 por el RD Ley 12/2010, de 20 de agosto. Posteriormente sustituido por el Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten la prestación por desempleo, también conocido como PREPARA (Este programa es que se encuentra actualmente en vigor. Como veremos más adelante, aunque ha habido sucesivas prórrogas, la disposición adicional segunda del RD Ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por

y más recientemente el Programa de Activación para el Empleo¹⁸³.

De ahí que pueda decirse que la última tendencia en nuestro sistema de protección por desempleo sea la de un estrechamiento, fundamentalmente por efecto de la crisis económica del ámbito subjetivo de aplicación, esto es, del número de específicos trabajadores a los que alcanza tal protección. El siguiente gráfico explica la situación.

Gráfico 4. Beneficiarios de prestaciones según niveles de protección



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SPEE.

Como puede comprobarse el primer y principal efecto de la crisis económica fue disparar la tasa de paro y, consecuentemente, el número de beneficiarios. En un primer momento fue el nivel asistencial de protección el encargado de absorber la protección de todos estos desempleados (2008-2009), pero conforme la crisis se fue prolongando en el tiempo, se produjo un traspaso ha-

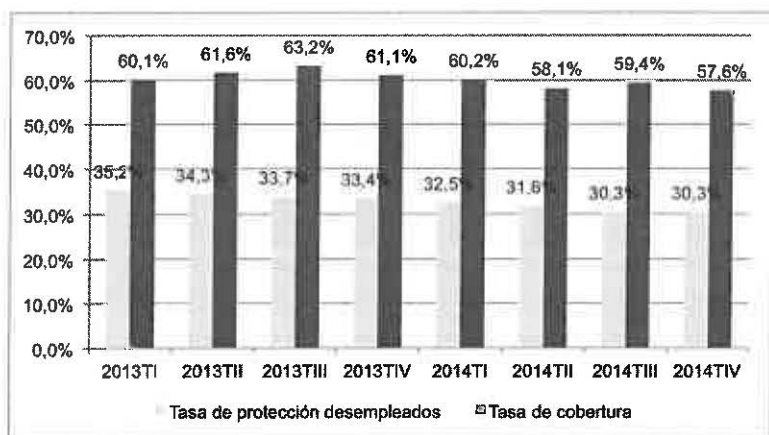
desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas ha venido a establecer su prórroga automática siempre que la tasa de desempleo se sitúe por encima del 20%).

¹⁸³ RD-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

cia el nivel asistencial, hasta tal punto que en 2014 la diferencia con el número de beneficiarios con prestación alcanzó una cierta intensidad. Paralela y consecuentemente, también se ha venido incrementando el número de beneficiarios de la Renta Activa de Inserción.

Nótese que, a pesar de que el número de beneficiarios total se ha venido manteniendo más o menos estable, salvo en 2014 en que se ha reducido de forma notable, la tasa de cobertura se ha venido reduciendo de forma significativa, de más de un 75% antes de la crisis a menos del 60% actualmente. El siguiente gráfico nos permite verlo con mayor claridad.

Gráfico 5. Tasa de cobertura según paro registrado y EPA.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE y de la EPA.

El Gráfico 5 muestra la tasa de cobertura construida conforme a dos fuentes de datos distintas. De una parte, la que se mostraba en el caso anterior y que es la más conocida, pues se publica mensualmente por el SEPE junto con el paro registrado. Ésta se elabora con carácter mensual y comprende al conjunto de personas desocupadas que permanecen inscritas en las oficinas públicas de empleo como “demandas de empleo pendientes de satisfacer” (o

“demandas pendientes no incluidas en el paro registrado”) el último día del mes. De este grupo se excluyen una serie de colectivos expresamente recogidos por la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1985, por la que se establecen criterios estadísticos para la medición del paro registrado¹⁸⁴.

