



**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

**INFORME SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOLABORAL DE LAS
PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD**

Sesión ordinaria del Pleno
23 de julio de 2014

INDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD	7
1.1. Perspectivas demográficas y socioeconómicas	7
1.2. Los costes de la baja participación laboral	13
2. DATOS BÁSICOS: LA CRISIS Y SUS EFECTOS SOBRE EL GRUPO DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD.....	17
2.1. Evolución de la actividad, empleo y paro en el grupo.....	17
2.2. Diferentes situaciones: evolución por características personales y profesionales	23
2.3. Origen y trayectorias laborales de las personas desempleadas de 45 a 64 años de edad.....	34
2.4. Paro y pobreza en las personas de 45 a 64 años	42
3. POLÍTICAS PARA EL EMPLEO DE LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD. LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO	46
3.1. Marco general.....	46
3.1.1. Políticas e instrumentos en la UE, comunitarios y comparados	46
3.1.2. Marco español	54
3.2. Medidas y políticas de prevención del desempleo y de permanencia en el mercado de trabajo	71
3.2.1. Formación para el empleo dirigida a las personas ocupadas	71
3.2.2. Incentivos al mantenimiento del empleo	79
3.2.3. Prolongación de la vida activa.....	84
3.3. Medidas y políticas para la activación y la reinserción en el empleo.....	89
3.3.1. Intermediación y orientación para el empleo	89
3.3.2. Formación y recualificación	101
3.3.3. Incentivos a la contratación	110
3.3.4. Apoyo al autoempleo y al emprendimiento:.....	116
3.3.5. Instrumentos de la autonomía colectiva	122
4. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD.....	131
4.1. Protección por desempleo	131
4.1.1. La protección por desempleo: nivel contributivo y subsidios	134
4.1.2. La Renta Activa de Inserción	140
4.2. Protección ante situaciones de pobreza y exclusión.....	142
4.2.1. El Plan Nacional de Inclusión Social	142
4.2.2. Las Rentas mínimas de inserción	145
4.3. Instrumentos de protección en la transición a la salida definitiva de la actividad laboral	151
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	162
Las personas de 45 a 64 años.....	162
Datos básicos: la crisis y sus efectos sobre el grupo de 45 a 64 años	163
Políticas para el empleo de las personas de 45 a 64 años: marco general.....	166
Medidas y políticas de prevención del desempleo y de permanencia en el mercado de trabajo.....	169
Medidas y políticas para la activación y la reinserción en el empleo	172
Protección social en las personas de 45 a 64 años	178
Consideraciones finales	182

INTRODUCCIÓN

En un contexto de desempleo masivo, como es el caso de España hoy, con una tasa de paro superior al 26 por 100, las políticas de apoyo a la creación de empleo deben ser una prioridad social generalizada. La creación de empleo depende de múltiples variables interrelacionadas: desde las características de la estructura productiva, los niveles de cualificación de las personas en edad de trabajar, o la inversión productiva, hasta las políticas adoptadas en múltiples ámbitos (macroeconómicas, industriales, de I+D+i, sociales, educativas, entre otras).

Es evidente que la naturaleza de la crisis económica en España, dominada por una profunda caída de la demanda interna, reduce extraordinariamente el impacto de las políticas de oferta sobre la creación de empleo. De hecho, para ingresar en una senda de creación sostenida de empleo se requieren determinadas condiciones, internacionales y españolas, entre ellas una combinación adecuada de políticas económicas coherentes y potentes, capaces de garantizar un entorno favorable a la actividad productiva, e incluso de impulsarla.

Pero esto no significa que las políticas de empleo no tengan ningún papel que jugar. Porque, para optimizar la creación de empleo derivada de esas condiciones, también se requiere contar con un sistema de políticas de empleo bien estructurado y bien orientado, capaz de cumplir las funciones que clásicamente se asignan a estas políticas: favorecer un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, mediante una adecuada regulación y mediante mecanismos de intermediación entre oferta y demanda capaces de proveer esa eficiencia; garantizar una cobertura suficiente, en cuantías, plazos y alcance poblacional, de la protección económica a los desempleados; y mejorar la empleabilidad de de la población activa.

Además, en el contexto actual las políticas de empleo afrontan un reto sin precedentes, pues deben atender a un volumen extraordinario de población desempleada y deben tratar de responder a las necesidades y problemas del mercado laboral en semejante escenario. Tras seis años de crisis, es crucial la relación entre las políticas activas y la vertiente asistencial de la protección por desempleo, por una parte, y con los servicios sociales, por otra. El sistema entero debe ser capaz de delimitar con claridad los principales colectivos en riesgo de exclusión laboral y social y, por tanto, las prioridades de las medidas para facilitar su inserción laboral.

La delimitación de estas prioridades debe basarse en un consenso social al que este informe pretende contribuir positivamente, recordando que, además de los jóvenes (cuya elevadísima tasa de paro y las dificultades que encuentran en el proceso de tránsito entre la formación y el empleo han hecho de ellos el grupo prioritario para las políticas europea y española), las dificultades de mantenimiento en el empleo y, sobre

todo, de reinserción laboral, afectan también con especial intensidad en España a las personas de mayor edad. O, mejor dicho, a un grupo de personas de mayor edad en las que concurren, como se irá viendo en la primera parte de este Informe, varias circunstancias y rasgos –además de la edad- que las hacen especialmente vulnerables.

A efectos de este planteamiento se ha centrado el análisis en las personas de 45 a 64 años porque ofrece una perspectiva más amplia de las situaciones laborales, frente a otros estudios que lo restringen a las personas de 50 ó 55 a 64 años. Ello exige un análisis más pormenorizado de los intervalos internos en este gran tramo de edad, por la importancia que tiene su mayor o menor diferencia respecto a la edad legal de jubilación y porque se trata de un tramo apreciablemente heterogéneo en varias características sociolaborales “tipo” o promedio de las personas que lo componen, mientras que en esos intervalos internos se observa una mayor homogeneidad.

Se trata de un grupo muy importante, tanto en la estructura sociodemográfica española (en el último trimestre de 2013 representaba más del 26 por 100 de la población) como, más específicamente, en el mercado de trabajo, donde participa relativamente menos, como muestra una tasa de actividad todavía inferior a la de las personas entre 30 y 44 años, y donde, aunque su volumen de ocupación ha aumentado frente al descenso en los otros tramos de edad, ha visto multiplicar por 4,5 veces su número de desempleados en la crisis, con una incidencia mucho mayor del paro de larga y muy larga duración: El 31 por 100 de las personas en paro en el cuarto trimestre de 2013 tenía entre 45 y 64 años de edad, pero si se atiende a quienes llevan dos y más años en paro, el peso de este grupo se eleva a una cifra algo por encima del 39 por 100.

Un análisis más detallado señala que la mayoría de los desempleados de 45 a 64 años de edad tiene menos de 55 años y, por tanto, todavía está lejos de la edad de jubilación. Por otro lado, casi el 70 por 100 de los desempleados mayores de 45 años no tiene niveles educativos más allá de la educación obligatoria. Todos estos datos componen un panorama de baja empleabilidad relativa, y acentúan para los mayores de 45 años el riesgo de consolidar un colectivo de desempleados que crece con fuerza en las etapas recesivas y no se reduce en igual medida en las expansivas, permaneciendo una porción en la situación de paro, en la denominada trampa de paro de larga duración; ello configura un tipo de paro crónico con efectos muy nocivos para las personas que permanecen atrapadas en él.

Pero la importancia de la situación laboral de las personas de más edad no es solo cuantitativa, por una parte porque tienen más cargas –especialmente familiares- que los jóvenes, lo que explicaría tanto el aumento de la tasa de actividad como de ocupación en la crisis; por otra parte, porque tienen menos capacidad para modificar sus trayectorias laborales y para reinsertarse o reintegrarse al empleo después de haberlo perdido.

Paralelamente, la experiencia laboral acumulada supone una notable aportación a la productividad y al potencial de crecimiento económico lo que subrayaría la importancia del apoyo al denominado “envejecimiento activo”.

En este marco se inscribe el presente informe, cuya finalidad es la de analizar la situación en el mercado de trabajo de los trabajadores de 45 a 64 años de edad profundizando en el estudio de las situaciones de desempleo, de las medidas de protección social y las políticas activas de fomento del empleo de este colectivo.

La idea es atender a las cuestiones centrales que presiden la situación sociolaboral del grupo de 45 a 64 años de edad en la crisis. Un panorama en el que –como se acaba de apuntar- una de las claves es la mayor o menor empleabilidad de las personas que lo componen. Se trata, pues, de determinar si la crisis ha agravado sus problemas tradicionales de empleabilidad, en qué medida las políticas de empleo tienen en cuenta las especificidades de esos problemas y, finalmente, qué alcance y qué eficacia tienen tales políticas por lo que se refiere al grupo de 45 a 64 años de edad.

Para ello se trazará, en primer lugar, un diagnóstico de la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años tras seis años de crisis, con atención especial a las diferencias que marcan esa situación para quienes componen este grupo en función de algunos rasgos personales (edad, sexo, nivel formativo, entre otros), de la trayectoria laboral que hayan seguido (especialmente en referencia al problema de la especialización ocupacional en las ramas de actividad más afectadas por la crisis), y de la posición que ocupen en el hogar familiar (tratando asimismo de establecer las características de éste).

Dado que se trata de un informe con vocación propositiva, ha parecido además conveniente contextualizar este diagnóstico con un primer apartado en el que se recuerdan, por una parte, las perspectivas demográficas y socioeconómicas actuales, que determinan una importancia todavía mayor que ahora de este colectivo en los próximos decenios, y se discuten de manera general, por otra parte, los costes que comportaría no impulsar políticas encaminadas a incrementar su participación laboral, tanto a través de la reinserción de los desempleados como atrayendo al empleo al amplio número de personas laboralmente inactivas (en especial mujeres) que se observa en algunos tramos de edad dentro del grupo de 45 a 64 años de edad.

Se trata de costes no sólo individuales (esto es, los que recaen sobre las personas concretas y sus familias), como son la repercusión sobre las rentas del resto de la vida que tiene la pérdida de empleo y la dificultad para reintegrarse al mismo –por cuenta ajena o por cuenta propia-; tampoco se trata, en los costes de carácter general, de costes sólo sociales, como es el caso por ejemplo de las evidentes repercusiones de una situación prolongada de escasez de empleo en términos de aumento de las situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión.

Hay también, de hecho, importantes costes de carácter general que recaen sobre la economía, y en especial los asociados a la persistencia de bajas tasas de empleo en este gran grupo de edad. Ya en la introducción al informe CES 2/2000, *Vida laboral y Prejubilaciones*, se señalaba, citando a la Comisión Europea, que las bajas tasas de empleo de las personas mayores son un lastre para los gastos públicos asistenciales y una amenaza para la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones, a la luz de las proyecciones demográficas que apuntan a un incremento gradual de las personas dependientes; asimismo, reduce la población activa potencial que se requerirá para compensar la reducción del tamaño de las sucesivas cohortes poblacionales que ingresan en el mercado de trabajo; y, desde luego, supone la pérdida de capital humano valioso, en términos de conocimientos, habilidades y experiencia, que puede determinar una peor evolución de la productividad de la economía.

A partir del diagnóstico de situación, el informe pasa a analizar las políticas centradas en el colectivo de los trabajadores de 45 a 64 años. Dicho análisis se articula tomando como referencia los principios, objetivos y líneas de acción del marco estratégico comunitario y español en materia de empleo. Junto con lo anterior, ha parecido conveniente tener a la vista las principales experiencias de países de nuestro entorno en el ámbito de la activación, la reinserción laboral y la protección social de los desempleados en esas edades.

