

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Miguel Basterra Hernández (*España*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Viqueira Pérez (*España*)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

# Sistema de seguridad social en caso de desempleo en Polonia: ¿incentivo para la actividad o inactividad del empleo?

Agata LUDERA-RUSZEL\*

---

**RESUMEN:** Las reformas institucionales que se han adoptado después de la adhesión de Polonia a la Unión Europea han cambiado de manera significativa la percepción existente del papel de las prestaciones de la seguridad social en caso de desempleo. Desde entonces, la política del mercado laboral se ha basado en actividades preventivas relacionadas con la activación del empleo, dirigidas a la plena integración de los desempleados en el mercado laboral, en lugar de adoptar formas pasivas de apoyo limitado solo para compensar a las personas por la pérdida de su salario. Este documento se centra en el aspecto de activación de las prestaciones de seguridad social disponibles en Polonia a la vista de la legislación vigente. El artículo comienza con la *Introducción*. En la segunda parte, el artículo pasa al concepto de “desempleo”, elemento central del sistema de prestaciones de seguridad social. La tercera parte analiza la prestación por desempleo como la prestación básica de la seguridad social en caso de desempleo. La cuarta parte se centrará en las prestaciones de ayuda social que se proporcionan a los desempleados. En la quinta parte, se prestará atención a los instrumentos para la reincorporación al empleo de los beneficiarios de prestaciones de seguridad social. La parte final concluye y añade sugerencias sobre posibles soluciones a los problemas que afectan al sistema de seguridad social en Polonia.

**Palabras clave:** Empleo, desempleo, seguridad social, prestación por desempleo, ayuda social.

**SUMARIO:** 1. Observaciones preliminares. 2. El concepto de “desempleo”. 3. Prestación por desempleo. 3.1. Requisitos de admisibilidad. 3.2. Duración y nivel de la prestación por desempleo. 3.3. Condiciones de la prestación por desempleo. 4. Prestaciones de ayuda social. 4.1. Requisitos de admisibilidad. 4.2. Duración y nivel de las prestaciones. 4.3. Condiciones de las prestaciones. 5. Incentivos para la reincorporación al empleo. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

---

\* Profesora Ayudante en el Departamento de Derecho Laboral y Seguridad Social, Facultad de Derecho y Administración, Universidad de Rzeszów (Polonia).

## Social Security System in the Case of Unemployment in Poland: Incentive for Employment Activity or Inactivity?

---

**ABSTRACT:** The institutional reforms that have been adopted after the accession of Poland to the European Union have significantly changed the existing perception of the role of social security benefits in the case of unemployment. Since that time, labour market policy has been based on activation-related and preventive activities, aimed at full integration of the unemployed with the labour market, rather than passive forms of support limited only to compensate individuals for loss of their wage or salary. This paper focuses on the activation aspect of the social security benefits that are available in Poland in view of the current legislations. The article opens the *Introduction*. In the second part the article moves to the concept of “unemployment” which is the central for the social security benefit scheme. The third part discusses the unemployment benefit as the basic social security benefit in the case of unemployment. The fourth part will focus on the social assistance benefits that are provided to unemployed. In the fifth part the attention will be paid on the instruments for re-employment of social security benefits recipients. The final part concludes, and add some suggestions regarding possible solutions to problems that affect the social security system in Poland.

**Key Words:** Employment, unemployment, social security, unemployment benefit, social assistance.

## 1. Observaciones preliminares

La adhesión a la Unión Europea (UE) en 2004 parecía ser un “hito” en la forma en que se consideran las prestaciones de la seguridad social en la política del mercado laboral en caso de desempleo en Polonia. La necesidad de implementar los objetivos establecidos en la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y posteriormente en la Estrategia de Lisboa<sup>1</sup> tuvo el efecto de transformar de modo radical la percepción existente del papel de las prestaciones de la seguridad social en caso de desempleo. Desde entonces, de manera similar a «los antiguos Estados miembros de la UE», la política del mercado laboral polaco se ha basado en actividades preventivas y relacionadas con la activación, destinadas a la plena integración de los desempleados en el mercado laboral, en lugar de formas pasivas de apoyo limitado solo para compensar a las personas por la pérdida de su salario<sup>2</sup>. En la actualidad, esa relación se refleja de manera clara en la Ley de 20 de abril de 2004 sobre la promoción del empleo y las instituciones del mercado laboral que expresan directamente la prioridad de la activación profesional de los desempleados en lugar de proporcionarles sustento monetario.

La constitución de la República de Polonia desde 1997 garantiza a todos los ciudadanos una seguridad social siempre que estén incapacitados para trabajar por causa de enfermedad, invalidez, jubilación, edad y desempleo involuntario (art. 67). Esta regulación, que no otorga ningún derecho a las personas, impone al Estado el deber de crear un marco legal para garantizar la seguridad social<sup>3</sup>. Dentro del sistema de seguridad social en Polonia, que abarca diferentes riesgos sociales, el desempleo está cubierto por el régimen de prestaciones por desempleo, regulado en la Ley sobre la promoción del empleo y las instituciones del mercado laboral (UPZ)<sup>4</sup> y el sistema de ayuda social en virtud de la Ley de 12 de marzo de 2004 sobre ayuda social (Ley de ayuda social).

La prestación por desempleo (*zasiłek dla bezrobotnych*) sigue siendo una prestación básica de seguridad social disponible en caso de desempleo. La función clave de la prestación por desempleo es proporcionar a los desempleados un apoyo de ingresos adecuado en ausencia de otros medios

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión, [Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador](#), COM(2010)2020, 3 marzo 2010.

<sup>2</sup> Z. WIŚNIEWSKI, *Podstawy aktywnej polityki rynku pracy*, en Z. WIŚNIEWSKI, K. ZAWADZKI (eds.), [Efektywność polityki rynku pracy w Polsce](#), Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2011, p. 29.

<sup>3</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Apelación de Białystok 14 noviembre 2017, III AUa 316/17, Lex 2409286.

<sup>4</sup> Art. 674.

de recursos financieros durante el desempleo (función de ingresos). Esto se realiza cuando la tasa de reemplazo (la relación de la prestación por desempleo con las ganancias anteriores determinadas tanto por su duración como por el nivel) es mayor<sup>5</sup>. El punto clave de análisis sobre el esquema de prestaciones por desempleo sigue siendo su aspecto de activación, lo que significa el impacto de la ayuda a los ingresos durante el período de desempleo en el incentivo para volver a ser empleado (función motivadora)<sup>6</sup>. Por el contrario, esto se realiza mejor cuando el índice de reemplazo es bajo, es decir, cuando el desempleo resulta económicamente inviable para las personas<sup>7</sup>. El conflicto que subyace de manera evidente a esas dos funciones de la prestación por desempleo hace que sea necesario crear el plan de prestaciones por desempleo de manera que se logre un equilibrio sostenible entre su aspecto de ingresos y de motivación<sup>8</sup>. Es por esto por lo que en la lucha para evitar el desempleo se ha prestado más atención, por una parte, a las condiciones para recibir la prestación por desempleo y, por otra, a la activación de los desempleados.