Por su parte, el paro de la EPA se elabora sobre la base de criterios internacionales definidos por la OIT¹⁸⁵ así como de la normativa de la UE¹⁸⁶. Se obtiene a partir de una encuesta que se publica trimestralmente y que considera “población parada” la conformada por las personas entre 16 y 74 años que cumplen simultáneamente los tres requisitos siguientes: a) no tener empleo por cuenta propia o ajena en la semana anterior a la de la encuesta, b) estar disponible para trabajar en el plazo de las dos semanas siguientes, y c) buscar empleo activamente en las cuatro semanas anteriores a la entrevista.

Ninguno de los dos ha podido evitar las críticas¹⁸⁷. La primera por sobreestimar la cobertura; la segunda por todo lo contrario¹⁸⁸. En todo caso, lo verdaderamente importantes que ambos ponen de

¹⁸⁴ BOE 14-03-1985, núm. 63.

¹⁸⁵ Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la decimotercera Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (octubre de 1982). <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf>. También debe consultarse en este campo la Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado, adoptada por la decimosexta Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (octubre de 1998). <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/underemp.pdf>.

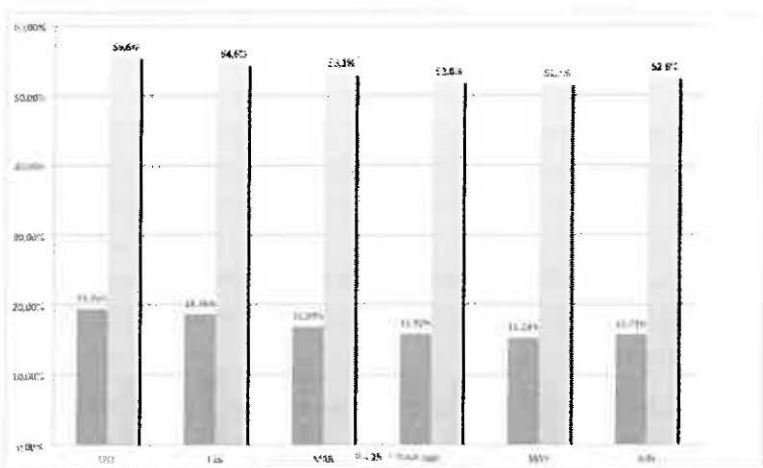
¹⁸⁶ Reglamento (CE) N.º 577/98 del Consejo, de 9 de marzo de 1998, relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad (DOUE L77, 14-03-1998 –versión consolidada-); Reglamento (CE) N.º 1897/2000, de 7 de septiembre de 2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 577/98 del Consejo relativo a la organización de una encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad por lo que respecta a la definición operativa de desempleo (DOUE L228-18, 08-09-2000).

¹⁸⁷ Una buena explicación puede encontrarse en CANTÓ SÁNCHEZ, O.; TOHARIA CORTÉS, L., “Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad”, Hacienda pública española, N.º Extra 2003, 2003, pp. 26-31.

¹⁸⁸ PÉREZ INFANTE, J. I., Las estadísticas del mercado de trabajo en España, Ministerio de Trabajo e inmigración, 2006, pp. 160-172.

manifiesto que entre 70% y el 40% de los desempleados no cuenta con ningún tipo de prestación. Estos datos, ya de por sí preocupantes, lo son aún más en relación a determinados colectivos.

Gráfico 6. Tasa de cobertura para jóvenes menores de 25 años

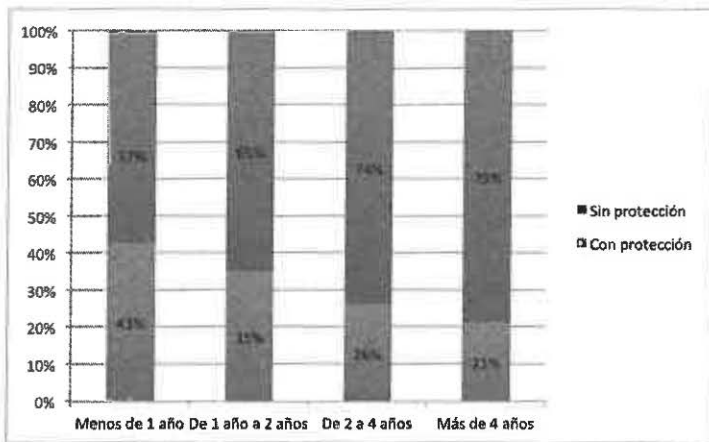


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE. Año 2014.