El análisis del conjunto de las políticas se ha llevado a cabo desde una óptica de integración e interrelación de las políticas para el empleo, con especial consideración del papel estratégico que desempeña la formación para el empleo, y las políticas de protección social, dentro de las cuales ocupa un lugar central el sistema de protección por desempleo. Y se ha tratado de agrupar este análisis en dos ámbitos: en primer lugar, las que tienen como principal finalidad prevenir y atenuar las salidas de ocupados pertenecientes a este colectivo hacia el desempleo o la inactividad, manteniendo su nivel de empleo, reforzando su empleabilidad e incentivando la permanencia en el mercado de trabajo; y, en segundo lugar, las dirigidas a la reinserción laboral de quienes pierden su empleo, lo que comprende el grueso de las políticas activas de empleo (PAE), tanto las de ámbito general, como sobre todo las específicamente centradas en este colectivo.

El Informe se cierra con un capítulo de conclusiones en el que se han incorporado propuestas de carácter general con las que el CES quiere contribuir al debate y a la configuración de políticas e instrumentos capaces de superar los retos que se dibujan, a corto y medio plazo, para este grupo social.

1. LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD

1.1. Perspectivas demográficas y socioeconómicas

La población de 45 a 64 años en España suponía en 2013 nada menos que el 26 por 100 de la población total. Éste era un peso todavía algo menor (con datos de Eurostat) del que se observaba en el conjunto UE 28, donde alcanzaba el 27 por 100, pero su crecimiento ha sido más rápido en España y en sólo unos pocos años más ese peso será, en nuestro país, uno de los mayores de la UE. La razón para ello es doble, y se encuentra en la dinámica de la población española desde los años 60 del pasado siglo.

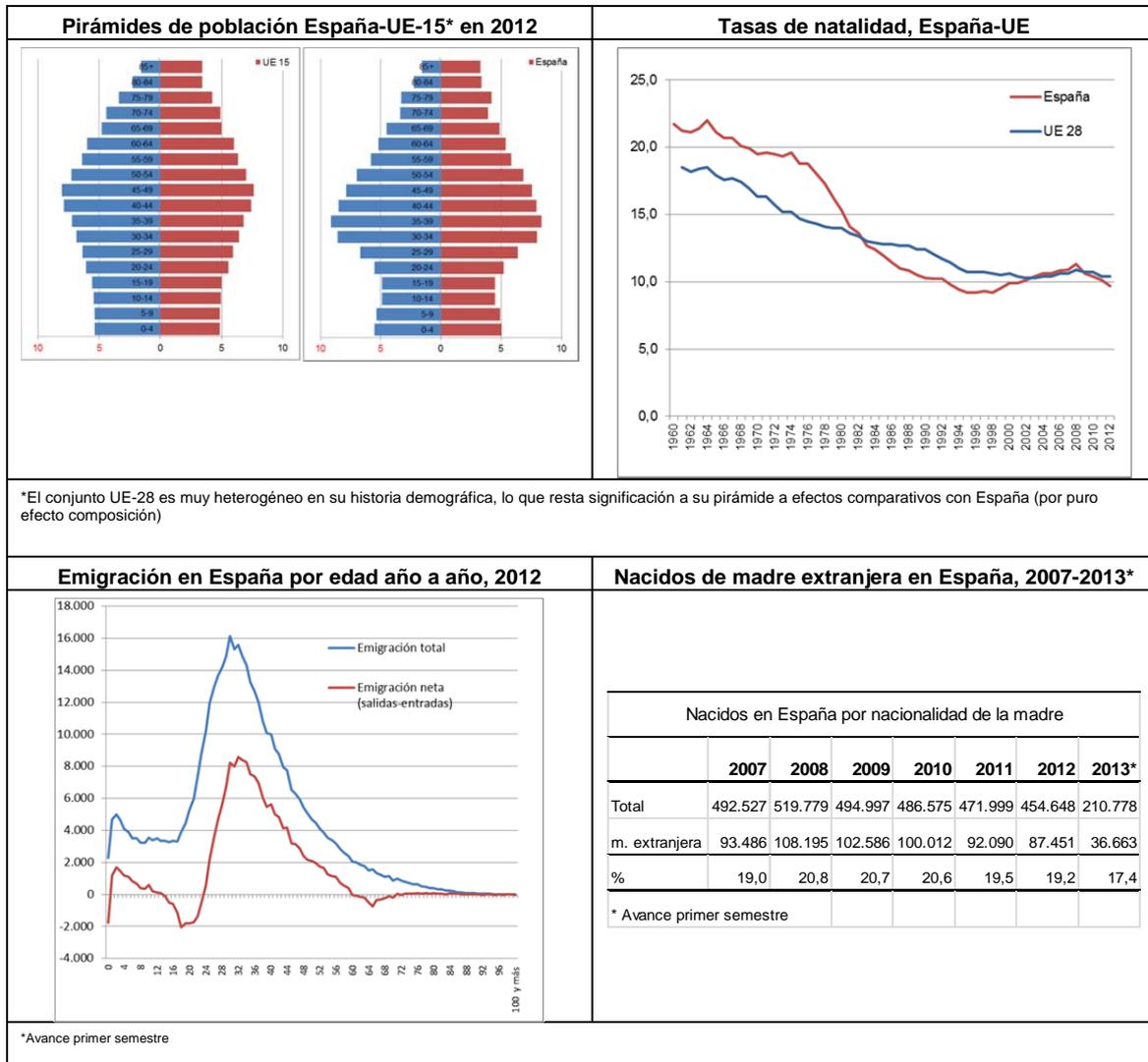
Por un lado, porque, como consecuencia de esa dinámica, ya han empezado a ingresar en este gran grupo de edad las cohortes nacidas en los años 60 y 70 del pasado siglo, esto es, en los años de mayor natalidad. En aquellos años la natalidad española se situaba en valores más altos que el total europeo, debido básicamente al retraso en el calendario de transición demográfica a la pauta moderna de baja fertilidad y baja mortalidad, que en los grandes países de la Unión se completó algunos años antes. Y ahora, en pocos años más, en este grupo estarán las cohortes más numerosas de la historia demográfica española, como permite apreciar la simple observación de las tasas de natalidad desde los años 60 o, más directamente, la actual pirámide de población por grupos quinquenales de edad.

Por otro lado, porque el cambio en el signo del saldo migratorio¹ a partir de 2011 condiciona una vuelta a menores grupos de población relativamente joven, pues en éstos se concentran las salidas: en 2012, el saldo neto de los flujos de emigración con destino al extranjero mostró, como en el año anterior aunque con más fuerza, signo positivo (esto es, más salidas que entradas), y una apreciable concentración en su distribución por edades en el entorno de los 30-35, acompañado de un pico entre 1 y 5 años, lo hace pensar que se trata de familias con niños pequeños. Si se recuerda la mayor fecundidad diferencial de las extranjeras, el efecto tenderá a ser más amplio en el total de la población española aunque no aumente mucho el flujo de salidas. De hecho, el menor flujo de inmigrantes ya está afectando a la natalidad: si en 2008 un 21 por 100 de los nacidos vivos en España era de madre extranjera, en 2013 los datos de avance arrojan un 17 por 100. Y si el total de nacidos fue creciendo hasta 2008, donde el aumento interanual fue del 5,5 por 100, desde entonces está reduciéndose cada año, y en el avance para el primer semestre de 2013 el resultado es una caída del 7,3 por 100.

¹ El Capítulo III de la Memoria CES incluye cada año un panorama de la población española, incluyendo los principales indicadores de su dinámica. Para su evolución a largo plazo pueden verse los informes sobre la situación sociolaboral de las mujeres, y el ya citado Informe CES 2/2000.

TABLA 1

ALGUNOS INDICADORES DEMOGRÁFICOS DE ESPAÑA



Fuentes: Eurostat, *Population Database*; INE, *Estadística de Migraciones* (resultados definitivos 2012) y *Movimiento Natural de la Población* (estadística de nacimientos).

Un repaso al detalle por grupos quinquenales de edad y sexo en el tramo de 45 a 64 años (cuadro 1) permite ver que, como era de esperar por lo que se acaba de explicar sobre la dinámica de la población, los dos primeros son más numerosos que los siguientes. La mayor esperanza media de vida al nacer que exhiben las mujeres no resulta todavía en estos grupos en un volumen significativamente mayor de mujeres que de hombres.

Asimismo, es visible una menor frecuencia de población extranjera, un 8 por 100, por debajo del 10,9 por 100 que presenta en el total de la población (y aún a más distancia de la que representa en tramos más jóvenes, como muestra el 16 por 100 que supone en el conjunto de 15 a 44 años de edad). En este caso es importante distinguir los grupos quinquenales de edad dentro del tramo de 45 a 64, dado que la proporción de personas

extranjeras es en el primero (de 45 a 49 años) un 10,2 por 100, casi el doble que el 5,7 por 100 que supone en el último (de 60 a 64 años). Con todo, ni siquiera en el de 45 a 49 años se iguala la proporción de extranjeros en el total de la población, y se queda cerca de 6 puntos porcentuales por debajo de la correspondiente al tramo de 15 a 44.

CUADRO 1

POBLACIÓN DE 45 A 64 AÑOS EN ESPAÑA, 2013

(Población residente a 1 de enero)

Nacionalidad y sexo	Edad										TOTAL EDADES
	15-44		45-64				65+				
	miles	% total edades	45-49	50-54	55-59	60-64	miles	% total edades	miles	% total edades	
Total nacionalidades	19.125,4	40,9	3.668,2	3.285,0	2.794,9	2.502,3	12.250,4	26,2	8.262,1	17,7	46.727,9
Varones	9.747,4	42,3	1.849,2	1.636,3	1.375,7	1.215,6	6.076,7	26,4	3.540,8	15,4	23.017,8
Mujeres	9.378,1	39,6	1.819,0	1.648,6	1.419,3	1.286,7	6.173,6	26,0	4.721,3	19,9	23.710,1
Españoles	16.065,5	38,6	3.290,8	3.014,1	2.606,7	2.359,8	11.271,4	27,1	7.956,1	19,1	41.655,2
Varones	8.180,1	40,1	1.647,2	1.496,0	1.282,2	1.147,6	5.573,0	27,3	3.387,6	16,6	20.415,5
Mujeres	7.885,4	37,1	1.643,7	1.518,1	1.324,4	1.212,2	5.698,4	26,8	4.568,5	21,5	21.239,7
Extranjeros	3.060,0	60,3	377,3	270,9	188,3	142,5	979,0	19,3	306,0	6,0	5.072,7
Varones	1.567,3	60,2	202,0	140,3	93,4	68,0	503,7	19,4	153,2	5,9	2.602,3
Mujeres	1.492,7	60,4	175,3	130,6	94,8	74,5	475,3	19,2	152,7	6,2	2.470,4
% Extranjeros	16,0		10,3	8,2	6,7	5,7	8,0		3,7		10,9
% Varones	51,0		50,4	49,8	49,2	48,6	49,6		42,9		49,3

Fuente: INE, *Cifras de Población*.