Como se ha indicado en el art. 2.1 de la Ley de ayuda social, el objetivo principal de la ayuda social es compensar el riesgo de una situación de vida difícil de las personas, que también podría ser causada por el desempleo (art. 7). Con respecto a los desempleados, el sistema de ayuda social está dirigido a aquellos que, debido a su complicada situación en la vida, se ven más amenazados por el riesgo de exclusión social. En este sentido, la ley establece prestaciones diferentes, monetarias y no monetarias, que en común tienen como objetivo satisfacer solo las necesidades esenciales de los receptores y permitirles vivir en condiciones dignas (función de ayuda). Como se desprende de lo anterior, la ayuda social ha sido diseñada como último recurso. En primer lugar, esto significa que debe ir precedida de otras formas de ayuda, incluido el plan de prestaciones por desempleo. En segundo lugar, ese apoyo público debería limitarse a las dificultades que las personas no estarían en condiciones de superar utilizando sus propios derechos, recursos y capacidades (principio de subsidiariedad). Sin embargo, la activación de los receptores sigue siendo un aspecto importante del sistema de ayuda social. Se hace hincapié en que las prestaciones de ayuda social deben proporcionarse de manera temporal, no más que el

---

<sup>5</sup> Vid. el escrito de Kwiatkowski en Z. GÓRAL (ed.), *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, Wolters Kluwer, 2013, p. 65.

<sup>6</sup> Vid. P.T. DECKER, *Work Incentives and Disincentives*, en C.J. O'LEARY, S.A. WANDNER (eds.), *Unemployment Insurance in the United States. Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997, pp. 285-320.

<sup>7</sup> Vid. el escrito de Kwiatkowski en Z. GÓRAL (ed.), *op. cit.*, p. 67.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 65.

tiempo requerido para superar las dificultades de la vida, para no hacer que los beneficiarios dependan de ayudas públicas<sup>9</sup>. Además, debe condicionarse a la disposición real de los receptores para superar las dificultades actuales y desarrollar su capacidad para manejarse con potencial en el futuro, sin ayuda pública (función motivadora)<sup>10</sup>.

Este documento tiene como objetivo ofrecer un análisis del sistema de seguridad social en caso de desempleo en Polonia a la vista de la Ley de promoción del empleo y las instituciones del mercado laboral y de la Ley de ayuda social. El artículo se centra en el aspecto de activación de las prestaciones de la seguridad social y proporciona la respuesta a la pregunta de si, y en qué medida, según las regulaciones existentes, las prestaciones facilitan la actividad laboral entre sus beneficiarios. La estructura del documento es la siguiente: explicación del concepto de “desempleo” (§ 2), análisis de la prestación por desempleo (§§ 3 ss.) y de las prestaciones de ayuda social (§§ 4 ss.), incluido su aspecto de activación (§ 5) y conclusiones (§ 6).

## 2. El concepto de “desempleo”

La prestación por desempleo se limita solo a un individuo, que no tiene empleo u otra actividad remunerada. Se incluye en la definición de desempleo según el art. 2, apartados 1 y 2, UPZ.

El concepto de “desempleo” adoptado en esta disposición sigue siendo también un punto clave para el análisis sobre el sistema de ayuda social en la medida en que el desempleo, como causa de una situación de vida difícil de un individuo, se ha indicado como una condición legal adicional para el acceso a una prestación de ayuda social<sup>11</sup>.

En la literatura se ha llamado la atención sobre las dificultades para adoptar un concepto óptimo de “desempleo”<sup>12</sup>. Se subraya que una definición legal demasiado restrictiva de “desempleo” puede no reflejar la escala real de este fenómeno, dejando fuera del alcance de la protección a quienes realmente

---

<sup>9</sup> T. MOLL, *Zasada subsydiarności w świetle wybranych świadczeń pomocy społecznej*, en *Roczniki Administracji i Prawa*, 2014, vol. XIV, n. 2, p. 150.

<sup>10</sup> S. NITECKI, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna, 2008, pp. 78-80.

<sup>11</sup> Con respecto a la aplicación de la definición legal de “desempleo” a la prestación de ayuda social a pesar de la falta de una referencia específica en la Ley de ayuda social a la UPZ ver I. SIERPOWSKA, *Pomoc społeczna. Komentarz*, Wolters Kluwer, 2017, p. 72.

<sup>12</sup> A este respecto, véase E. STASZEWSKA, *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Wolters Kluwer, 2012, p. 17-19.

lo necesitan, mientras que cuando es demasiado liberal, puede presentar el desempleo por encima de su escala de tamaño real<sup>13</sup>. Según la legislación polaca, se puede observar una tendencia continua hacia el endurecimiento de la definición de “desempleo”, que ahora se refleja en condiciones excesivas y detalladas que deben cumplirse para obtener este estatus<sup>14</sup>. Se debe dar importancia a los tres aspectos. En primer lugar, está la condición de que el individuo no tenga empleo ni realice ningún trabajo remunerado. El concepto de “desempleo” no cubre la situación de una reducción temporal de las horas de empleo y/o la falta temporal de empleo, cuando conduce a la suspensión o reducción de los salarios, o la falta de la posibilidad de optar por un empleo a tiempo completo<sup>15</sup>. El concepto del llamado paro laboral, que resulta en la carencia temporal de empleo debido a razones no relacionadas con el empleado, que existe según la legislación polaca, conduce a la reducción de la remuneración de los empleados, quienes, sin embargo, no serán considerados como desempleados. Respectivamente, asumir cualquier tipo de actividad remunerada por una persona que ya está desempleada, incluso por una remuneración relativamente baja, excluye al individuo del estatus de desempleado y del derecho a la prestación por desempleo. Para los desempleados que en el caso de su reactivación profesional se espera que reciban una remuneración no mayor que la prestación por desempleo, el cálculo de las ganancias y pérdidas estimadas puede reducir su incentivo para volver a trabajar hasta el final del período de la prestación o podría “tentarlos” a participar en el empleo no declarado para mantener el “derecho” a la prestación por desempleo<sup>16</sup>. En segundo lugar, está la condición de que los desempleados deben ser capaces y estar preparados para trabajar a tiempo completo para una determinada profesión o servicio, o para realizar un empleo remunerado, independientemente de las horas de su jornada laboral, por ejemplo, con arreglo a contratos de derecho civil. Esta regulación es desfavorable para los desempleados que no pueden optar por un empleo a tiempo completo, por ejemplo, debido a las responsabilidades de cargas familiares. A largo plazo, puede afectar de manera negativa su posición en el mercado laboral a las personas que se verían obligadas a trabajar en virtud de contratos de derecho civil (además, no garantiza unas condiciones

---

<sup>13</sup> Vid. el escrito de Góral en Z. GÓRAL (ed.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, Wolters Kluwer, 2011, p. 56.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> A este respecto, véase T. KYRÄ, *Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work*, en *European Economic Review*, 2010, vol. 54, n. 7, pp. 911-930.

<sup>16</sup> Ł. ARENDT, A. HRYNIEWICKA, I. KUKULAK-DOLATA, B. ROKICKI, *Bezrobocie – między diagnozą a działaniem*, Unia Europejska, 2012, p. 15.



laborales dignas ni el acceso a la seguridad social en las mismas condiciones que el resto de los trabajadores) o a permanecer desempleadas sin derecho a la prestación por desempleo. En tercer lugar, está la condición de que el individuo no puede recibir una asignación permanente de conformidad con las disposiciones sobre bienestar social. Al mismo tiempo, la asignación temporal, como una prestación de ayuda social, que pueden recibir los desempleados, no los excluye automáticamente del estado de desempleo. Una “asignación doble” recibida por los desempleados puede reducir el incentivo para la reincorporación al empleo y provocar el desempleo a largo plazo.