El Gráfico 6 muestra la tasa de cobertura elaborada sobre la base de los del SEPE para los desempleados jóvenes y para el conjunto de los desempleados. Como puede comprobarse, en el caso de los jóvenes menores de 25 años la tasa de cobertura es menos de la mitad que la del resto de la población desempleada. En concreto, en los primeros seis meses del año pasado la tasa de cobertura para este colectivo se situó de media en torno al 17%.

Pero los jóvenes no son el único colectivo al que el sistema de protección por desempleo no está otorgando una suficiente protección o, al menos, de un modo similar al del resto de los parados. El siguiente gráfico analiza la evolución de la tasa de cobertura conforme se mantiene la situación de desempleo.

Gráfico 7. Tasa de cobertura en función de la duración del episodio de paro



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SEPE. Año 2014.

De acuerdo con los datos mostrados, tras un año en desempleo, el porcentaje de trabajadores con protección es inferior a la media general. Esto significa que los trabajadores desempleados de larga duración cuentan con una cobertura inferior al del resto de la población parada. Entre un año y dos en desempleo, la tasa de cobertura se reduce en 8 puntos porcentuales. Tras más de dos años en desempleo, sólo uno de cada cuatro desempleados cuenta con algún tipo de cobertura.

En definitiva, el sistema ha mostrado una manifiesta incapacidad para mantener la intensidad de la protección o grado de cobertura conforme la crisis económica y el alto desempleo se mantienen a lo largo del tiempo. Esto ha implicado arrojar hacia la descobertura a buena parte de la población desempleada, entre los que destacan los jóvenes y los parados de larga duración. A ellos habría que sumar los que ni siquiera alcanzan para causar un determinado subsidio o prestación. Ésta es, sin lugar a dudas, una importante causa de pobreza y desprotección social que tiene su origen en las propias insuficiencias del sistema.

2. Las políticas activas de empleo como mecanismo de lucha contra la pobreza y la exclusión social

Como hemos dicho anteriormente, los modernos sistemas de protección por desempleo no pueden concebirse como un simple mecanismo de protección social, sino que en su objeto también se encuentra propiciar un rápido retorno al empleo a través de las denominadas políticas activas de empleo. De esta forma también sirve a la lucha contra la pobreza, pues se busca atajar la situación de necesidad derivada del desempleo precisamente a través de su eliminación directa mediante un nuevo empleo. Cuestión distinta es si ese nuevo empleo es de la calidad suficiente como para evitar el riesgo de pobreza y exclusión social, cuestión que ha sido analizada en otros apartados de este libro, a cuya lectura nos remitimos.

A la hora de analizar la eficacia de las políticas activas de empleo en España un buen punto de partida puede ser el de determinar si se cuentan con medios suficientes y, en su caso, si esos medios se destinan a los mejores fines o, si se prefiere, a aquellas políticas de empleo que están alcanzando mejores resultados.

Comenzando por lo primero, como es lógico, la crisis económica ha tenido un efecto muy notable en las políticas pensadas para hacerle frente. A este respecto, se ha observado una doble presión contradictoria¹⁸⁹ pues, de un lado, la explosión del desempleo exigía en la mayor parte de los países mayores recursos para garantizar un adecuado nivel de protección social y para facilitar el retorno al trabajo, dicho con otras palabras, más gasto destinado tanto a políticas pasivas como activas de empleo. Pero, a un mismo tiempo, las políticas de austeridad a que hicimos referencia demandaban recortes en el gasto público, en el que las partidas destinadas a desempleo podían suponer una importante suma.

¹⁸⁹ DESDENTADO BONETE, A., "Crisis y protección del desempleo. La evolución del sistema español", *Relaciones Laborales*, vol. II, p. 363.