Dentro de los rasgos básicos de la población de 45 a 64 años (cuadro 2) cabe destacar su nivel de estudios y su situación sociolaboral que, como luego se verá, están además estrechamente relacionados. Estos aspectos se tratarán con detalle en el capítulo 2, pero parece obligado incorporar algunos datos básicos en la caracterización general de las personas objeto de este Informe. En primer lugar, y como era de esperar, el Censo de 2011² muestra que las personas de 45 a 64 años tienen un nivel de estudios terminados más bajo que el tramo más joven (20 a 44), pero más alto que el tramo de más edad (65 y más años). Y, en segundo lugar, lo cual es mucho más interesante, que la diferencia es

² En estos aspectos es interesante acudir a los datos del Censo de 2011, porque recogen una agrupación homogénea de los niveles de estudios con independencia de la edad (es decir, más allá de la clasificación educativa vigente en cada momento) y, sobre todo, porque la potencia de la información censal permite ofrecer cruces de calidad aceptable sobre estudios y situación sociolaboral para todos los grupos quinquenales de edad. A cambio, estos datos sólo reflejan la situación laboral en algún momento de 2011 y no en 2011 (las preguntas se refieren en el cuestionario a la semana anterior a la de su cumplimentación), porque el Censo no es, como la EPA, una encuesta continua, diseñada para arrojar información significativa de cualquier momento a lo largo de un trimestre dado. Por otro lado, sólo proporcionan información de lo declarado por las personas, sin los filtros que aseguran en la EPA la clasificación coherente y veraz de las personas en ocupados, parados e inactivos. Hay que recordar, adicionalmente, que el de 2011 no es un censo en sentido estricto, por lo que es importante asumir que sus resultados, pese a que tendrán una calidad alta y serán representativos del conjunto de la población, incorporarán algún grado de error muestral, aunque pequeño, y que éste crecerá con el número de variables que se incorporen en un cruce.

mucho mayor con las edades mayores que con las más jóvenes. Así, el peso de los estudios de segundo y tercer grado (esto es, secundaria y universitarios) es el más alto en el tramo de 45 a 64 y en el de 20 a 44 años (76,6 y 89,3 por 100, respectivamente), mientras que en el tramo de 65 y más años suponen un 35,2 por 100. De hecho, la diferencia se encuentra, con respecto al tramo más joven, en el peso de los estudios universitarios, más pequeño (18,3 por 100) en las personas de 45 a 64 años que en las de 20 a 44 (27 por 100). Por otro lado, los grupos quinquenales dentro del tramo de 45 a 64 muestran una diferencia considerable en lo relativo al nivel de estudios, de manera que el de 45 a 49 se parece más al grupo de 20 a 44 que al conjunto de su tramo, y con el de 60 a 64 ocurre lo mismo pero hacia adelante.

Respecto de la situación laboral, el Censo apunta para 2011 un porcentaje de activos menor en el tramo de 45 a 64 años que en el tramo anterior, tanto por el menor peso de la situación de ocupado (55,2 frente a 60,6 por 100) como por el referido a la de parado (19,1 frente a 26,7 por 100); en contrapartida, la situación de “jubilado, prejubilado o rentista” era mucho más frecuente en el tramo de 45 a 64 años (13,4 por 100). Es decir, que la situación de ocupado en el Censo era más frecuente que en el tramo más joven en los grupos de 45 a 54 años y en los dos siguientes bajaba muy deprisa su frecuencia. Pero el paro no reducía su frecuencia hasta el grupo de 60 a 64, probablemente en relación con el mayor peso aquí de la situación de “jubilado...”, que alcanzaba ya a un 38,9 por 100 de las personas. Y esta última crecía ya (al doble que en el grupo anterior) en el grupo quinquenal de 55 a 59 años donde, con un paro igual, lo que se reducía era la frecuencia de los ocupados.

Todo ello permite inferir que hay una porción alta de salidas anticipadas de la actividad laboral, que comienzan ya en el grupo de 55 a 59 años. Los grupos quinquenales de edad son, pues, una referencia importante en el estudio de las personas de 45 a 64 años, porque marcan distancias en relación con la actividad laboral y la jubilación: en los dos últimos ésta parece ya una referencia destacada.

CUADRO 2

**CARACTERÍSTICAS SOCIOLABORALES DE LA POBLACIÓN DE 45 A 64 AÑOS:
RESULTADOS DEL CENSO DE POBLACIÓN DE 2011**

(Porcentajes sobre el total de población en cada edad)

Nivel de estudios (% total en cada edad)	20-44	45-64					65+	Total 20+
		Total	45-49	50-54	55-59	60-64		
Analfabetos y sin estudios	2,3	7,4	3,2	4,8	8,9	15,4	37,0	11,3
Primer grado	8,4	15,9	12,2	14,5	17,5	21,5	27,7	14,9
Segundo grado	62,3	58,3	63,3	61,2	56,6	49,3	27,7	53,7
Tercer grado	27,0	18,3	21,3	19,5	17,1	13,8	7,5	20,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Relación preferente con la actividad (% total en cada edad)	20-44	45-64					65+	Total 20+
		Total	45-49	50-54	55-59	60-64		
Ocupado/a a tiempo completo	50,4	48,6	58,0	55,6	47,7	26,6	2,6	39,7
Ocupado/a a tiempo parcial	10,2	6,6	8,5	7,2	5,9	4,0	0,5	7,0
Parado/a que ha trabajado antes	22,9	18,2	20,8	19,8	18,4	12,1	1,2	16,8
Parado/a buscando primer empleo	3,8	0,9	1,2	0,9	0,8	0,5	0,2	2,1
Persona con invalidez permanente	0,8	2,9	1,8	2,6	3,6	4,2	1,0	1,5
Jubilado/a, prejubilado/a, pensionista o rentista	2,0	13,4	3,4	5,8	12,5	38,9	86,5	23,6
Estudiantes	4,8	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,2	2,4
Otra situación	4,9	9,1	6,1	7,8	10,7	13,3	7,7	6,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INE, *Censo de Población y Viviendas 2011*, Resultados definitivos (explotación propia mediante la aplicación de consulta de tablas a medida).

Estos grupos de edad marcan también amplias distancias biográficas en función de los hijos. Así, en los dos grupos de 45 a 49 y de 50 a 54 años, además de situarse en una alta participación laboral (con empleo o buscándolo) y lejos de la jubilación, es frecuente la presencia de algún hijo menor; en los dos últimos, en una perspectiva donde ya se encuentra la jubilación, anticipada o no, es frecuente también la presencia de hijos, lógicamente más mayores (en el primero en la línea de la mayoría de edad) pero aún no independientes³. Este calendario biográfico parte de la observación de los datos sobre nacimientos según la edad de los progenitores. En ellos puede verse que las edades más frecuentes de tener hijos estaban hace quince años entre los 25 y los 34 años de edad en las madres y entre los 30 y los 34 en los padres (con una concentración muy alta en estos tramos), de manera que los hijos nacidos entonces tendrán edades de entre 15 y 25 años en 2013 en un porcentaje muy alto de los casos. La cuestión no es tan simple como esto, dado que en la edad influye el orden del hijo y algunas otras circunstancias⁴. Pero basta para apoyar que las personas de 45 a 64 años con hijos tendrán hijos de estas edades. Para el futuro, a tenor de cómo han ido evolucionando las edades de los progenitores al nacimiento, los hijos de las personas de 45 a 64 años tendrán una edad media hasta cinco años menor que ahora.

³ Al menos desde el punto de vista residencial, si se atiende a los resultados del Censo de 2011. Y, en el contexto de la crisis, probablemente en un difícil proceso de inserción laboral.

⁴ Entre ellas si media matrimonio en el caso de la madre, así como la nacionalidad de ésta.

Toda esta cuestión no es, en absoluto, trivial: la EPA para 2013 recuerda que el 55,6 por 100 de las personas entre 45 y 64 años tiene la condición de persona principal del hogar y otro 37,3 por 100 la de cónyuge, con porcentajes muy parejos en todos los grupos quinquenales del tramo 45-64, lo cual confirma que en la mayoría de los casos estas personas conforman un núcleo familiar; por otro lado, de acuerdo con los datos del Censo de 2011, en la mayoría de los hogares españoles no unipersonales había algún hijo (64,1 por 100) y sobre todo hijos menores de 25 años (58,2 por 100). Puede inferirse, por tanto, que una gran parte de las personas de 45 a 64 años de edad tienen cargas familiares en sentido amplio, son responsables de sus hogares.

Por otro lado, la frecuencia de la posición de persona principal del hogar (según la EPA de 2013) es, en los varones, un 64,1 por 100 y la de cónyuge un 28,6 por 100. Entre las mujeres estas frecuencias son, respectivamente, un 47,4 y un 45,8 por 100 (el primer dato trasluce, obviamente, la mayoría de mujeres entre quienes encabezan hogares monoparentales). La crisis no parece haber alterado, pese a su mayor impacto entre los varones en términos de pérdida de empleo, esta estructura. En 2007 los porcentajes eran casi los mismos que en 2013. En cambio, 20 años atrás el 93 por 100 de los varones de 45 a 64 años era persona principal y el 0,3 por 100 era cónyuge, mientras que en las mujeres sólo el 13,8 por 100 era persona principal y el 78,6 por 100 era cónyuge. Todo esto indica que el género no es ya un referente para determinar si las personas de 45 a 64 años tienen unas u otras responsabilidades familiares.

Y a los hijos se suman los padres. El tramo de 45 a 64 años tiene probablemente progenitores en edades de 70 a 90 años⁵. Estos progenitores, como evidencian los datos sobre prevalencia de discapacidades según la edad, presentan una frecuencia global de éstas de hasta un 50 por 100 a los 75-79 años (y hasta en tres cuartas partes de los casos en edades más avanzadas)⁶, lo que da una idea de clara de que las responsabilidades familiares sobre mayores con algún grado de limitación o dependencia son frecuentes en las personas de 45 a 64 años. Los datos de la Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia de 2008 deja poco margen de duda sobre si esto es así en el caso de personas con franca dependencia: lógicamente éstas son menos (en

⁵ Eso se sabe con bastante certeza en el caso de las madres, pues hay una larga serie de estadísticas de nacimientos por edad de éstas, con datos concretamente desde 1965. Y en ese año la frecuencia de nacimientos mayor se dio en el grupo de 25 a 29 años, como en todos los siguientes hasta 1995, cuando se igualó con el grupo de 30 a 34 años, que sigue siendo el de mayor peso, pero compartiendo ya la preeminencia con el de 35 a 39.

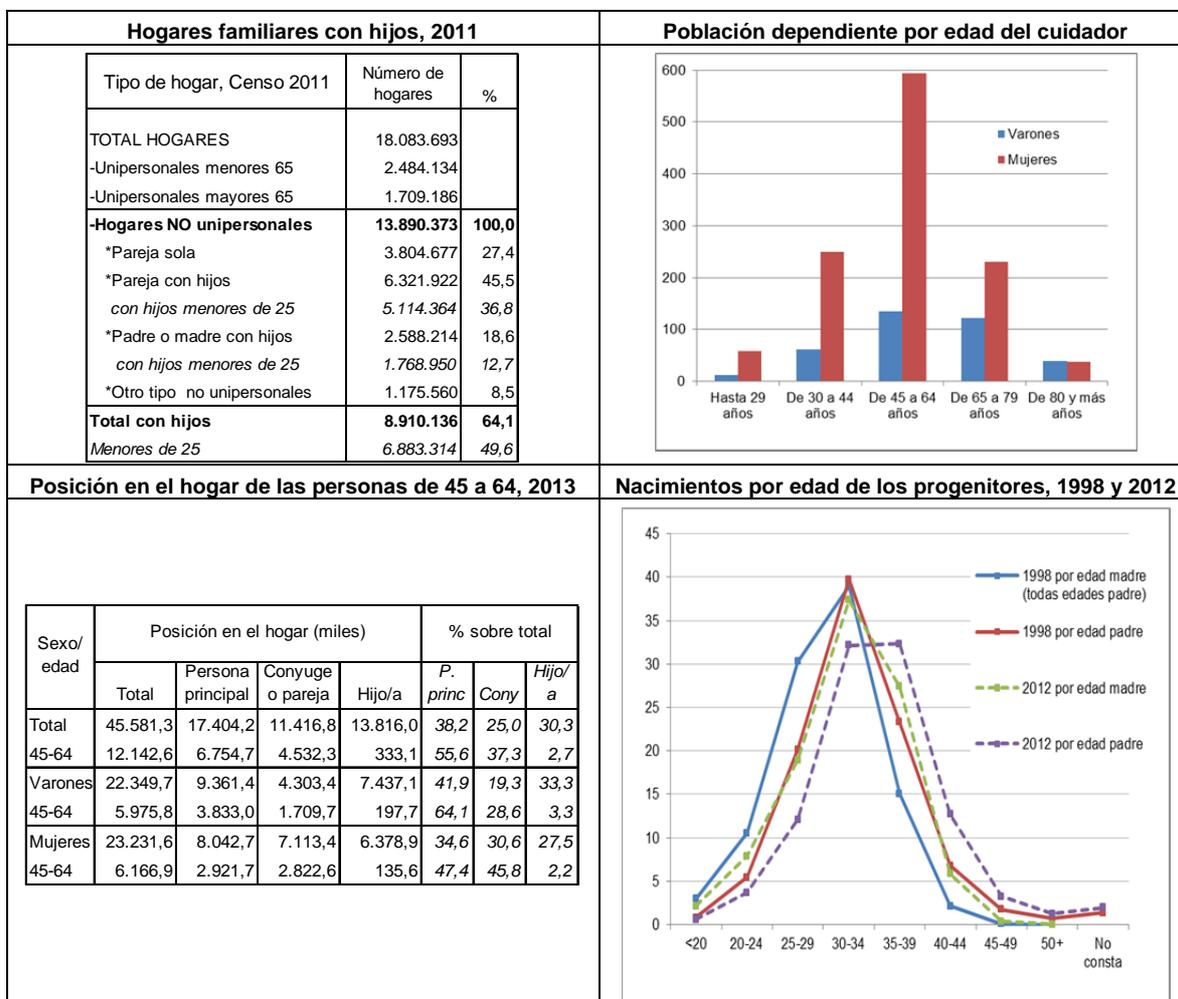
Por otro lado, se puede aproximar su tasa global de supervivencia en 2012 respecto de sus hijos calculando la proporción de personas de 70 a 90 sobre la de personas de 45 a 64 años con los datos de población que se han ofrecido en la pirámide de la tabla 1: un 49 por 100. Esto significa que una de cada dos personas de 45 a 64 años tiene al menos un progenitor vivo.