### 3. Prestación por desempleo

#### 3.1. Requisitos de admisibilidad

Las condiciones adicionales y detalladas que deben cumplirse de manera adicional para obtener el derecho a la prestación por desempleo reflejan la intención de limitar el número de desempleados que reciben la prestación de la seguridad social<sup>17</sup>. En primer lugar, el derecho a la prestación por desempleo puede ser ejercido por una persona desempleada para la que no hay una oferta de empleo adecuada u otras formas de apoyo remuneradas para su activación profesional adecuada en forma de pasantías, formación, formación profesional en el lugar de trabajo, obras de intervención u obras públicas. El concepto de “empleo adecuado” sigue siendo crucial para la activación profesional de los desempleados. Según la definición prevista en el art. 2, apartados 1 y 16, UPZ, el “empleo adecuado” está determinado por cuatro criterios. Es un empleo u otra actividad remunerada, sujeto al seguro social y para cuyo desempeño la persona desempleada tiene suficiente cualificación o experiencia ocupacional o que el desempleado puede realizar después de una capacitación o aprendizaje previo para adultos (criterio de cualificación); el estado de salud del desempleado le permite realizarlo (criterio de salud) y el tiempo total de traslado al lugar de empleo y de regreso en transporte público no excede las 3 horas (criterio geográfico), y para el desempeño del cual el desempleado recauda una remuneración bruta mensual en la cantidad de al menos la remuneración

---

<sup>17</sup> E. STASZEWSKA, *op. cit.*, p. 118; D. PRZEKLASA, *Zdolność i gotowość bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej – wybrane aspekty*, en *Roczniki Administracji i Prawa*, 2017, vol. XVII, n. especial, p. 386; M. MOCZYK, K. BAJDA, N. ZDEB, *Ile bezrobotnego jest w bezrobotnym? Prawno-sociologiczna analiza pojęcia bezrobotnego w przepisach prawa*, en *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza*, 2014, vol. 82, n. 14, p. 116.

mínima por empleo calculada como equivalente a tiempo completo (criterio de ingresos)<sup>18</sup>. El concepto de “empleo adecuado” es relativamente amplio y flexible, lo que tiene una doble consecuencia. Por un lado, garantiza una activación profesional más fácil y rápida de los desempleados, a quienes le resultará más difícil rechazar una oferta de empleo de una oficina de empleo. Por otro lado, puede debilitar la posición social y profesional de los desempleados<sup>19</sup>. Esto se refiere a la condición de que la oferta de empleo prevista por la oficina de empleo puede involucrar no solo empleo sino también cualquier otro trabajo remunerado, por ejemplo, con arreglo a contratos de derecho civil<sup>20</sup> que, debido al criterio de cualificación, pueden ignorar tanto el nivel educativo de los desempleados como la cualificación requerida para su empleo anterior<sup>21</sup>. En este sentido, se debe dar importancia al criterio de ingresos, que se introdujo hasta 2009. Aunque no se relaciona con el nivel de remuneración recibido antes de la pérdida del empleo, ha fortalecido la posición de los desempleados y su disposición a volver a ser empleados en el caso de trabajo remunerado no cubierto por la disposición sobre salario mínimo y con respecto al acceso a la prestación por desempleo en caso de posible desempleo futuro.

El derecho a la prestación por desempleo con carácter general se limita a los desempleados, quienes directamente antes de registrarse en la oficina de empleo, eran laboralmente activos, lo que incluye empleo u otra actividad remunerada, dentro de, al menos, 18 meses durante un período total de 365 días por una remuneración equivalente a, al menos, la cuantía del salario mínimo (empleo) o el pago de cotizaciones sociales según la cuantía del salario mínimo (otro trabajo remunerado). El requisito de que el período anterior de empleo caiga “directamente” antes del registro, que se introdujo en 2014, limitó aún más el acceso a la prestación por desempleo<sup>22</sup>. La

---

<sup>18</sup> M. BRODECKI, *Wybrane problemy interpretacyjne zasiłku dla bezrobotnych*, en *Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego – Nauki Społeczne*, 2017, vol. 18, n. 3, p. 67.

<sup>19</sup> M. WŁODARCZYK, “Odpowiednie zatrudnienie” w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, en *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 1998, n. 7-8, p. 36; E. BIELAK-JOMAA, *Rola państwa w przeciwdziałaniu bezrobociu według encykliki Laborem exercens Jana Pawła II*, en A. REDA-CISZEWSKA, M. WŁODARCZYK (eds.), *Wartości i interesy a prawo pracy. Wokół encykliki Laborem exercens. Jana Pawła II*, Uniwersytet Łódzki, 2014, p. 173.

<sup>20</sup> A este respecto, véase la sentencia del Tribunal Administrativo Supremo de Polonia (NSA) 7 marzo 1996, II SA 3163/95, inédita, y la sentencia de la Corte Administrativa Provincial en Wrocław (WSA) 30 julio 2008, IV SA/Wr 457/07.

<sup>21</sup> Sobre la calidad de la reincorporación al empleo, véase C. GRÜN, W. HAUSER, T. RHEIN, *Is Any Job Better than No Job? Life Satisfaction and Re-employment*, en *Journal of Labor Research*, 2010, vol. 31, n. 3, pp. 285-306.

<sup>22</sup> K. JAWORSKA, *Charakter prawny zasiłku dla bezrobotnych*, en Z. GÓRAL (ed.), *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, cit., p. 93.

condición de “historial de empleo” excluye del acceso a la prestación por desempleo a estas categorías de desempleados, como los jóvenes que acceden al mercado laboral o aquellos que se reincorporan al mercado laboral después de una interrupción más prolongada de la actividad, lo que debería cubrirse mediante medidas destinadas a su activación profesional, en lugar de recibir la prestación por desempleo, pudiendo excluirlos de forma permanente del mercado laboral. En este sentido, algunos períodos de inactividad profesional se han considerado equivalentes al empleo en relación con el derecho a la prestación por desempleo. Esto se aplica a las interrupciones relacionadas con las diferentes responsabilidades por cargas familiares, que incluyen licencia por cuidado de hijos, licencia por maternidad y licencia por paternidad. La segunda condición de «salario mínimo/cuantía mínima de cotización social» coloca a una determinada categoría de empleados en una posición de desventaja con respecto al derecho a la prestación por desempleo. Esto se aplica a los trabajadores a tiempo parcial, que generalmente reciben una remuneración por debajo del nivel del salario mínimo, y aquellos que trabajan con arreglo a contratos de derecho civil, que no están cubiertos por las disposiciones sobre el salario mínimo y generalmente pagan una contribución de seguridad social en el índice base más bajo. Esta normativa, de naturaleza discriminatoria, puede desalentar a las personas desempleadas a ejercer una actividad profesional, incluso a pequeña escala, sin el riesgo de permanecer fuera de la protección en caso de posible desempleo en el futuro<sup>23</sup>.