En este contexto, España ha visto crecer de forma exponencial su gasto en políticas pasivas de empleo. Como muestra la Tabla 2, es el segundo país de la Unión Europea que más gasta en políticas de empleo en términos del PIB, el doble que la medida europea. No obstante, la mayor parte de ese esfuerzo presupuestario¹⁹⁰ se lo llevaban las políticas pasivas de empleo, que representaban más de dos terceras partes del gasto total. En el Gráfico 8 se representa esta especial relación entre políticas activas y pasivas de empleo.

Tabla 2. Gasto en políticas de empleo

	PAE (2-7)	PPE (8-9)	SSEmp (1)	Total
RUM	0,029	0,247	0,089	0,365
MAL	0,050	0,321	0,112	0,483
CZE	0,178	0,281	0,097	0,556
LIT	0,182	0,295	0,081	0,558
BUL	0,131	0,422	0,039	0,592
LET	0,332	0,318	0,036	0,686
EST	0,146	0,492	0,082	0,720
POL	0,333	0,304	0,084	0,721
SLK	0,223	0,496	0,072	0,791
NOR	0,451	0,409	0,119	0,979
HUN	0,350	0,662	0,016	1,028
CHI	0,311	0,686	0,033	1,030
LUX	0,459	0,638	0,053	1,150
ESL	0,252	0,870	0,105	1,227
ITA	0,312	1,363	0,031	1,706
SUE	0,934	0,631	0,248	1,813
ALE	0,446	1,022	0,350	1,818
UE 28	0,471	1,208	0,212	1,891

¹⁹⁰ Cuando hablamos de "esfuerzo presupuestario" lo hacemos en sentido impropio, es decir, para referirnos al conjunto de recursos económicos destinados a políticas de empleo con independencia de su origen, es decir, ya provengan de los Presupuestos Generales del Estado propiamente dichos, o de las arcas de la Seguridad Social

	0,458	1,320	0,116	1,894
	0,571	1,286	0,186	2,043
	0,673	1,402	0,256	2,331
	0,857	1,475	0,124	2,456
	0,725	1,641	0,373	2,739
	0,647	2,091	0,214	2,952
	0,714	2,640	0,137	3,491
	0,708	2,881	0,106	3,695
	1,538	1,646	0,543	3,727

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat. Datos para 2011. Leyenda: cada Estado está designado con las tres primeras letras de su nombre en castellano, salvo Eslovaquia (SLK) y República Checa (CZE).

Como puede comprobarse el gráfico está dividido en cuatro cuadrantes que toman como referencia el gasto en políticas activas y pasivas de empleo en la UE. En el eje horizontal se representa el gasto en políticas activas, mientras que en el vertical se hace lo propio con las pasivas.

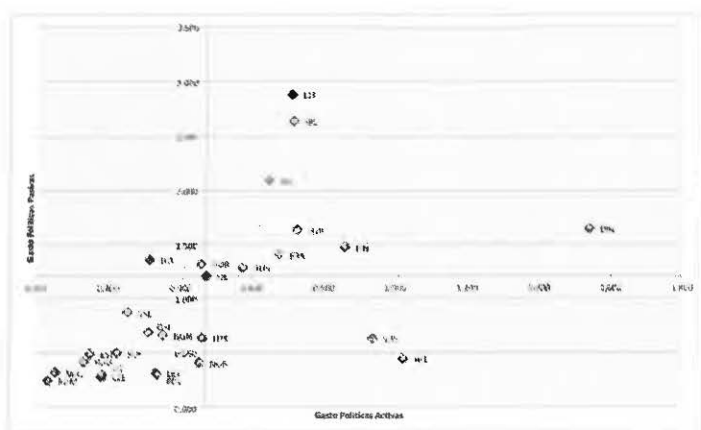
España se encuentra situada en el segundo cuadrante, lo que implica que es uno de los Estados miembros, junto con Irlanda, Bélgica, Austria, Holanda, Finlandia y Dinamarca que gasta más que la media tanto en políticas activas como en pasivas. Sin embargo, mientras que los tres primeros tienen los mayores gastos en protección frente al desempleo, el resto, y muy especialmente Dinamarca, destacan por su impulso a las políticas activas de empleo. En el caso de España e Irlanda, el mayor gasto obedece al fuerte incremento del desempleo en ambos países, aunque de forma más acusada en el caso español. Por su parte Bélgica, también presenta unos datos relativamente elevados en políticas pasivas, si bien esto tiene más que ver con la generosidad de su sistema de protección por desempleo que con la evolución de su paro ya que, aunque creciente con la crisis, se ha mantenido por debajo de la media europea. Nuestro país fue el Estado de la UE