⁶ INE, *Esperanzas de vida en salud*.

torno a 2 millones en la citada encuesta), pero la mayor concentración de cuidadores del entorno familiar corresponde, precisamente, a mujeres de 45 a 64 años de edad.

TABLA 2

INDICADORES DE RESPONSABILIDADES FAMILIARES



Fuentes: INE, *Censo de Población 2011*; *Encuesta de Discapacidad; Autonomía personal y situaciones de Dependencia 2008*; *Encuesta de Población Activa*; *Movimiento Natural de la Población* (estadística de nacimientos).

1.2. Los costes de la baja participación laboral

La caracterización anterior indica, en definitiva, que las personas de 45 a 64 años de edad son un grupo central en la estructura social española, ahora y en el futuro a medio plazo, y tanto desde el punto de vista cuantitativo como atendiendo a la posición responsable que ocupan con respecto a los más jóvenes y a los más mayores. De ahí que sea importante recordar que la caída en su empleo y la persistencia del paro tras seis años de crisis tienen costes altos, y que la salida anticipada de la actividad laboral comporta, además, pérdidas de población activa francamente gravosas. Como antes se recordó, los costes asociados a este problema son tanto individuales como colectivos,

por un lado, y tanto económicos como sociales (y en el caso de los individuales, también de otra índole). En el caso de los individuales, la tarea de enunciar, evaluar y agregar cada uno de estos tipos de costes no es sencilla, e incluso es difícil de efectuar de manera solvente⁷. Y excede con mucho el propósito de este Informe, por lo que no se abordará. No obstante, es preciso apuntar su presencia latente en cuestiones como el aumento en el riesgo de pobreza monetaria (entre 3,5 y 4,1 puntos más que al inicio de la crisis para el tramo de 45 a 64 años⁸, aunque siga muy por debajo de los grupos de edad más afectados, que son los niños y los jóvenes), o la pérdida de rentas futuras en el caso de pérdida prolongada del empleo (cuya cuantificación se ensayó, para diferentes supuestos, en el caso concreto de la jubilación anticipada y el efecto de los coeficientes reductores en el Informe CES 2/2000⁹).

En una situación de tasas de empleo bajas y tasas de paro de muy larga duración, la agregación de este tipo de costes comporta costes generales de índole social y económica. Sobre los primeros, además de los efectos agregados que presenta el mantener un alto grado de desigualdad, ya se ha apuntado antes que se plasman en un fuerte lastre para los gastos públicos asistenciales y que son una amenaza para la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones. La cuantificación de los costes más importantes para el sistema de protección social, aunque también polémica porque requieren incorporar varios supuestos y proyecciones demográficas de largo plazo, puede encontrarse en el amplio conjunto de análisis y estudios que se han efectuado en los últimos años, en España y en toda la Unión Europea, en el contexto de la reforma de los sistemas públicos de pensiones.

Sobre los segundos, es decir, los netamente asociados a la economía, a la capacidad productiva, cabe recordar que esta situación supone la pérdida de capital humano valioso, en términos de conocimientos, habilidades y experiencia, que puede determinar una peor evolución de la productividad de la economía. Pero también que, en el contexto de dinámica de la población que antes se trazó, puede determinar una capacidad de recuperación del empleo limitada para el futuro casi inmediato por el progresivo mayor peso de este tramo de edad sobre el total de población en edad laboral.

⁷ En la medida en que se trate de pérdidas individuales de bienestar (“malestar”), no son fácilmente cuantificables, pueden no serlo de ninguna manera y, sobre todo, no son agregables.

⁸ Según se mida a través del riesgo de pobreza monetaria con o sin alquiler imputado como renta en el caso de tenencia de vivienda en propiedad, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE 2013.

⁹ Páginas 60-61.

En efecto, es evidente que -sin necesidad de recurrir a proyecciones de medio o largo plazo, simplemente observando las edades de la población ahora- el balance de generaciones entrantes y salientes en el mercado de trabajo español será negativo ya a corto plazo, es decir, que se reducirá la población en edad de trabajar, como ya ha ocurrido en 2012 y en 2013. En esta evolución está influyendo de manera notable la salida de población extranjera como consecuencia de la crisis, pero el hecho es que se reduce la población potencialmente activa y los tramos de edad relativamente joven, lo cual, con independencia de la nacionalidad, es perder capacidad productiva.

Este proceso no es sino una vertiente del denominado envejecimiento demográfico, que tiene otra tanto o más acusada en el visible aumento –al menos hasta ahora- de la longevidad de la población, tanto por la mayor esperanza media de vida como por la mayor edad media de la población de más edad (lo que se ha dado en llamar “envejecimiento del envejecimiento”). La capacidad de crecimiento económico que se deriva del factor trabajo depende de dos variables: el aumento de la productividad y el crecimiento de la población activa. Y así, en un escenario de envejecimiento y con un volumen de población total estable o en ligero retroceso o aumento (según sea el flujo migratorio estimado), hay claras relaciones con la situación sociolaboral del grupo de 45 a 64 años, en varios aspectos relevantes, relacionados con la participación en el mercado de trabajo de este grupo¹⁰.

El primero es, obviamente, el relativo a la edad de salida definitiva de la ocupación (que es mejor indicador a estos efectos que el de retirada del mercado de trabajo); el cambio demográfico es de hecho uno de los principales argumentos esgrimidos tanto para alargar la edad legal de jubilación a efectos del sistema de pensiones como para impulsar políticas de fomento de la prolongación de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, así como las medidas e instrumentos para frenar la excesiva frecuencia de retiros anticipados en circunstancias de crisis. Pero si las personas de 45 a 64 años y, sobre todo, en el grupo de 55 a 64, muestran problemas estructurales de retorno a la ocupación tras episodios de paro o de inactividad, la elevación de la edad ordinaria de retiro se traduce en un periodo más prolongado de paro, lo cual es discutible que contribuya a acompasar la prolongación de la vida laboral con el aumento de la esperanza media de vida.

El segundo tiene que ver con la repercusión del envejecimiento en las vías e instrumentos por las cuales la sociedad organiza la atención y los cuidados al grupo más longevo, fuertemente dependiente. En la medida en que la organización social hace recaer sobre las familias –y en concreto sobre las mujeres- la mayor parte de la atención

¹⁰ Estos aspectos ya se trataron por el CES en el citado Informe 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones*.

a estos grupos, se reduce la capacidad de participación laboral de las personas de 45 a 64 años, pues basta recordar el calendario vital actual, se hizo en el apartado anterior, para colegir la edad media en la cual aumenta la probabilidad de prodigar cuidados a familiares mayores, sin haberse reducido la probabilidad de atender a los hijos menores.

El tercer elemento está relacionado con la menor productividad relativa del grupo, puesto que combina un nivel formativo medio algo más bajo que las generaciones más jóvenes (francamente más bajo en los grupos de 55 a 59 y de 60 a 64 años) con otras tres circunstancias: mayor presencia de los ocupados en actividades y ocupaciones más vulnerables a la irrupción del cambio tecnológico, en especial las NTIC, y a los efectos de la fuerte competencia internacional; menor formación continua; y, tras seis años de crisis, una fuerte asociación del desempleo en estas edades con la destrucción de empleo en algunas de las ramas de actividad donde se ha concentrado el desplome.

También excede el propósito de este informe proceder a la cuantificación de todo este conjunto de factores que determinan, si no se revierte la tendencia actual de una baja participación laboral de las personas de 45 a 64 años, un escenario de menor capacidad de crecimiento de la economía a medio plazo. Pero los dos primeros elementos son fáciles de ilustrar formulando un par de supuestos sencillos sobre la evolución de las tasas de empleo, en este grupo y en el conjunto de edades, y aplicándolos a los datos proyectados para la población total de 2013 a 2023 para calcular cuál sería en cada caso la tasa global de empleo de la economía. Los resultados (cuadro 3), además, refuerzan la necesidad de articular políticas para la mejora de la productividad.

Pues bien, si no se incorpora en objetivos de fuerte incremento de la tasa de empleo a todos los grupos quinquenales de edad, incluidos los de 45 a 64, no será posible alcanzar de nuevo ni siquiera el resultado que se obtuvo en 2007, antes de la crisis. Incluso si se lograra (lo cual es un supuesto ciertamente heroico) alcanzar una tasa de empleo del 70 por 100 en todos los grupos de edad de 16 a 59 años, y se mantuviesen las tasas actuales sólo en los grupos 60 y más años, la tasa de empleo en 2018 se quedaría ligeramente por debajo a la que se recogió en 2007; y cinco años después estaría en el 65,7 por 100. La razón es, obviamente, demográfica. Pero las cifras ayudan a fijar la importancia de la demografía en el sistema económico y, por supuesto en el mercado de trabajo.

CUADRO 3

PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS Y OBJETIVOS DE TASAS DE EMPLEO A MEDIO Y LARGO PLAZO

(Tasas de referencia: medias anuales específicas del año en cada grupo quinquenal de edad y sexo)

Tasas de referencia aplicadas según grupo de edad y sexo	Tasas resultantes según año proyectado (16-64 años)	
	2018	2023
Tasas de 2007 en grupos 16-49 Tasas de de 2013 en grupos 50 y más	63,0	61,0
Objetivo 70 por 100 en grupos 16-54 Tasas de 2013 en grupos 55 y más	64,7	63,8
Objetivo 70 por 100 en grupos 16-59 Tasas de 2013 en grupos 60 y más	66,4	65,7
<i>Pro Memoria:</i> Tasa 2007(16-64): Objetivo UE 2020 (16-64):		66,6 70,0

Fuente: Elaboración propia con datos de INE, Encuesta de Población Activa e INE, Proyecciones de Población 2013-2023 (datos calculados a partir del Censo de 2011)

2. DATOS BÁSICOS: LA CRISIS Y SUS EFECTOS SOBRE EL GRUPO DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD

2.1. Evolución de la actividad, empleo y paro en el grupo

La tasa de empleo de las personas de 45 a 64 años fue en el cuarto trimestre de 2013 del 55,5 por 100, 4,6 puntos inferior a la que había al final de 2007. Es una reducción considerable por la crisis, aunque menor que la que se daba en los otros grupos, como atestigua la reducción en 10 puntos porcentuales de la tasa de empleo para el total de edades. Se trata de un valor, en todo caso, que sitúa al grupo en niveles comparativamente bajos en el entorno europeo¹¹ donde, además, las tasas de empleo han seguido aumentando en las personas de 45 a 64 años de edad en el periodo 2007-2013.