### 3.2. Duración y nivel de la prestación por desempleo

Básicamente, el período de recepción de la prestación por desempleo depende del nivel de desempleo en el mercado laboral local (en relación con el área de *powiat*). Suma 180 días o 365 días para las personas desempleadas que residen en el área de *powiat* donde el índice de desempleo no excede el 150% del promedio del índice de empleo nacional o donde el índice de desempleo excede el 150% del promedio del índice nacional de empleo. La normativa vigente que proporciona prestaciones por desempleo más generosas para las regiones de alto índice de desempleo tiene como consecuencia la permanencia de una baja movilidad laboral interna. La situación no mejoró con la regulación según la cual el cambio del lugar de

---

<sup>23</sup> S. PORTET, K. SZTANDAR-SZTANDERSKA, [Poland. Unemployment benefit: haunted by a lack of legitimacy](#), en F. LEFRESNE (ed.), [Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis](#), ETUI, 2010, p. 268.

residencia no tiene como resultado el cambio del período de derecho a prestaciones. Esta normativa, que se aplicó hasta 2008<sup>24</sup>, puede fomentar la movilidad laboral interna siempre que sea seguida por el cambio en la regulación del salario mínimo. Según la normativa vigente, el salario mínimo se calcula a una tasa fija y no corresponde con los costes reales de vida en las distintas regiones, que tienden a ser más altos en las regiones con un índice de desempleo inferior y mejores perspectivas de empleo<sup>25</sup>. De modo excepcional, el derecho a la prestación por desempleo durante 365 días (independientemente del nivel de desempleo en el lugar de residencia) se otorga a cierta categoría de desempleados debido a su posición más débil en el mercado laboral, influenciada por factores como la edad o las situaciones familiares. Se trata de personas desempleadas mayores de 50 años, con un período de al menos 20 años para el derecho a la prestación por desempleo; personas desempleadas a cargo de un hijo menor de 15 años, cuyo cónyuge también está desempleado y ha perdido el derecho a la prestación por desempleo; personas desempleadas solteras a cargo de al menos un niño menor de 15 años. Esta lista de excepciones plantea dudas sobre sus efectos a largo plazo. Hay que tener en cuenta que, para esta categoría de desempleados, un período de admisibilidad más prolongado puede desalentar su reincorporación al empleo más rápido, lo que concierne especialmente a las personas mayores de 50 años con un historial laboral de al menos 20 años, que tienen derecho a la prestación por desempleo con una cuantía mayor<sup>26</sup>.

El índice de reemplazo de la prestación por desempleo es bajo. La cuantía de la prestación no se relaciona con la remuneración anterior de la persona desempleada y se calcula sobre la cuantía que está muy por debajo de un salario mínimo nacional (1.850 PLN, alrededor de 428 euros). Una prestación por desempleo, en el nivel de la llamada cuantía básica, depende básicamente del período de tiempo durante el cual se puede ejercer el derecho a la prestación por desempleo. Dentro de los primeros 90 días, un beneficiario tiene derecho a una prestación por desempleo por una cuantía de 823,60 PLN al mes (alrededor de 190 euros), mientras que, en los días posteriores, la prestación por desempleo tiene una cuantía de 646,70 PLN al mes (alrededor de 150 euros). De modo excepcional, la cuantía de la

---

<sup>24</sup> Vid. la Ley de 24 de agosto de 2007 sobre la modificación de la Ley en la promoción del empleo y las instituciones del mercado de trabajo.

<sup>25</sup> P. BRONIATOWSKA, A. MAJCHROWSKA, Z. ŻÓLKIEWSKI, *Wynagrodzenie minimalne w Polsce. Czy powinno być zróżnicowane regionalnie?*, en *Studia BAS*, 2013, vol. 36, n. 4, pp. 125-157.

<sup>26</sup> Véase R. LALIVE, *How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach*, en *Journal of Econometrics*, 2008, vol. 142, n. 2, pp. 785-806.

prestación por desempleo, según el período conjunto de empleo u otra actividad remunerada, se calcula de la siguiente manera: el 80% de la prestación básica de desempleo en el caso de personas con un período total de empleo no superior a 5 años; el 100% de la prestación básica de desempleo en el caso de las personas con un período total de empleo entre 5 y 20 años y el 120% de la prestación básica de desempleo en el caso de las personas con un período total de empleo de al menos 20 años. La forma en que se calcula la prestación por desempleo tiene varias consecuencias. A primera vista, parece alentar a una persona desempleada a conseguir un nuevo empleo más rápido<sup>27</sup>. Sin embargo, el bajo nivel de prestaciones por desempleo mantiene el mayor riesgo de pobreza durante el tiempo de inactividad, especialmente entre estas categorías de desempleados que ya se encuentran en una posición de desventaja en el mercado laboral<sup>28</sup>. Por estas razones, es más probable que los desempleados acepten cualquier empleo, incluso con salarios bajos, un empleo por debajo de sus cualificaciones o un empleo que no les garantice la admisibilidad para la prestación por desempleo en el caso de un posible desempleo futuro, en lugar de esperar a conseguir un empleo más apropiado<sup>29</sup>. Por otro lado, la falta de un vínculo directo entre la cantidad de la prestación por desempleo y la posible recontractación puede ejercer un impacto negativo en el comportamiento de búsqueda de empleo de los desempleados, que están más dispuestos a prolongar el período de derecho a la prestación. Especialmente entre las personas que reciben bajos ingresos, aceptar un empleo puede ser considerado como algo no rentable, condenándolos al riesgo de desempleo prolongado.

### 3.3. Condiciones de la prestación por desempleo

La persona que solicita la prestación por desempleo debe estar desempleada por causas ajenas a su voluntad. Ese es un motivo de exclusión clave. Esta condición tiene que ser entendida de manera amplia. Al principio, incluye la terminación de un empleo por iniciativa propia de una persona

---

<sup>27</sup> E. KWIATKOWSKI, *Czy zasiłki dla bezrobotnych generują wzrost bezrobocia? Stare dylematy w świetle nowych badań*, en *Dialog*, 2011, vol. 28, n. 1, p. 127.

<sup>28</sup> K. JAWORSKA, *Nowoczesny system zabezpieczenia społecznego jako element strategii flexicurity a polskie rozwiązania prawne na przykładzie zasiłków dla bezrobotnych*, en *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, 2015, vol. 22, p. 676.

<sup>29</sup> R.A. MOFFITT, *Unemployment benefits and unemployment. The challenge of unemployment benefits is to protect workers while minimizing undesirable side effects*, en *IZA World of Labor*, 2014, artículo n. 13, pp. 5-6.

desempleada o de mutuo acuerdo, o la terminación del empleo sin previo aviso por parte del empleador causada por la persona desempleada dentro de los 6 meses anteriores a su inscripción en el registro de la oficina de empleo. En este caso, el individuo puede estar registrado como desempleado, pero no tiene derecho a la prestación por desempleo. Sin embargo, la suspensión de la prestación es solo temporal por el período de 90 días (primer y segundo caso) o de 180 días (tercer caso). En segundo lugar, incluye el incumplimiento de ciertos requisitos de búsqueda de empleo de la persona desempleada. En un sentido estricto, la segunda condición tiene como objetivo limitar el número de desempleados que reciben prestación por desempleo sin una motivación real para volver a trabajar, como un factor que mitiga la efectividad de las acciones de los servicios públicos de empleo<sup>30</sup>. En general, el derecho a la prestación por desempleo se basa en la condición de “disposición a trabajar”, pero las obligaciones de “activación” de los desempleados son limitadas<sup>31</sup>. El deber de “activación” clave de la persona desempleada permanece. En primer lugar, las visitas periódicas a su oficina de empleo para mostrar su disposición a aceptar un empleo y, en segundo lugar, la aceptación de una oferta de empleo adecuada o propuesta de cualquier tipo de apoyo dirigido a su activación laboral desde una oficina de empleo. Los requisitos formales de búsqueda de empleo son limitados. El plan de acción individual preparado para la persona desempleada por su asesor individual al ciudadano puede determinar las acciones para su propia implementación por parte de la persona desempleada para buscar empleo y los plazos para tomarlos, pero la ley solo sanciona detener el plan de acción individual. Como resultado, una persona desempleada no está formalmente obligada a realizar una auto búsqueda activa de empleo ni a informar sobre los esfuerzos para encontrar un empleo en la oficina de empleo, por lo que la supervisión de las actividades de búsqueda de desempleados por parte de la oficina de empleo es limitada<sup>32</sup>. El mismo criterio se aplica al deber de recibir formación, preparación profesional para adultos, trabajos de intervención, trabajos útiles para la comunidad u otras formas de apoyo a las que la oficina de empleo ha remitido a la persona desempleada, que no va más allá del deber de “mantener” esta forma de apoyo más que el deber de participar activamente en ellos bajo la supervisión efectiva del servicio público de empleo. Las sanciones por incumplimiento de los deberes de