que más gastó en prestaciones por desempleo, sólo seguido de cerca por los otros dos mencionados, presentando todos ellos un fuerte desequilibrio entre políticas activas y pasivas, inclinándose la balanza claramente a favor de estas últimas.

En el tercer cuadrante se sitúan Suecia y Alemania, ambas con importantes aportaciones a políticas activas de empleo, pero con un gasto en pasivas inferior a la media, lo que sin duda viene dado por sus bajas tasas de paro. El resto de países se caracterizan por su baja inversión en políticas de empleo, salvo Italia y Portugal, que superan la media europea de gasto en políticas pasivas por muy poco, en concreto, 0,155 y 0,012 puntos del PIB respectivamente.

En concreto, la Unión Europea gastó de media en políticas de empleo 1,891% de su PIB, del cual el 0,471% se destinó a políticas activas, el 1,208% a pasivas, mientras que el 0,212% a cubrir el funcionamiento de los servicios de empleo. Estos mismos datos para España supusieron el 3,695%, el 0,708%, el 2,881% y 0,106% respectivamente. Nótese el escaso esfuerzo presupuestario que España destina a los servicios públicos de empleo, lo que en buena medida afecta a su eficacia como agentes de empleo y determina que en los últimos años los distintos gobiernos hayan apostado por la colaboración público-privada para poder llegar a esa gran masa de parados surgida tras la crisis económica. En concreto, antes de la crisis económica la tasa de intermediación laboral se situó en torno al 17% (una media del 16% de cuota de mercado y del 18% si nos referimos a la tasa de registro respectivamente), lo que sin lugar a dudas tiene que ver con el escaso impulso que se ha venido dando a su actividad.

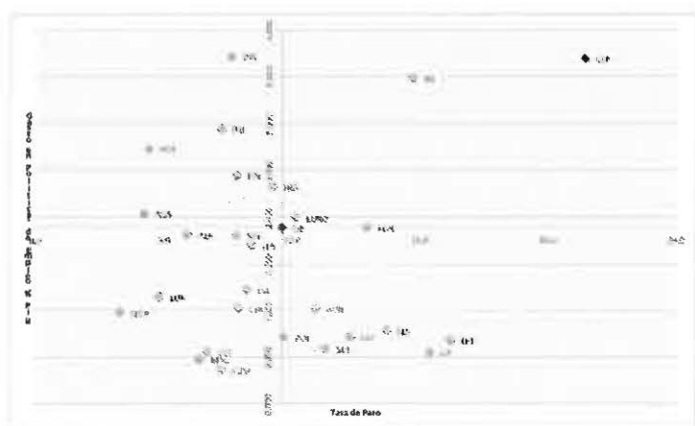
Gráfico 8. Gasto en políticas activas y pasivas de empleo



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Gasto en políticas activas y pasivas de empleo como porcentaje del PIB. Año 2011. No incluye servicios de empleo.

El gasto en políticas de empleo viene dado por la especial coyuntura y el fuerte crecimiento del desempleo, especialmente en países como el nuestro. El Gráfico 9 muestra la posición de cada uno de los países de la UE en referencia a las dos variables señaladas: desempleo y gasto en políticas de empleo como porcentaje del PIB.

Gráfico 9. Gasto en políticas de empleo y tasa de desempleo



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat. Datos para 2011.