El detalle por sexo de esta evolución (cuadro 4) permite apreciar que, además, el descenso se debe por completo a los varones, puesto que la tasa de empleo femenina de 45 a 64 años ha crecido, nada menos que 2,6 puntos, en el periodo de la crisis, frente a una reducción de 12 puntos porcentuales en la masculina. Esto no necesariamente significa que se haya creado empleo femenino en estas edades, pues en parte deriva del ingreso en este tramo de edad de cohortes más numerosas y con una mayor proporción

¹¹ Datos de Eurostat, *Labour Force Survey*, segundos trimestres del año.

de mujeres activas desde el punto de vista del mercado de trabajo, y de la retirada, también por edad, de cohortes con más baja actividad femenina, a raíz del cambio en la pauta de participación laboral que se observa en las mujeres españolas a partir de los años ochenta del siglo pasado, que comenzó con las mujeres de 25 a 29 años en esos años y que se ha ido generalizando en todas las generaciones sucesivas de mujeres en edad de trabajar¹². También influye en este resultado el hecho, visible en España y común con toda la UE¹³, de la relativa especialización femenina en el empleo asalariado en el sector público y en sectores (al menos hasta ahora) relativamente protegidos de la crisis: administración pública, sanidad, educación; y también puede influir, en el caso de España, el peso en el empleo de las mujeres de estas edades de las ramas de actividades de servicios personales y de servicio doméstico, que han crecido ligeramente en el periodo y componen un segmento típico de la pauta antigua de participación laboral femenina, compuesto por mujeres con niveles formativos relativamente bajos, que se retiraban del mercado de trabajo en las edades de emparejamiento y crianza de los hijos y acudían después de esta etapa al mercado, y accedían a empleos en esas ramas, como estrategia para compensar la reducción de ingresos en el hogar (en episodios de desempleo del sustentador principal o en otras eventualidades).

CUADRO 4

ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO EN EL GRUPO DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD

(Tasas de actividad y empleo en porcentajes sobre la población en cada caso; tasas de paro en porcentajes sobre la población activa. Medias anuales)

Años	Tasas de actividad					
	ambos sexos		varones		mujeres	
	total	45-64	total	45-64	total	45-64
1990	51,0	50,6	68,4	76,8	34,6	25,6
1993	51,1	51,0	66,3	75,2	36,7	28,0
2007	59,1	64,3	69,2	78,7	49,4	50,3
2013	59,4	70,5	65,9	79,1	53,3	62,2
Años	Tasas de empleo					
	ambos sexos		varones		mujeres	
	total	45-64	total	45-64	total	45-64
1990	42,8	46,5	60,4	71,2	26,2	23,0
1993	38,9	44,3	53,2	65,9	25,4	23,7
2007	54,0	60,1	64,5	74,5	43,9	46,1
2013	44,0	55,5	49,2	62,5	39,0	48,7
Años	Tasas de paro					
	ambos sexos		varones		mujeres	
	total	45-64	total	45-64	total	45-64
1990	16,1	8,1	11,7	7,4	24,2	10,0
1993	23,8	13,2	19,8	12,3	30,7	15,3
2007	8,6	6,6	6,8	5,4	11,0	8,4
2013	26,0	21,3	25,3	21,0	26,9	21,7

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

¹² Esto se explicó con detalle en el Informe CES 2/2002, sobre *La Protección social de las mujeres*, siguiendo para ello a Luis Garrido Medina, *Las dos biografías de la mujer en España* (Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales 1992).

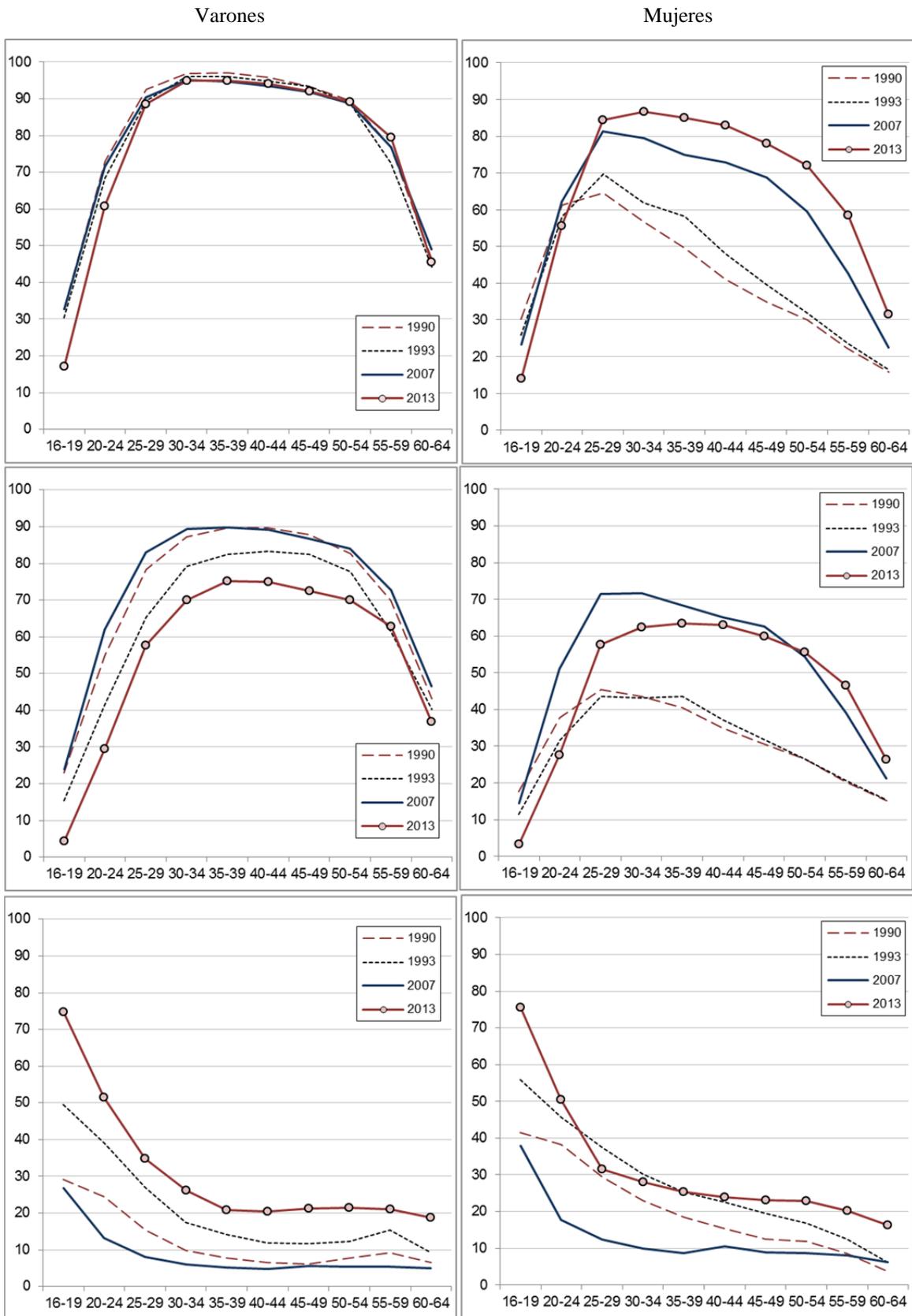
¹³ Eurofound, *Employment trends and policies for older workers in the recession*, 2012

De hecho, la tasa de actividad de las mujeres ha seguido también creciendo en este periodo, como viene haciendo desde los primeros años ochenta de manera ininterrumpida (gráfico 1): ha pasado del 50,3 por 100 en 2007 al 62,2 por 100 en 2013; es ahora más del doble que en 1993 y supera ya la del total de edades. El detalle por grupos quinquenales de edad permite ver cómo el aumento de las tasas de actividad de las mujeres de 45 a 64 años es también una característica de los grupos de edad a partir de 25-29 años; esto viene siendo así en un periodo bien amplio, y se debe al citado cambio en la pauta de participación laboral femenina. La crisis no parece que haya detenido en absoluto este proceso. En el trazado de las tasas de empleo se observa, además, que sólo ha habido pérdida entre las mujeres de 45 a 49 años, mientras que ha crecido en los grupos de 50 a 64. El retroceso del grupo de 45 a 49 ha sido ligeramente mayor que el correspondiente al de 40 a 44, pero mucho menor que en las más jóvenes.

La actividad masculina, que se ha mantenido en todos los grupos de edad por encima de 25-29 años a lo largo de todo el periodo de crisis, y sigue siendo muy alta, muestra sin embargo un retroceso en el conjunto de 45 a 64 años, y es preocupante que se deba por completo al descenso en los grupos de 55 a 59 y, sobre todo, de 60 a 64 años de edad, donde estaba todavía por debajo del 50 por 100 en 2007, y donde no se ha producido ningún cambio sustancial en los últimos 25 años.

GRÁFICO 1

ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR SEXO Y GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La retirada antes de los 65 años parece que sigue siendo frecuente. Se asociaría, en el momento actual de crisis, al impacto de ésta en la ocupación, pues es importante observar que las tasas de empleo masculinas se ha reducido tanto o más que en el resto de los grupos de edad en todas las edades inferiores a 55-59 años, y que incluso en este caso y en el de los hombres de 60 a 64 años la pérdida ha sido muy fuerte: casi diez puntos porcentuales menos en las tasas de empleo entre 2007 y 2013. Pero también podría derivar de otro tipo de circunstancias, como sugiere la asociación estadísticamente significativa encontrada en algunos estudios entre las retiradas tempranas y un nivel de renta tanto más bajo como más alto que el promedio, pero también con una prolongación de la vida activa entre las personas con nivel educativo alto¹⁴.

En parte como consecuencia de que la pérdida de empleo se traduzca en retirada del mercado de trabajo, el paro de los mayores de 45 es algo más bajo que el total, aunque ha crecido con mucha fuerza en el periodo 2007-2013. La tasa de paro para las personas de 45 a 54 años de edad se situó en el último año citado en el 21,3 por 100, más del triple que la de 2007 (6,6 por 100). Para los varones la tasa fue del 21 por 100 y para las mujeres del 21,7 por 100, lo que implica que se han igualado al alza, pues en 2007 la masculina era considerablemente menor que la femenina (5,4 y 8,4 por 100, respectivamente).

Como ocurre con todas las cifras de desempleo españolas, estas tasas son mucho más altas que en el conjunto de la UE. Con datos de Eurostat del segundo trimestre de 2013, las tasas de paro de la UE se situaban para los grupos quinquenales de edad de 45 a 64 años en un intervalo ligeramente decreciente con la edad, pero muy estrecho: entre el 8,4 y el 7 por 100; en ese mismo trimestre, las tasas españolas para los grupos quinquenales en este tramo mostraban también un orden decreciente con la edad, pero desde el 23,3 hasta el 17,8 por 100.

Por otro lado, aunque el detalle por edades muestra en nuestro país, como en toda la UE, una amplia diferencia entre el impacto de la crisis en el paro de los grupos de edad más joven (incluidos los de 25 a 29 y 30 a 34 años, donde la participación laboral es alta), desde luego es visible que para los varones en el caso español la crisis está suponiendo incrementos no muy diferentes para todos los grupos a partir de 25 años de edad, incluyendo al tramo objeto de este informe, lo cual no se aprecia en los datos europeos. Entre las mujeres españolas sigue habiendo, por el contrario, un crecimiento algo más moderado en el caso de los grupos del tramo de 45 a 64. La razón de esta diferencia por sexos probablemente tiene que ver con la distinta especialización sectorial y

¹⁴ Véase el ya citado estudio de Eurofound (2012).

ocupacional de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, más acusada en los mayores.