---

<sup>30</sup> D. PRZEKLASA, *op. cit.*, pp. 395-396.

<sup>31</sup> D. VENN, *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2012, n. 131, pp. 16 y 18.

<sup>32</sup> OECD, *OECD Economic Surveys. Poland, March 2016*, 2016.

“activación” tienen como consecuencia la reducción temporal de la prestación por desempleo por un período de 120 días (primer rechazo), 180 días (segundo rechazo), 270 días (tercer rechazo y posteriores).

#### 4. Prestaciones de ayuda social

El desempleo proporciona a las personas el derecho a recibir diferentes prestaciones de ayuda social que tienen como objetivo compensar las diversas dificultades de la vida a la que pueden enfrentarse las personas desempleadas. Estos son, por primera vez, una asignación temporal (*zasitek czasowy*) para garantizar las necesidades básicas de vida y una asignación de propósito específico (*zasitek celowy*) para satisfacer las necesidades esenciales de vida de los desempleados. También supone una prestación de propósito específico, un préstamo y una prestación no monetaria para ser económicamente independiente (*zasitek celowy i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie się*) y una prestación monetaria y no monetaria para ser independiente para los jóvenes que se independizan (*pomoc finansowa i rzeczowa na usamodzielnienie dla osoby usamodzielnianej*). El último tiene como objetivo crear las condiciones para la integración social del individuo, en lugar de proporcionarles ayuda para cubrir sus necesidades básicas de sustento<sup>33</sup> que, como se ha indicado con anterioridad, no es particular para la ayuda social, ayuda que está orientada a asegurar las necesidades básicas de los receptores.

##### 4.1. Requisitos de admisibilidad

En principio, las prestaciones de ayuda social son un ejemplo de prestaciones con comprobación de recursos, disponibles solo para desempleados sin ingresos suficientes, inferiores al umbral legal de ingresos. Teniendo en cuenta el aspecto de asistencia y motivación de las prestaciones de ayuda social, se acepta que el umbral de ingresos para la ayuda pública debe determinarse en el nivel de su riesgo de pobreza y la amenaza para el bienestar del individuo, pero no debilita el incentivo para la recuperación del empleo de beneficiarios de ayuda social<sup>34</sup>. El umbral de ingresos es ahora de 634 PLN (alrededor de 152 euros) con respecto a una persona desempleada sola a cargo de un hogar y 514 PLN (alrededor de 123 euros)

<sup>33</sup> S. NITECKI, *op. cit.*, p. 199.

<sup>34</sup> I. SIERPOWSKA, *op. cit.*, p. 83.

con respecto a una sola persona soltera con familia. Para toda la unidad familiar, el criterio de ingresos se ha determinado como la suma de las cantidades para un solo miembro de la familia. La posibilidad de aumentar el umbral de ingresos básicos, que se ha reservado para el consejo municipal, proporciona un cierto margen de flexibilidad a la ayuda social. El umbral de ingresos específico, más del doble, se refiere solo a la prestación en efectivo para independizarse de los jóvenes que dejan el hogar, lo que se justifica por el propósito específico, anteriormente subrayado, de esta prestación de ayuda social, no directamente orientada a garantizar las necesidades básicas de los beneficiarios<sup>35</sup>.

El umbral de ingresos básicos alcanza el mínimo de subsistencia, también denominado mínimo biológico, que cubre los medios considerados esenciales para sobrevivir en una sociedad determinada. En 2016, la cuantía de sustento fue de 555,02 PLN (alrededor de 133 euros) al mes para una persona soltera en el hogar y 485,38 PLN (alrededor de 109 euros) por persona al mes en un hogar de cinco miembros<sup>36</sup>. Como comparación, en 2016 la cuantía mínima para satisfacer las necesidades básicas, culturales, de ocio y de formación era de 1.098,18 PLN (alrededor de 264 euros) al mes para una persona soltera en el hogar y 854,67 PLN (alrededor de 205 euros) por persona al mes en un hogar de cinco miembros<sup>37</sup>. Por estas razones, se pone en tela de juicio el papel de las prestaciones de ayuda social como instrumento para combatir la pobreza y la exclusión social<sup>38</sup>. Se insiste en que la ayuda social no protege contra la exclusión social, sino que ayuda a sus beneficiarios a subsistir con un bajo nivel de vida<sup>39</sup>. Además, para sobrevivir, mientras no se pierde el derecho a la ayuda social, los beneficiarios de la ayuda social están más dispuestos a aceptar un empleo no declarado<sup>40</sup> o acceder a un empleo considerado precario, que no les proporciona condiciones de empleo decentes ni derecho a la seguridad social.

De modo excepcional, en circunstancias justificadas, la asignación para fines específicos, en forma de prestación no sujeta a comprobación de

---

<sup>35</sup> S. NITECKI, *op. cit.*, p. 200.

<sup>36</sup> Basado en los datos del INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH, [Wysokość minimum egzystencji](#), 2017.

<sup>37</sup> Basado en los datos del INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH, [Wysokość minimum socjalnego](#), 2017.

<sup>38</sup> W. KLAUS, *The Relationship between Poverty, Social Exclusion and Criminality*, en AA.VV., *Criminality and Criminal Justice in Contemporary Poland. Sociopolitical Perspective*, Ashgate, 2015, p. 56.

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> D. ZALEWSKI, *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2005, p. 166.



recursos, se puede otorgar independientemente en un umbral de ingresos legales para cubrir situaciones inesperadas y excepcionales<sup>41</sup>. Corresponde entonces a la institución de protección social evaluar los hechos que justifican la asignación de la ayuda pública. Esto proporciona una flexibilidad que permite a las instituciones de protección social responder rápidamente a situaciones imprevistas, sin embargo, una condición legal demasiado vaga crea algunos riesgos de arbitrariedad en la evaluación.

#### 4.2. Duración y nivel de las prestaciones

Básicamente, la ley proporciona un servicio de ayuda social para decidir el nivel y la duración de las prestaciones<sup>42</sup>. La flexibilidad para determinar la cuantía y el tiempo de ayuda social tiene como objetivo adaptar la ayuda pública a las necesidades particulares del individuo y no mitigar el aspecto motivador de la ayuda social. La amplia discreción otorgada a la institución de protección social, que se apoya en condiciones legales demasiado vagas, da como resultado la situación precaria del individuo, que no está en condiciones de cuestionar la decisión del organismo público.