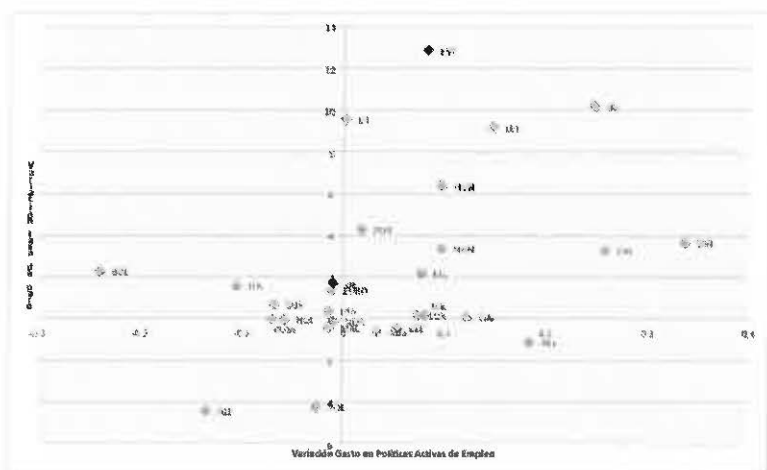
Situando de nuevo la media europea como referencia, comprobamos que existen dos países especialmente destacados, que son Irlanda y España. En ambos casos, tanto la tasa de desempleo como el gasto en políticas de empleo se han disparado con la crisis. En el momento indicado, el desempleo era en torno a 5 y 10 puntos superior a la media comunitaria respectivamente, mientras que el gasto en políticas de empleo prácticamente duplicaba en ambos casos la del resto de Estados de la UE.

Dada esta evolución, interesa saber si el incremento de las cifras de desempleo se ha visto acompañado de un correlativo aumento del gasto en políticas activas de empleo (Gráfico 12). En este sentido, los datos revelan que, aunque España experimenta un comportamiento mejor que la media en lo que al gasto en este tipo de políticas se refiere, comparativamente hay otros países mucho más avanzados, especialmente si se tiene en cuenta la evolución de su tasa de paro. De nuevo Irlanda mostraría una variación del gasto en el periodo señalado superior al de España, con una tasa de desempleo inferior. Una posición similar experimentaría Letonia, con un fuerte impulso de estas políticas en relación con su relativamente elevado desempleo. En este mismo marco, aunque con tasas de desempleo bastante inferiores, destaca la apuesta decidida tanto de Dinamarca como de Chipre por las políticas activas de empleo, en el primer caso desde una posición de cabeza, como tuvimos ocasión de comprar; en el segundo, con una posición bastante más rezagada, inferior a la media, pero que aparentemente se habría querido incentivar en el contexto de la crisis.

En el lado contrario, Alemania y Polonia destacan de una parte, por la reducción en el gasto en políticas activas de empleo en paralelo a la bajada en su tasa de desempleo. Aunque de nuevo podría buscarse la causa de la primera en la segunda, sin embargo aquí la relación no es tan clara como en las pasivas, pues este tipo de políticas juega un papel importante también en las situaciones de activo, así como en aquellos casos de paro de corta duración, que normalmente no se reflejan en las estadísticas sobre desempleo.

Más preocupante es el caso de Bulgaria, Italia, Suecia, Rumanía y Holanda, donde el gasto también se reduce en comparación con unas tasas de paro con apenas variaciones o con pequeñas subidas. Especialmente llamativo es este último caso pues, como también tuvimos ocasión de ver anteriormente, Holanda es junto con Dinamarca el otro país europeo de referencia en materia de políticas activas de empleo en el marco de sus respectivos modelos de flexiseguridad.