Un fenómeno conexo a la crisis en el caso de los mayores es, como ocurre con los jóvenes, el descenso de su participación laboral, asociado en el extremo superior de edades a salidas definitivas -y prematuras- del mercado de trabajo. Para aproximar esa relación entre la situación económica y la participación laboral, las estadísticas laborales utilizan en toda la Unión Europea¹⁵ la medición del número de personas encuadradas en la categoría de “desanimados”, que se definen como quienes no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar, dentro del grupo de las que podrían estar en el mercado de trabajo pero no lo están, lo que se denomina a su vez “activos potenciales”.

El desánimo así medido alcanzó en 2013 a cerca de 482 miles de personas, un 8,1 por 100 más que en el año anterior. Y casi todo este incremento se originó en el correspondiente a personas de más edad (gráfico 2). Incluso de 45 a 49 años, pero sobre todo de 55 y más: 180 miles desanimados en 2013 (128 mil mujeres), tres veces más que en 2007 y un 19 por 100 más que en 2012. El segundo grupo con mayor incremento fue el de 45 a 54 años. En cambio, parece haberse iniciado un descenso en los grupos de menos edad, probablemente por el alza de la emigración.

El incremento del desánimo entre los mayores, donde se situó ya en cerca de 320.000 personas para el total del tramo de 45 a 64 años es un fenómeno preocupante¹⁶, porque se asocia con circunstancias personales que traslucen una posición especialmente débil en relación con la empleabilidad (quizá excluyendo el caso de las personas en edades cercanas a la de jubilación). Entre los jóvenes incide sobre todo en el grupo de baja formación, los que salieron de manera prematura del sistema educativo –al calor de la burbuja económica- en los años de la expansión, y que en no pocas ocasiones ahora no trabajan, pero tampoco buscan empleo ni han retornado a la formación: son los llamados “ni-ni-ni”, y presentan un elevado riesgo de exclusión laboral y social permanente. Pero basta recordar la baja frecuencia de personas de 45 a 64 años en situación de inactividad laboral que siguen algún tipo de curso o programa fuera del sistema de formación para el empleo (pues en otro caso no serían inactivas en la estadística, sino ocupadas o paradas y, por tanto, activas) y aplicarla a la cifra de desanimados a partir de 45 años que se acaba de ofrecer para estimar que es aún más elevado el volumen de los “ni-ni-ni” en el caso de los mayores.

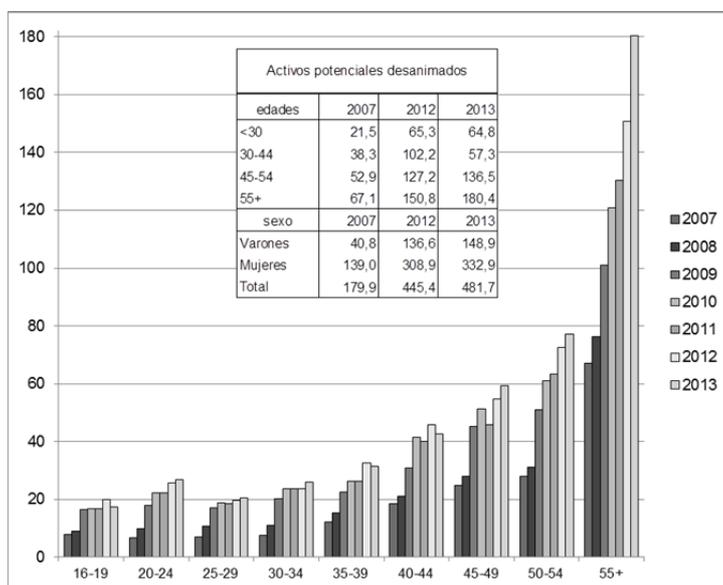
¹⁵ Las distintas encuesta nacionales de población activa o de “fuerza de trabajo”, elaboradas y coordinadas por Eurosta. En España se trata de la EPA.

¹⁶ Como se ha indicado en la Memoria CES 2013 (pág. 329).

GRÁFICO 2

ACTIVOS POTENCIALES “DESANIMADOS” POR GRUPOS DE EDAD, 2007-2013

(Miles de personas, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

2.2. Diferentes situaciones: evolución por características personales y profesionales

FUERTE COMPONENTE SECTORIAL EN LAS PÉRDIDAS DE EMPLEO DURANTE LA CRISIS

La estructura por ramas de actividad de la ocupación de los trabajadores de 45 a 64 años sigue pautas similares a la que se observa agregadamente, de manera que en ambos casos las 7 ramas con mayor número de ocupados, que incluyen Industria, Construcción, Comercio, Hostelería, más las 3 ramas ligadas a la actividad del sector público (Administración pública, Educación y Sanidad), concentran en 2013 en torno al 65 por 100 de la ocupación. No obstante, respecto al total, entre los trabajadores mayores de 40 años se observa un menor peso relativo del comercio y la hostelería y, en cambio, una mayor presencia en las ramas del sector público.

La evolución en la crisis de estas ramas ha tenido, como en el conjunto de las edades, un claro componente sectorial, pero aquí más acusado. Las pérdidas de empleo en el grupo de 45 a 64 años se asocian sobre todo a la construcción y a la industria manufacturera (ramas F y C de la vigente CNAE), con un -8 y un -3,2 por 100 de descensos respectivos en el periodo 2008-2013. Estos descensos son menos pronunciados que los que se observan en el total de edades, como también ocurre cuando se atiende al total del empleo; pero lo que habla de manera más clara de la concentración de las pérdidas es que estas dos ramas de actividad son casi las únicas donde se ha perdido empleo de estas edades, mientras que en las demás ramas no se observan descensos significativos

(salvo en la intermediación financiera, rama K) y sí, por el contrario, algunos incrementos igualmente significativos (cuadro 5).

CUADRO 5

EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS, 2008-2013

Rama *	VARONES		MUJERES		AMBOS SEXOS					
	2013		2013		2013		Var 2008/13			
	miles		miles		miles		miles, total periodo		% cada año periodo	
	45-64	Total	45-64	Total	45-64	Total	45-64	Total	45-64	Total
A	264,8	597,5	88,8	193,4	353,7	790,9	4,3	-4,3	0,2	-0,1
B	12,3	27,4	1,9	4,4	14,2	31,8	-4,2	-15,9	-4,5	-6,7
C	604,5	1.538,1	175,6	507,4	780,1	2.045,5	-146,1	-606,1	-3,2	-4,6
D	28,9	64,3	1,7	14,4	30,5	78,7	3,9	-3,2	2,9	-0,8
E	105,7	225,8	9,9	49,8	115,6	275,6	15,6	-17,1	3,1	-1,2
F	350,8	901,0	25,4	77,4	376,2	978,4	-249,0	-1.135,2	-8,0	-10,7
G	526,9	1.412,6	439,3	1.406,7	966,3	2.819,3	23,6	-175,3	0,5	-1,2
H	314,5	667,3	48,3	152,3	362,8	819,6	7,2	-123,5	0,4	-2,6
I	212,5	633,7	238,1	677,4	450,5	1.311,1	38,2	44,9	1,9	0,7
J	75,5	331,9	34,2	167,7	109,8	499,7	-0,1	-39,5	0,0	-1,5
K	110,2	228,1	61,4	221,0	171,6	449,1	-11,8	-12,6	-1,3	-0,5
L	18,0	37,8	27,6	57,0	45,6	94,8	-1,4	-4,8	-0,6	-1,0
M	158,6	420,3	116,4	377,8	275,0	798,1	38,1	-38,4	3,2	-0,9
N	148,8	376,5	242,8	485,4	391,7	861,9	27,2	-32,2	1,5	-0,7
O	373,1	729,7	273,7	490,4	646,8	1.220,1	2,2	-100,6	0,1	-1,5
P	186,5	360,6	341,6	759,2	528,2	1.119,9	-4,2	-93,8	-0,2	-1,5
Q	146,7	303,4	474,9	1.039,3	621,6	1.342,7	4,4	21,6	0,1	0,3
R	59,0	170,0	43,1	125,2	102,1	295,2	10,1	-11,4	2,2	-0,7
S	52,9	132,8	80,4	262,7	133,2	395,5	15,8	5,0	2,7	0,3
T	41,0	79,4	280,4	602,3	321,5	681,7	30,4	34,5	2,1	1,1
Total	3.734,0	9.112,2	3.003,7	7.646,1	6.737,7	16.758,2	-206,5	-2.302,8	-0,6	-2,4

Nota: en el recuadro 1 se recogen las ramas de actividad y la descripción de las actividades (o subramas) que las componen.

Fuente: Explotación propia de los microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa*.

RECUADRO 1

RAMAS DE LA CNAE 2009

A	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, y servicios relacionados
B	Industrias extractivas; minería energética; metálica; resto; actividades de apoyoni
C	Industria manufacturera: Alimentación, bebidas y tabaco; textil; confección; cuero y calzado; madera; papel; artes gráficas y soportes grabados; coquerías y refino petróleo; química; farmacia; caucho y plásticos; prod minerales no metálicos; siderometalurgia; productos metal; electrónica, óptica, prod inform; material y equipo eléctrico; maquinaria y equipo; veh motor; otro material transporte; mueble; otras industrias manufactureras; reparaciones
D	Energía
E	Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación
F	Construcción: edificación; ingeniería civil; actividades construcción especializada
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación vehículos motor y motocicletas
H	Transporte y almacenamiento: incluso actividades anexas transporte, actividades postales y de correos
I	Hostelería: servicios de alojamientos; de comidas y bebidas
J	Información y comunicaciones: edición; cinematografía, programas tv, sonido y edición musical; programación u emisión radio y tv, telecomunicaciones; programación y consultoría informática; servicios de información
K	Actividades financieras y de seguros
L	Actividades inmobiliarias
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas; jurídicas y contables; consultoría de gestión empresarial; servicios técnicos arquitectura, ingeniería y otros; I+D; publicidad y estudios mercado; veterinarias; otras
N	Actividades administrativas y servicios auxiliares: de alquiler; relacionadas con el empleo; agencias de viajes, tuor operadores; seguridad e investigación; servicios a edificios y jardinería; administrativas de oficina y otras auxiliares a empresas
O	Administración Pública
P	Educación
Q	Actividades sanitarias y de servicios sociales: residenciales y sin alojamiento
R	Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento; artísticas y espectáculos; bibliotecas, museos y otras culturales; juegos azar; deportivas, recreativas
S	Otros servicios: asociativas; reparaciones hogar y ordenadores; otros servicios personales
T	Hogares: como empleadores personal domésticos; como autoprodutores bienes y servicios
U	Org extraterritoriales

Por lo que hace al desempleo por ramas de actividad, aunque se trata de un análisis limitado en la EPA porque la clasificación sectorial sólo alcanza a quienes perdieron su empleo hace menos de un año, permite ver que el número de parados mayores de 45 se incrementa significativamente en todas las ramas (con la única excepción de Actividades inmobiliarias), y a tasas sensiblemente superiores al total de edades, aunque en 2013 el volumen de desempleo generado en las ramas de servicios más relevantes, Comercio y Hostelería, así como en el sector primario, ha alcanzado cotas similares a las registradas en Construcción e Industria. Esto, claro está, significa sobre todo que la destrucción de empleo ya no es tan fuerte en estas dos ramas, pero se mantiene el peso preponderante de ellas en el total de los parados que han ido perdiendo su empleo en el periodo de crisis.

Cuando se atiende a los parados registrados o a los demandantes de empleo no ocupados inscritos en el SEPE (cuadro 6), puede verse que el incremento del paro en el grupo de 45 y más años fue mayor que en el de personas menores de esa edad. Atendiendo al paro registrado en el total del periodo 2007-2013, el incremento fue de un 151 por 100, frente a un 103 por 100 en los de menos de 45 años de edad; y atendiendo a los DENOS, esos mismos datos fueron, respectivamente, un 139,7 y un 96,1 por 100. Esta diferencia por edades trasluce, sobre todo, el efecto de una más larga duración del paro en los mayores, pero también esa concentración, de la que se ha dado cuenta al estudiar

el empleo, en sectores y ramas más afectados por la crisis. Dado el cambio en la clasificación de actividades económicas, no se puede comparar con detalle en los datos proporcionados por el SEPE todo el periodo, pero sí en la desagregación sectorial. Ello es bastante para apreciar que el saldo total entre 2007 y 2013 es, en todos los sectores excepto el agrario, de mayor incremento del paro en los mayores. Y especialmente en la construcción.