Con respecto a la prestación temporal y a la prestación monetaria y no monetaria para independizarse de los jóvenes que abandonan la atención institucional, la ley establece la cuantía de la prestación, sin embargo, reserva para el consejo municipal y del distrito el derecho a aumentar las tasas legales mínimas de prestación. La cuantía de una prestación temporal se establece como máximo en la diferencia entre el criterio de ingresos y la renta de la unidad familiar, que no puede ser inferior al 50% de estos conceptos. En cualquier caso, la cuantía de la prestación temporal no puede ser inferior a 20 PLN (alrededor de 4,60 euros) al mes. Con respecto a una persona desempleada sola a cargo de una familia, la renta de su unidad familiar no puede exceder 461 PLN (alrededor de 108 euros) al mes. Eso en la práctica excluye a las personas que al mismo tiempo reciben la prestación por desempleo, que como resultado pueden estar más interesados en volver a trabajar. Para una familia, los ingresos por persona no pueden exceder 316 PLN (alrededor de 73 euros) al mes, lo que no excluye automáticamente a una persona de la familia que recibe también la prestación por desempleo, para quien la prestación temporal combinada con la prestación por desempleo puede alentar a la inactividad y tener como

---

<sup>41</sup> Véase la sentencia del Tribunal Administrativo de Białystok 19 febrero 2015, I Sa/Wa 1427/14, Ley 1734017.

<sup>42</sup> A. CERAMI, *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Welfare Regime*, Lit, 2006, p. 153.

resultado el desempleo a largo plazo, especialmente entre los trabajadores con bajo nivel de ingresos<sup>43</sup>. La cuantía de prestaciones en efectivo y en especie para los jóvenes que se independizan depende del tipo y la duración de la atención institucional y asciende a entre el 100% y el 400% de la cantidad base 1.722 PLN (416 euros). Debido a la naturaleza excepcional de la prestación para los jóvenes, su cuantía relativamente alta, en comparación con otros beneficios, no debe depender del receptor de la ayuda social ni influir negativamente en su motivación para trabajar.

### 4.3. Condiciones de las prestaciones

Los servicios de ayuda social se basan en la cooperación de los beneficiarios con la institución de ayuda social (art. 4 de la Ley de ayuda social)<sup>44</sup>. La cooperación sigue siendo un deber clave de los beneficiarios a los que se condiciona la ayuda social. La cooperación cumple un aspecto activador de la ayuda social, que debería proporcionar al individuo la capacidad de satisfacer sus necesidades sin recurrir a la ayuda estatal. Dado que la cooperación debe adaptarse a las necesidades específicas del beneficiario, la Ley de ayuda social no indica con precisión el alcance de las posibles acciones abiertas y, en última instancia, depende de la discreción del trabajador social. La cooperación con los servicios de ayuda social se basa en una disposición real del beneficiario para cambiar su situación de vida. Esto se expresa principalmente en la aceptación de la oferta de asistencia de un trabajador social, que consiste en el conjunto de diversas acciones destinadas a la activación del beneficiario<sup>45</sup>.

Ante todo, estas acciones pueden figurar en el contrato social, es decir, un contrato escrito que implica un derecho mutuo de las obligaciones del beneficiario y el trabajador social. La naturaleza vinculante del contrato social tiene por objeto aumentar la responsabilidad de ambas partes para la ejecución de las obligaciones mutuas y de esta manera mejorar la activación del receptor de ayuda social<sup>46</sup>. Con respecto a los jóvenes que abandonan

---

<sup>43</sup> M. RACZKOWSKA, *System zasiłków społecznych a aktywizacja zawodowa ludności w Polsce*, en *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 2006, vol. 59, pp. 43-52.

<sup>44</sup> I. SIERPOWSKA, *Selected principles of social welfare in the Polish and German legal systems*, en *Wrocław Review of Law, Administration & Economics*, 2011, vol. 1, n. 2, p. 75.

<sup>45</sup> Véase la sentencia del Tribunal Administrativo de Białystok 18 noviembre 2010, I Sa/Wa 551/10, Ley 750844.

<sup>46</sup> A. GOLCZYŃSKA-GRONDAS, A. KRETEK-KAMIŃSKA, *Kontrakt społeczny – założenia a realizacja. Przykład łódzki*, en *Przegląd Socjologiczny*, 2009, vol. 58, n. 1, p. 150.

los sistemas de atención y solicitan un prestación para independizarse, la ayuda pública está condicionada a la implementación por parte del beneficiario del Programa de Independencia Individual desarrollado conjuntamente con un trabajador social, que también ha sido diseñado para aumentar la presión sobre el beneficiario para la implementación efectiva de sus deberes.

Con respecto a los beneficiarios desempleados de ayuda social, la cooperación con los trabajadores sociales debería centrarse en el empleo del beneficiario. Esto implica dos tipos de apoyo. En un primer momento, las acciones propuestas por los servicios de ayuda social, en particular las especificadas en el contrato social. A diferencia del caso de la prestación por desempleo, un trabajador social puede obligar a un receptor de ayuda social desempleado a buscar empleo de una forma activa<sup>47</sup>. En segundo lugar, se trata de acciones previstas por una oficina de empleo en forma de oferta de empleo adecuada o propuesta de cualquier tipo de apoyo dirigido a la activación profesional de desempleados, como formación, preparación profesional de adultos, trabajos de intervención, obras públicas o trabajos útiles para la comunidad. La ley prevé la cooperación de los servicios de empleo y ayuda social a este respecto. El objetivo consiste en mejorar la efectividad del apoyo brindado a los desempleados que reciben ayuda social y protegerlos contra el desempleo a largo plazo y la dependencia de la ayuda social. Sin embargo, debido a la falta de mecanismo de cooperación y a la disposición real de ambos servicios, la cooperación institucional es bastante rara en la práctica.

La cooperación implica deberes tanto para el beneficiario como para el trabajador social. Esto se aplica también cuando se ha celebrado un contrato social que impone obligaciones mutuas para las partes. Sin embargo, solo para el beneficiario, la ley establece sanciones concretas por no cumplir con los requisitos destinados a su activación. La falta de cooperación con los servicios de ayuda social y la oficina de empleo puede dar lugar a la decisión de negarse a otorgar la prestación, reducir, modificar o suspender la prestación (art. 11.2 de la Ley de ayuda social). La decisión queda a discreción del servicio de ayuda social. Con respecto a los trabajadores sociales en virtud de la Ley de ayuda social, no existen mecanismos disciplinarios ni sanciones por inactividad en la prestación de un apoyo público al beneficiario<sup>48</sup>. En este caso, el beneficiario solo puede tomar las medidas legales disponibles en virtud del procedimiento

---

<sup>47</sup> K. STOPKA, *W sprawie obowiązku gminy (powiatu) udzielenia pomocy osobie potrzebującej (art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej)*, en *Casus*, 2007, vol. 46, n. 4, p. 25.

<sup>48</sup> Véase la sentencia del Tribunal Administrativo de Białystok 15 enero 2016, I OSK 1381/14, Ley 2032711.

administrativo<sup>49</sup> por la inactividad del funcionario público. Establece el procedimiento de recordatorio y la responsabilidad disciplinaria del funcionario público por demoras indebidas en la resolución del caso.