Gráfico 12. Variación del gasto en políticas activas de empleo y desempleo

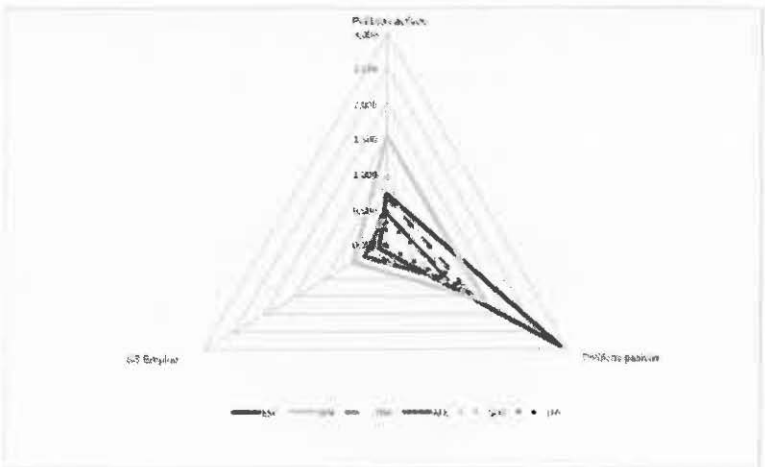


Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

El peso de una y otra política de empleo marcan muy claramente el modelo que sigue cada país. En el Gráfico 13 se han seleccionado dos países mediterráneos (uno de ellos España), dos nórdicos y dos centroeuropeos. Cuanto más equilibrado sea el triángulo descrito, mayor igualdad habrá entre políticas activas y pasivas, considerando el gasto en servicios de empleo como una variable independiente. Como puede comprobarse, son los países nórdicos los que presentan triángulos más equilibrados, siendo el gasto en Dinamarca, en términos de PIB, mayor que en Suecia. Los si-

güentes en el escalafón serían los países centroeuropeos, Francia y Alemania, si bien aquí se observa un mayor peso de las políticas pasivas de empleo, puesto que su vértice es mucho más alargado. Por último, los países mediterráneos serían aquellos en los que las políticas pasivas tendrían un mayor peso, siendo especialmente destacado el caso español, aunque también hay que tener en cuenta, lógicamente, el difícil contexto en materia de empleo que atravesamos.

Gráfico 13. Distribución de las políticas de empleo entre países

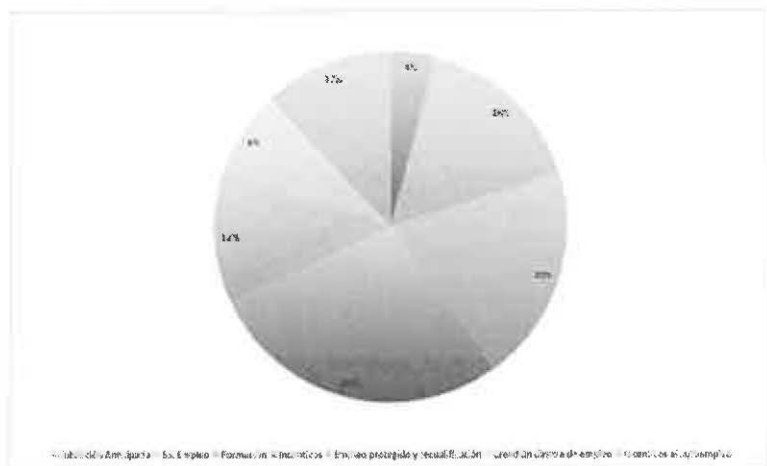


Fuente: elaboración propia a partir de Eurtostat.

Pero aún podemos profundizar algo más y ver específicamente en qué concretas políticas de empleo se destinan los fondos. El Gráfico 14 realiza esta operación para el caso de España. En concreto, podemos ver que la partida más importante es la relativa a incentivos al empleo (28%), y ello sin tener en cuenta las que se refieren al emprendimiento y el autoempleo (12%). Las siguientes partidas, por orden de importancia sería la destinada a formación (20%), al funcionamiento de los servicios públicos de empleo (16%), la recualificación y el apoyo a determinados colectivos con especiales dificultades (12%) y la creación directa de empleo (8%).

Esta particular composición de las políticas activas de empleo en nuestro país determinaría que, a pesar de que, como hemos visto, la fracción del PIB que se dedica a su financiación no es exigua, no estén alcanzando la eficacia deseada. Dicho de otra forma, si bien sería deseable que, tan pronto como las circunstancias lo permitan se alcance un mayor equilibrio entre políticas activas y pasivas de empleo, lo cierto es que es preciso prestar atención a la eficiencia de aquéllas, de tal suerte que los fondos que se destinen a su financiación puedan arrojar los mejores resultados posibles.