De igual forma, al atender no a la evolución en la crisis, sino a la estructura tras la crisis del paro por sectores y ramas de actividad, puede verse que en 2013 los parados en la construcción y en la industria pesaban más en el conjunto de 45 y más años que en el de menores de esa edad: en concreto, el peso de la industria en el paro de 45 y más años era del 13,2 por 100, 4 puntos más que en el paro de menores de 45; el de la construcción, del 16,3 por 100, también 4 puntos por encima. No son diferencias muy grandes por edades, pero sí son suficientes en conjunto para afirmar que entre los mayores de 45 el paro está más concentrado, precisamente, en algunas actividades económicas con una perspectiva escasamente dinámica. Como ahora se trata cada vez más de paro persistente, ello da idea de dónde hay problemas adicionales de empleabilidad en las personas de 45 y más años.

Cuando se atiende a los grupos quinquenales de edad dentro del tramo de 45 a 64, esta estructura se bifurca en dos a partir de los 55-59 años, con un peso mayor para los más mayores de la industria en el total de parados (15,5 y 15,7 por 100, respectivamente, en los grupos de 55 a 59 y de 60 a 64 años) que no se observa en la construcción, donde el peso se mantiene en niveles muy similares y en todos los casos por encima del 16 por 100 (salvo en el grupo de mayor edad, donde evidentemente interviene una menor edad de jubilación en este sector). A efectos de las políticas activas de empleo esta estructura indica, como ya se ha avanzado, que la atención a estos desempleados requerirá programas muy intensos de recualificación y reinserción, toda vez que la destrucción generalizada de empleo en la construcción y en la industria aún proseguía al final de 2013. Así, si más de un tercio de los desempleados de estas edades procede de estas actividades, difícilmente habría, al menos a corto y medio plazo, opción de poner en valor sus cualificaciones específicas, su experiencia profesional, para la cobertura de eventuales ofertas.

En la única rama de todas las restantes donde se observa, como en la industria pero con algo más de intensidad, una relación de mayor peso en el paro conforme se avanza en la edad es en la de actividades profesionales (rama M de la CNAE09), donde se recogen una parte considerable de las actividades de servicios que requieren una mayor cualificación del empleo (actividades profesionales, científicas y técnicas; jurídicas y contables; consultoría de gestión empresarial; servicios técnicos de arquitectura,

ingeniería y otros; I+D; publicidad y estudios de mercado). Aquí el porcentaje de parados crece hasta representar el 7,4 por 100 en los de 59 y más años, más que en el total de 45 y más, y a pesar de que, como antes se vio, el número de ocupados de este tramo de edad había crecido en la rama (un 3,2 por 100 medio anual) en el total del periodo 2008-2013. Esto apuntaría a la presencia de una porción de personas de cualificación alta o media que salieron del empleo de manera anticipada a con largos periodos de derecho generado para la prestación por desempleo y con algún tipo de acuerdo o pacto -individual o colectivo- de entre los que se denominan habitualmente “prejubilaciones”.

CUADRO 6

PARADOS REGISTRADOS POR SECTORES Y RAMAS DE ACTIVIDAD, EVOLUCIÓN 2007-2013 Y PESO DE LAS RAMAS EN EL PARO EN 2013

(Número en diciembre de cada año, porcentajes de variación en cada periodo y porcentaje sobre el total en cada edad en 2013)

Ramaz y sectores	2013			% variacion 2007-13			% variacion 2009-13			% en total parados 2013						
	Total edades	<45	45+	Total edades	<45	45+	Total edades	<45	45+	Total edades	<45	45+	45-49	50-54	55-59	59+
S. Primario	200.064	123.272	76.792	190,7	173,4	223,6	88,5	72,4	121,7	4,3	4,5	3,9	4,4	4,1	3,4	3,0
B	7.861	3.208	4.653				-8,2	-32,7	22,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
C	464.665	226.232	238.433				-1,4	-20,2	27,2	9,9	8,3	12,1	9,9	11,2	14,4	14,5
D	3.934	1.604	2.330				47,8	9,0	95,8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
E	32.494	17.087	15.407				22,9	3,5	55,1	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Industria	508.954	248.131	260.823	81,8	70,3	94,2	0,0	-19,0	28,9	10,8	9,1	13,2	11,0	12,3	15,5	15,7
Construcción	652.697	330.037	322.660	129,9	78,8	225,0	-16,5	-37,0	25,0	13,9	12,1	16,3	16,3	16,5	16,7	15,1
G	633.610	406.681	226.929				23,4	7,2	69,1	13,5	14,9	11,5	11,9	11,1	11,3	11,6
H	139.668	75.426	64.242				21,0	-4,2	75,3	3,0	2,8	3,2	3,4	3,2	3,1	3,1
I	482.485	306.073	176.412				39,2	27,2	66,4	10,3	11,2	8,9	9,6	9,0	8,1	8,5
J	71.458	46.138	25.320				46,0	23,9	116,1	1,5	1,7	1,3	1,4	1,4	1,2	1,1
K	34.408	16.024	18.384				64,9	10,4	189,4	0,7	0,6	0,9	0,6	0,7	1,5	1,0
L	24.073	11.518	12.555				-11,9	-31,1	18,2	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8
M	259.610	140.884	118.726				10,2	-1,1	27,4	5,5	5,2	6,0	5,3	5,7	6,5	7,4
N	537.364	327.714	209.650				28,1	8,9	76,8	11,4	12,0	10,6	12,0	11,0	9,6	8,5
O	292.421	148.901	143.520				54,7	40,4	72,9	6,2	5,5	7,3	7,6	7,7	6,7	6,4
P	101.988	66.634	35.354				46,3	36,0	70,6	2,2	2,4	1,8	2,0	1,8	1,6	1,6
Q	162.262	90.344	71.918				52,9	37,6	77,8	3,5	3,3	3,6	3,7	3,9	3,4	3,5
R	71.437	48.232	23.205				43,4	31,3	77,6	1,5	1,8	1,2	1,3	1,2	1,0	1,1
S	117.713	70.807	46.906				37,5	21,6	71,4	2,5	2,6	2,4	2,4	2,3	2,3	2,6
T	42.242	20.230	22.012				236,2	292,5	197,0	0,9	0,7	1,1	1,0	1,2	1,1	1,2
U	1.024	734	290				215,1	251,2	150,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios	2.971.763	1.776.340	1.195.423	131,4	112,3	167,2	32,6	16,0	68,5	63,2	65,2	60,4	62,8	60,8	58,1	58,5
Sin empleo ant	367.860	245.806	122.054	73,0	88,7	48,2	28,7	44,7	5,2	7,8	9,0	6,2	5,4	6,2	6,2	7,6
TOTAL	4.701.338	2.723.586	1.977.752	120,8	102,9	151,3	19,8	4,6	49,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: en el recuadro 1 se recogen las ramas de actividad. El cambio en 2009 de la CNAE impide calcular la variación homogénea para cada rama entre 2007 y 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

MENOS TEMPORALIDAD, MÁS TIEMPO PARCIAL

La mayoría de las personas de 45 a 64 años que trabajan se ocupan, como en el total por edades, en empleos por cuenta ajena, es decir, son asalariados. No obstante, en los

grupos de edad mayores se observa un peso más alto del empleo por cuenta propia, en especial de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, que llegan a ser el 22,1 por 100 del total del empleo en el grupo de 60 a 64 años y hasta un 26 por 100 entre los varones de esta edad. Es destacable, asimismo, el saldo positivo en el periodo de crisis del empleo en esta categoría cuando se atiende a las personas de 45 a 64 años, que contrasta con la pérdida acumulada en los demás grupos de edad, y tanto entre hombres como entre mujeres: en el periodo 2007-2013, el número de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes creció en 44.000 personas en el conjunto de 45 a 64 años de edad (18,4 y 25,6 miles, respectivamente, en varones y mujeres), frente a un descenso de 186.000 personas en el total de edades (cuadro 7).

Hay, por otra parte, una visible especialización de los mayores en el empleo asalariado en el sector público, mayor aún entre las mujeres y hasta cierto punto creciente con la edad. En el grupo femenino de 50 a 59 años, el peso de este tipo de empleo se situó en 2013 en el 29,5 por 100. Lógicamente, al concentrarse el grueso de las pérdidas de empleo en el sector privado, la crisis ha venido a incrementar este peso de los asalariados del sector público en las personas de 45 a 64 años, pero ya era considerablemente más alto que en el total anteriormente, como indican los porcentajes correspondientes a 2007.

Entre 2007 y 2013 el número de personas asalariadas en el sector público de 45 a 64 años de edad creció en 225,8 miles de personas, en contraste con los descensos habidos en otras situaciones profesionales. No obstante, los datos de 2013 muestran un cambio notable en este comportamiento, con un descenso del empleo en el sector público que alcanzó a todas las edades, incluyendo el grupo de 45 a 64 años. En el cuarto trimestre la reducción interanual fue de 27 miles de personas (-1,7 por 100) en el grupo de 45 a 64 años. Todas ellas, mujeres, en paralelo a los descensos más pronunciados en 2013 en todas las edades del empleo asalariado público femenino, probablemente en relación con la concentración de éste en la administración autonómica y en un grupo de actividades (sanidad, educación, servicios sociales) más afectadas en ese año por el fuerte ajuste presupuestario¹⁷.

¹⁷ Véase al respecto el epígrafe correspondiente del capítulo II de la Memoria CES 2013 (págs. 334-337).

CUADRO 7

DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS DE 45 A 64 AÑOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL

(Porcentaje de cada categoría sobre el total de empleo en cada grupo de edad y sexo, cuartos trimestres)

Sexo y situación profesional	2013			Total edades	variación 2007-2013			Total edades
	Grandes tramos de edad				edad			
	16-44	45-64	65+		16-44	45-64	65+	
Varones								
Empresario con asalariados	250,6	335,5	17,1	603,2	-200,3	-51,8	-5,4	-257,6
Trabajador independiente o empresario sin asalariados	620,4	669,3	26,0	1.315,7	-184,2	18,4	-9,1	-175,0
Miembro de una cooperativa	6,5	8,5	0,2	15,2	-18,4	-14,5	-0,3	-33,2
Ayuda en la empresa o negocio familiar	35,8	8,3	2,1	46,2	-14,2	-9,2	-5,9	-29,2
Asalariado sector público	561,4	710,4	12,6	1.284,4	-153,5	62,4	-0,5	-91,6
Asalariado sector privado	3.826,6	1.999,9	17,0	5.843,5	-2.031,1	-259,6	-7,1	-2.297,8
Otra situación	2,0	2,0	0,0	4,0	-1,4	0,8	0,0	-0,6
TOTAL	5.303,2	3.734,0	75,0	9.112,2	-2.603,2	-253,5	-28,2	-2.884,9
Mujeres								
Empresario con asalariados	108,6	153,7	10,2	272,5	-30,4	27,2	0,2	-3,0
Trabajador independiente o empresario sin asalariados	332,7	333,7	17,6	684,1	-42,0	25,6	5,2	-11,2
Miembro de una cooperativa	5,4	4,4	0,0	9,8	-7,9	-2,6	0,0	-10,5
Ayuda en la empresa o negocio familiar	34,9	30,7	0,7	66,4	-46,0	-11,7	-2,7	-60,5
Asalariado sector público	685,2	821,6	4,6	1.511,4	-189,5	163,4	0,2	-25,9
Asalariado sector privado	3.416,9	1.657,9	23,2	5.098,0	-985,7	255,3	6,4	-724,0
Otra situación	2,2	1,7	0,0	3,8	0,4	0,9	0,0	1,3
TOTAL	4.586,0	3.003,7	56,3	7.646,0	-1.301,1	458,1	9,3	-833,8
Ambos sexos								
Empresario con asalariados	359,2	489,2	27,4	875,7	-230,7	-24,7	-5,2	-260,6
Trabajador independiente o empresario sin asalariados	953,2	1.003,0	43,6	1.999,8	-226,2	44,0	-4,0	-186,2
Miembro de una cooperativa	11,9	12,9	0,2	25,0	-26,3	-17,1	-0,3	-43,7
Ayuda en la empresa o negocio familiar	70,8	39,0	2,8	112,5	-60,2	-20,9	-8,6	-89,7
Asalariado sector público	1.246,6	1.532,1	17,2	2.795,8	-342,9	225,8	-0,3	-117,4
Asalariado sector privado	7.243,5	3.657,8	40,2	10.941,5	-3.016,9	-4,2	-0,7	-3.021,8
Otra situación	4,1	3,7	0,0	7,8	-1,0	1,7	0,0	0,7
TOTAL	9.889,2	6.737,7	131,3	16.758,2	-3.904,3	204,6	-19,0	-3.718,7

Fuente: Explotación propia de los microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa*.