## 5. Incentivos para la reincorporación al empleo

La ley prevé ciertos instrumentos como incentivo para la reintegración rápida de los desempleados en el mercado laboral. Estas son medidas diferentes que han sido diseñadas para «hacer que trabajar compense» a las personas desempleadas que reciben una prestación por desempleo y/o ayuda social, y que, por lo tanto, pueden no estar interesadas en su rápida activación profesional. El primer grupo incluye instrumentos que prevén una compensación de ingresos por prestaciones por desempleo en caso de su activación profesional. El segundo grupo proporciona reglas de admisibilidad menores para el derecho a recibir la prestación por desempleo en caso de reactivación profesional. El tercer grupo solo se aplica a los beneficiarios de prestaciones de ayuda social.

El primer grupo de instrumentos cubre la asignación de activación, en caso de conseguir un empleo y otras prestaciones en efectivo que recibe la persona desempleada: a cambio de emprender una forma particular de activación prevista por la oficina de empleo, como pasantías, preparación profesional de adultos, formación o cuando continúa la educación secundaria o emprende estudios de posgrado<sup>50</sup>. La prestación de activación se proporciona a los desempleados que realizan trabajos a tiempo parcial con un salario inferior al salario mínimo, como resultado de una remisión por parte de la oficina de empleo o en cualquier caso de recontractación por iniciativa propia, independientemente de la cantidad de trabajadores, el tiempo de trabajo y el nivel de remuneración. En general, el nivel de asignación debería ser mayor en caso de autoempleo. La ley solo establece que no puede exceder el 50% de la prestación básica por desempleo. La falta de criterios legales estrictos para determinar la cuantía de la asignación, que está a disposición del servicio público de empleo (gobernador del *powiat*)<sup>51</sup>, pueden tentarlos a calcularlo como una diferencia entre la

<sup>49</sup> Esto está regulado por el Código de Procedimiento Administrativo del 14 de junio de 1960, art. 1257.

<sup>50</sup> M. SZYLKO-SKOCZNY, *Polityka rynku pracy w III RP – doświadczenia i wyzwania*, en *Problemy Polityki Społecznej*, 2014, vol. 26, p. 32.

<sup>51</sup> Z. GÓRAL, *Art. 48a [Finansowanie kosztów przejazdu na targi pracy i giełdy pracy]*, en Z. GÓRAL (ed.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, cit., pp. 505-506.

remuneración mínima por el empleo y la remuneración recibida, así como la forma en que se proporciona la asignación de activación en el caso de la remisión por parte de la oficina de empleo. Sin embargo, el nivel relativamente bajo de prestación, muy por debajo del nivel de prestación por desempleo, y el corto período de derecho en el caso de recontractación por iniciativa propia de desempleados, es decir la mitad del período de derecho de la prestación por desempleo, en comparación con un derecho de período completo cuando se refiere a la derivación de la oficina de empleo, puede reducir el incentivo para una recontractación más rápida<sup>52</sup>. En el caso de las pasantías, la preparación profesional de adultos, la formación para el empleo para desempleados, da derecho a una prestación en efectivo por una cuantía del 120% de la prestación básica por desempleo, mientras que en el caso de la continuación de la educación secundaria, da derecho a una prestación en efectivo por un importe del 100% de la prestación básica por desempleo, y del 20% de la prestación básica por desempleo en caso de estudios de posgrado. En todos esos casos, la prestación en efectivo es mayor que la prestación por desempleo, pero inferior al salario mínimo nacional que es 1.850 PLN (alrededor de 428 euros).

Para alentar a las personas desempleadas a la actividad profesional, incluso a pequeña escala, sin el riesgo de permanecer fuera de la protección en caso de posible desempleo futuro, la ley establece que una persona que ya había recibido la prestación por desempleo y luego acepta un empleo o cualquier otro tipo de actividad lucrativa, actividad comercial u obtención de ingresos que excedan la mitad del salario mínimo al mes durante un período inferior a 365 días, no perderá el derecho a la prestación por desempleo en el caso de una nueva inscripción dentro de los 14 días a partir de la fecha de terminación de las circunstancias mencionadas anteriormente, incluso cuando no siempre fuese posible demostrar todas las condiciones que normalmente se requieren para la adquisición de la prestación por desempleo.

Con el objetivo de no desalentar el empleo del beneficiario de ayuda social y reducir el riesgo de entrar en contratos laborales precarios, la Ley de ayuda social proporciona ciertos instrumentos que permiten combinar la ayuda social con la actividad profesional. En el caso de trabajos útiles para la comunidad, como forma de activación de la persona desempleada, el pago recibido a cambio del trabajo no se contabiliza para el cálculo del umbral de ingresos, como un derecho a la ayuda social (art. 8, apartados 4 y 5, de

---

<sup>52</sup> K. SYCH, *Dodatek aktywizacyjny jako instrument rynku pracy*, en *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 2010, n. 8, pp. 10-15.

Ley de ayuda social). La enmienda a la Ley de ayuda social de 2011<sup>53</sup> ha introducido un instrumento que ha sido diseñado como incentivo para la reincorporación al empleo de los beneficiarios de ayuda social. De acuerdo con el art. 38.4.a, la persona que recibe una prestación temporal no la pierde en caso de recontractación con contrato social, independientemente de su nivel de ingresos, pero no durante más de 2 meses y no más de una vez cada 2 años. Este instrumento ha contribuido a otro ya existente que proporciona un apoyo correspondiente en caso de asignación para fines específicos.

## 6. Conclusiones

El actual sistema polaco de seguridad social en caso de desempleo, que abarca la prestación por desempleo y diversas prestaciones de la seguridad social, puede describirse como un sistema «orientado a la activación». Se basa en la activación de los destinatarios, en lugar de proporcionarles solo ayuda a los ingresos durante el período de desempleo. La prevalencia del aspecto de activación de las prestaciones de la seguridad social sobre su función de ingresos ahora se refleja principalmente en la condicionalidad de las prestaciones disponibles, sujetas a la condición de “disposición a trabajar” y a la cantidad de instrumentos diseñados para «hacer que trabajar compense». Si bien el sistema de prestaciones por desempleo no involucra al receptor en una búsqueda activa de empleo por cuenta propia y el deber de la persona desempleada no va más allá del deber de “mantener” las formas de apoyo de la oficina de empleo en lugar del deber de «involucrarse activamente», el sistema, desde los servicios públicos de empleo, promueve la actitud pasiva de la persona desempleada para la activación.