Gráfico 14. Reparto porcentual de las políticas de empleo en España



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE. Año 2011.

Diversos estudios tanto internacionales como nacionales han puesto de manifiesto la ineficacia de los incentivos a la contratación, o instrumentos económicos de fomento del empleo en un sentido amplio, para la creación de empleo. Esto no quiere decir que no puedan cumplir ninguna finalidad desde el punto de vista de las políticas de empleo. El objeto de este tipo de políticas no es la creación de empleo, sino la focalización del empleo que se crea hacia determinados colectivos con especiales dificultades de acceso a uno nuevo. De ahí la importancia de su correcto diseño,

de forma que se circunscriban a tales grupos o fomenten políticas accesorias que se consideren relevantes como la formación.

Sobre esta base, sería deseable una reconfiguración de las políticas activas de empleo en nuestro país, traspasando parte de los fondos que hoy se dedican a incentivos hacia otras modalidades que parecen obtener mejores resultados. A este respecto, parece que las políticas de naturaleza formativa serían las que, de acuerdo con diversos estudios internacionales, ofrecerían las herramientas más adecuadas para que los desempleados puedan encontrar un empleo en el menor tiempo posible, ayudándoles en la constante readaptación a las cambiantes circunstancias del mercado. No obstante, de nuevo, su adecuado diseño parece clave para garantizar un buen resultado final.

III. CONCLUSIONES

Las políticas de empleo que integran el sistema de protección por desempleo constituyen una herramienta fundamental en la lucha contra la pobreza. Si una de las principales fuentes de caída en la en ella es precisamente el desempleo, las políticas de empleo, tanto las activas como las pasivas, constituyen una de las principales herramientas, sino la que más, para poner fin a la desprotección social y evitar el riesgo exclusión social.

Desde esta perspectiva, a la tradicional función de cobertura de las situaciones de necesidad derivada de la falta de medios económicos como consecuencia del desempleo, claramente orientada a evitar la caída en la pobreza, se une una perspectiva nueva que no tiene por qué ser menos relevante, cuál es la articulación de los medios necesarios para retornar lo antes posible al empleo. Desde este segundo plano la consecución de un empleo se convierte también en una forma, quizá más efectiva, de evitar los problemas sociales vinculados a la falta de medios

Del análisis de ambas se desprende, de una parte, que la protección social dispensada por el sistema se ha mostrado insuficiente

en el contexto de crisis económica que hemos atravesado. Desde un punto de vista individual, la intensidad de la protección dispensada por el nivel asistencial no resultaría suficiente para evitar la pobreza, de tal suerte que nos encontramos con "desempleados pobres" o aquellos que, aún contando con prestación, no escapan de los riesgos de la pobreza y exclusión social. Desde la perspectiva colectiva, el sistema se ha mostrado incapaz de asegurar un nivel adecuado de cobertura, lo que ha supuesto que buena parte de la población desempleada se haya visto arrojada hacia la desprotección.

De otra parte, en lo concerniente a las políticas activas de empleo, aunque se podría seguir avanzando en la inversión en este tipo de medidas, lo cierto es que también puede plantearse un uso más eficiente del gasto. Así, el excesivo peso que hoy en día tienen los incentivos a la contratación o el autoempleo podría redirigirse a otro tipo de políticas que han mostrado mejores resultados tanto en el plano nacional como internacional.

Hasta ahora, la prestación en que más esfuerzo ha puesto la sociedad española ha sido la pensión de jubilación, lo que la ha convertido, entre otros muchos méritos, en la herramienta más eficaz de lucha contra la pobreza y la desigualdad. El sistema de protección por desempleo es, por los motivos expuestos, un arma cargada de futuro en lo que hace a esta misma finalidad, con un mayor potencial inclusión, por su propia naturaleza y función, que las pensiones. Son estos motivos los que nos hacen pensar que la lucha contra la lacra de la pobreza exige un esfuerzo similar en el ámbito de las políticas de empleo, como uno de los principales retos del Estado del Bienestar en el siglo XXI.