El sistema de seguridad social polaco en caso de desempleo se ha diseñado de modo que facilite la activación profesional inmediata de la persona desempleada de acuerdo con el objetivo legal de “pleno empleo”. Sin embargo, la efectividad del sistema para atraer a los beneficiarios a conseguir un (buen) empleo puede ser cuestionada. Esto puede atribuirse a algunas razones. En primer lugar, el sistema de seguridad social se basa en el enfoque de “cualquier empleo”. Esto promueve el empleo que no puede considerarse como “digno”. Siguiendo un concepto amplio y flexible de “empleo adecuado” y un bajo índice de prestaciones el sistema presiona al receptor de la seguridad social para que ejerza cualquier empleo, incluso de

---

<sup>53</sup> Véase el memorando explicativo de la Ley de 18 de marzo de 2011 por la que se modifica la Ley de ayuda social.

baja calidad, en lugar de buscar un empleo que le proporcione condiciones de empleo dignas, que corresponda con la cualificación que poseen y les garantice una estabilidad de ingresos. En segundo lugar, es probable que el sistema propicie que los beneficiarios de la seguridad social realicen trabajos no declarados. Motivados por el temor de perder el derecho a las prestaciones, los beneficiarios no pueden aceptar un empleo que se podría ejercer de manera ilegal. Esto ocurre con mayor frecuencia en el caso de aquellos receptores que ya se encuentran en una posición desfavorecida en el mercado laboral, por lo general con salarios bajos y trabajos a tiempo parcial. Los instrumentos que están diseñados para «hacer que trabajar compense», en forma de prestación de activación, no pueden atraer la rápida reintegración de los receptores al mercado laboral debido a su nivel, duración y falta de transparencia. En tercer lugar, el sistema condena a los beneficiarios de la seguridad social a la pobreza y la exclusión social. Esto se debe a que los ingresos provistos durante el período de desempleo solo garantizan las necesidades básicas. El índice de reemplazo en caso de prestación por desempleo es bajo y no está relacionado con los ingresos anteriores del solicitante.

## 7. Bibliografía

ARENDE L., HRYNIEWICKA A., KUKULAK-DOLATA I., ROKICKI B., *Bezrobocie – między diagnozą a działaniem*, Unia Europejska, 2012

BIELAK-JOMAA E., *Rola państwa w przeciwdziałaniu bezrobociu według encykliki Laborem exercens Jana Pawła II*, en A. REDA-CISZEWSKA, M. WŁODARCZYK (eds.), *Wartości i interesy a prawo pracy. Wokół encykliki Laborem exercens. Jana Pawła II*, Uniwersytet Łódzki, 2014

BRODECKI M., *Wybrane problemy interpretacyjne zasilku dla bezrobotnych*, en [\*Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego – Nauki Społeczne\*, 2017, vol. 18, n. 3](#), pp. 61-79

BRONIATOWSKA P., MAJCHROWSKA A., ŻÓLKIEWSKI Z., *Wynagrodzenie minimalne w Polsce. Czy powinno być zróżnicowane regionalnie?*, en [\*Studia BAS\*, 2013, vol. 36, n. 4](#), pp. 125-157

CERAMI A., *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of a New European Welfare Regime*, Lit, 2006

DECKER P.T., *Work Incentives and Disincentives*, en C.J. O'LEARY, S.A. WANDNER (eds.), *Unemployment Insurance in the United States. Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997

- GOLCZYŃSKA-GRONDAS A., KRETEK-KAMIŃSKA A., [Kontrakt socjalny – założenia a realizacja. Przykład łódzki](#), en [Przegląd Socjologiczny](#), 2009, vol. 58, n. 1, pp. 150-173
- GÓRAL Z. (ed.), *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, Wolters Kluwer, 2013
- GÓRAL Z. (ed.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, Wolters Kluwer, 2011
- GÓRAL Z., *Art. 48a [Finansowanie kosztów przejazdu na targi pracy i giełdy pracy]*, en Z. GÓRAL (ed.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Praktyczny komentarz*, Wolters Kluwer, 2011
- GRÜN C., HAUSER W., RHEIN T., *Is Any Job Better than No Job? Life Satisfaction and Re-employment*, en *Journal of Labor Research*, 2010, vol. 31, n. 3, pp. 285-306
- INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH, [Wysokość minimum egzystencji](#), 2017
- INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH, [Wysokość minimum socjalnego](#), 2017
- JAWORSKA K., *Nowoczesny system zabezpieczenia społecznego jako element strategii flexicurity a polskie rozwiązania prawne na przykładzie zasiłków dla bezrobotnych*, en *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, 2015, vol. 22, pp. 671-677
- JAWORSKA K., *Charakter prawny zasiłku dla bezrobotnych*, en Z. GÓRAL (ed.), *Bezrobocie i polityka zatrudnienia*, Wolters Kluwer, 2013
- KLAUS W., *The Relationship between Poverty, Social Exclusion and Criminality*, en AA.VV., *Criminality and Criminal Justice in Contemporary Poland. Sociopolitical Perspective*, Ashgate, 2015
- KWIATKOWSKI E., *Czy zasiłki dla bezrobotnych generują wzrost bezrobocia? Stare dylematy w świetle nowych badań*, en *Dialog*, 2011, vol. 28, n. 1, pp. 122-127
- KYYRÄ T., *Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work*, en *European Economic Review*, 2010, vol. 54, n. 7, pp. 911-930
- LALIVE R., *How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach*, en *Journal of Econometrics*, 2008, vol. 142, n. 2, pp. 785-806
- MOCZYK M., BAJDA K., ZDEB N., [Ile bezrobotnego jest w bezrobotnym? Prawno-socjologiczna analiza pojęcia bezrobotnego w przepisach prawa](#), en *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego – Seria Prawnicza*, 2014, vol. 82, n. 14, pp. 112-127
- MOFFITT R.A., [Unemployment benefits and unemployment. The challenge of unemployment benefits is to protect workers while minimizing undesirable side effects](#), en *IZA World of Labor*, 2014, artículo n. 13
- MOLL T., [Zasada subsydiarności w świetle wybranych świadczeń pomocy społecznej](#), en [Roczniki Administracji i Prawa](#), 2014, vol. XIV, n. 2, pp. 149-166
- NITECKI S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna, 2008
- OECD, [OECD Economic Surveys. Poland. March 2016](#), 2016



PORTET S., SZTANDAR-SZTANDERSKA K., *Poland. Unemployment benefit: haunted by a lack of legitimacy*, en F. LEFRESNE (ed.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*, ETUI, 2010

PRZEKLASA D., *Zdolność i gotowość bezrobotnego do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej – wybrane aspekty*, en *Roczniki Administracji i Prawa*, 2017, vol. XVII, n. *especial*, pp. 381-398

RACZKOWSKA M., *System zasiłków społecznych a aktywizacja zawodowa ludności w Polsce*, en *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 2006, vol. 59, pp. 43-52

SIERPOWSKA I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, Wolters Kluwer, 2017

SIERPOWSKA I., *Selected principles of social welfare in the Polish and German legal systems*, en *Wrocław Review of Law, Administration & Economics*, 2011, vol. 1, n. 2, pp. 65-77

STASZEWSKA E., *Środki prawne przeciwdziałania bezrobociu*, Wolters Kluwer, 2012

STOPKA K., *W sprawie obowiązku gminy (powiatu) udzielenia pomocy osobie potrzebującej (art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej)*, en *Casus*, 2007, vol. 46, n. 4, pp. 23-25

SYCH K., *Dodatek aktywizacyjny jako instrument rynku pracy*, en *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 2010, n. 8, pp. 10-15

SZYŁKO-SKOCZNY M., *Polityka rynku pracy w III RP – doświadczenia i wyzwania*, en *Problemy Polityki Społecznej*, 2014, vol. 26, pp. 25-42

VENN D., *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, 2012, n. 131

WIŚNIEWSKI Z., *Podstany aktywnej polityki rynku pracy*, en Z. WIŚNIEWSKI, K. ZAWADZKI (ed.), *Efektowność polityki rynku pracy w Polsce*, Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, 2011

WŁODARCZYK M., *“Odpowiednie zatrudnienie” w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*, en *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 1998, n. 7-8, pp. 35-40

ZALEWSKI D., *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2005

### *Normativa*

Comunicación de la Comisión, *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM(2010)2020, 3 marzo 2010

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*