Dentro del empleo asalariado, el problema de la temporalidad excesiva parece afectar relativamente menos a los mayores; por otro lado, como ocurre en el total de edades, se ha reducido mucho en la crisis, dada la velocidad a la que se ha perdido empleo temporal (cuadro 8). Pero es significativo que afecte cada vez más en el sector público, como ya venía ocurriendo en el periodo anterior, y aún más lo es que afecte sobre todo a las mujeres que trabajan en este sector institucional, no ya comparándolas con sus coetáneos varones en el mismo sector, sino incluso atendiendo a las mujeres de su misma edad que trabajan en el sector privado: en 2013, el porcentaje de temporales en el sector público era del 21,6 por 100 para las mujeres de 40 a 49 años, frente al 10,9 por 100 de los hombres en el mismo sector institucional y en el mismo grupo de edad. En ese mismo año, entre las mujeres de 40 a 49 años que trabajaban en el sector privado las temporales eran el 19,2 por 100. Lo mismo ocurre en el grupo de las más mayores.

CUADRO 8

EMPLEO ASALARIADO TEMPORAL EN CADA SECTOR INSTITUCIONAL POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 2007 Y 2013

(miles de personas, cuartos trimestres)

Sector (pub-priv)/ sexo/edad	2013			Var 2007-2013		
	Tipo de contrato			Tipo de contrato		
	Indefinido	Temporal	Total	Indefinido	Temporal	Total
Sector público						
Varones	1.102,4	182,0	1.284,4	-23,9	-67,7	-91,6
16-44	424,1	137,3	561,4	-92,1	-61,4	-153,5
45-64	666,5	43,9	710,4	68,1	-5,8	62,4
65+	11,8	0,8	12,6	0,1	-0,5	-0,5
Mujeres	1.136,4	375,0	1.511,4	86,9	-112,7	-25,9
16-44	426,7	258,5	685,2	-66,0	-123,4	-189,5
45-64	705,7	116,0	821,6	153,2	10,2	163,4
65+	4,0	0,6	4,6	-0,3	0,5	0,2
Ambos sexos	2.238,8	557,0	2.795,8	63,0	-180,4	-117,5
16-44	850,8	395,8	1.246,6	-158,1	-184,8	-342,9
45-64	1.372,2	159,9	1.532,1	221,3	4,4	225,8
65+	15,8	1,4	17,2	-0,2	0,0	-0,3
Sector privado						
Varones	4.375,4	1.468,0	5.843,5	-1.201,8	-1.096,0	-2.297,8
16-44	2.667,0	1.159,5	3.826,6	-1.015,2	-1.015,9	-2.031,1
45-64	1.694,9	305,0	1.999,9	-178,2	-81,3	-259,6
65+	13,5	3,5	17,0	-8,4	1,3	-7,1
Mujeres	3.836,6	1.261,4	5.098,0	-68,6	-655,4	-724,0
16-44	2.404,4	1.012,5	3.416,9	-394,0	-591,7	-985,7
45-64	1.412,6	245,3	1.657,9	318,4	-63,1	255,3
65+	19,6	3,7	23,2	7,0	-0,6	6,4
Ambos sexos	8.212,0	2.729,5	10.941,5	-1.270,4	-1.751,4	-3.021,8
16-44	5.071,5	2.172,0	7.243,5	-1.409,2	-1.607,6	-3.016,9
45-64	3.107,5	550,3	3.657,8	140,2	-144,4	-4,2
65+	33,1	7,1	40,2	-1,3	0,6	-0,7
Total asalariados						
Varones	5.477,8	1.650,1	7.127,9	-1.225,7	-1.163,7	-2.389,4
16-44	3.091,1	1.296,8	4.388,0	-1.107,3	-1.077,3	-2.184,6
45-64	2.361,4	349,0	2.710,3	-110,1	-87,1	-197,2
65+	25,3	4,3	29,6	-8,3	0,7	-7,5
Mujeres	4.973,0	1.636,5	6.609,5	18,3	-768,2	-749,9
16-44	2.831,2	1.271,0	4.102,1	-460,1	-715,1	-1.175,2
45-64	2.118,3	361,2	2.479,5	471,6	-52,9	418,7
65+	23,6	4,2	27,8	6,7	-0,1	6,6
Ambos sexos	10.450,8	3.286,5	13.737,3	-1.207,4	-1.931,8	-3.139,2
16-44	5.922,3	2.567,8	8.490,1	-1.567,3	-1.792,5	-3.359,8
45-64	4.479,7	710,2	5.189,8	361,5	-140,0	221,5
65+	48,9	8,5	57,4	-1,5	0,6	-0,9

Fuente: Explotación propia de los microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa*.

Por otro lado, pese a esa menor temporalidad, no son pocos los contratos temporales celebrados con personas en estos tramos de edad, con una fuerte concentración en algunas ocupaciones, extremo que apunta a que en determinados segmentos los mayores de 45 años tienen también un problema de rotación o de escasa estabilidad laboral. De acuerdo con los datos del SEPE, en 2013 las categorías donde se recogió mayor temporalidad en contratos¹⁸ fueron las de: peones agrícolas (536,5 miles incluyendo huertas, invernaderos, viveros y jardines); limpieza de oficinas, hoteles y similares (289,4 miles de contratos); camareros y ayudantes de cocina (120,4 y 56,5 miles de contratos, respectivamente); peones de las industrias manufactureras (120,4 miles); y

¹⁸ SEPE, *Informe del mercado de trabajo de los Mayores de 45 años estatal*, marzo 2014.

albañiles (117,3 miles de contratos). También en los contratos indefinidos aparecen algunas de estas categorías entre las cuatro primeras por mayor número de contratos registrados en 2013: personal de limpieza (18,8 miles), vendedores de comercio (14,5 miles) y camareros (12,5 miles). Pero son cifras muy pequeñas, lo que habla de que el empleo que se crea es mayoritariamente temporal. Y en cualificaciones bajas. Cabe señalar, además, que la principal categoría por número de contratos indefinidos en 2013 para personas de 45 y más años de edad fue la de empleados domésticos, con 41,2 miles de contratos.

BAJA VOLUNTARIEDAD DEL TIEMPO PARCIAL

El trabajo a tiempo parcial (cuadro 9), que en teoría debería ser una opción interesante para las personas de este tramo de edad, en especial los más mayores, representa sin embargo una parte menor de su empleo que en los demás grupos de edad y, aunque ha crecido de manera notable en la crisis, como también ha ocurrido en todas las edades, ese aumento ha sido menor (3,2 puntos porcentuales más entre 2007 y 2013, frente a 6,1 puntos más en ese periodo en el tramo de edades inferiores a 45 años). Así, incluso se han ampliado algo las distancias por edad de la incidencia del trabajo a tiempo parcial: En 2013 trabajó con esta jornada un 13,1 por 100 del total de ocupados de 45 a 64 años, frente a un 18,5 por 100 de los menores de 45 años, con un total de edades del 16,3 por 100. Entre los varones esa distancia se hace más amplia, con un porcentaje de tiempo parcial por debajo del 5 por 100 entre los de 45 a 64 años frente a un 10,2 por 100 en los menores de 45; el peso es ligeramente inferior también en el caso de las mujeres, pero la distancia es claramente más pequeña.

Pero probablemente lo más significativo es el fuerte incremento de la involuntariedad en este tipo de jornada, exceptuando quizá a los más mayores. En 2007, un 29,4 por 100 de las personas de 45 a 64 años de edad trabajaba a tiempo parcial por no haber encontrado un trabajo a tiempo completo; en el otro extremo, un 20,4 por 100 trabajaba con esta jornada por no querer un trabajo a tiempo completo. Esto da una idea de que la involuntariedad no era muy alta, al menos la directa (no haber encontrado tiempo completo) y frente a la voluntariedad más explícita (no querer tiempo completo). Y el análisis por grupos quinquenales señalaba que la involuntariedad era mayor en los grupos de 45 a 49 y de 50 a 54 años. Pues bien: en 2013 el porcentaje de involuntariedad directa así estimada era del 62,8 por 100, era mayor en los dos grupos quinquenales entre 45 y 54 años (68,6 y 69,6 por 100, respectivamente) y aunque seguía siendo más baja, alcanzaba valores mucho mayores que en 2007 en los grupos más mayores (57,1 y 40,7 por 100, respectivamente, en los de 55-59 y 60-64 años de edad). Y entre las mujeres la involuntariedad era aún mayor.

CUADRO 9

EMPLEO A TIEMPO PARCIAL POR SEXO, GRUPOS DE EDAD Y MOTIVOS, 2007 Y 2013

(Miles de personas y porcentajes, cuartos trimestres)

Sexo/edad	Total empleo	A tiempo parcial		Motivos (% sobre total a tiempo parcial)								
		Nº	% total	Cursos	Enferm/ incapac propia	Cuidado depdtes	Otras oblig familiares o person	No encontrar tr j completa	No querer j completa	Otros motivos	No sabe el motivo	
Ambos sexos												
Total edades	20.476,9	2.383,1	11,6	11,8	1,7	14,6	12,8	30,9	13,0	14,7	0,5	
45-64 años	6.533,1	649,0	9,9	0,3	3,5	4,9	21,6	29,4	20,4	19,4	0,5	
45-49	2.435,8	228,2	9,4	0,7	1,7	7,4	24,1	31,4	18,5	16,0	0,2	
50-54	1.935,2	192,1	9,9	0,1	3,7	4,8	19,1	33,7	20,2	17,9	0,6	
55-59	1.394,6	128,2	9,2	0,1	2,3	3,0	25,8	26,0	22,3	19,7	0,8	
60-64	767,5	100,5	13,1	0,2	8,9	1,6	15,4	20,8	22,9	29,7	0,7	
Hombres												
Total edades	11.997,1	466,3	3,9	27,0	3,9	1,0	2,8	30,0	10,4	24,3	0,5	
45-64 años	3.987,6	88,8	2,2	0,0	12,5	0,3	5,0	29,5	15,2	36,9	0,6	
45-49	1.414,6	20,5	1,4		12,2		5,4	36,1	18,0	28,8		
50-54	1.165,2	21,5	1,8		20,0		7,4	38,6	6,5	27,9		
55-59	892,2	18,0	2,0		7,8		1,7	25,6	23,3	41,1		
60-64	515,6	28,8	5,6		10,1	1,0	4,9	20,5	14,6	46,9	1,7	
Mujeres												
Total edades	8.479,8	1.916,9	22,6	8,1	1,1	17,9	15,2	31,2	13,7	12,3	0,5	
45-64 años	2.545,6	560,3	22,0	0,4	2,1	5,6	24,2	29,4	21,3	16,6	0,5	
45-49	1.021,2	207,7	20,3	0,8	0,6	8,1	25,9	31,0	18,6	14,7	0,2	
50-54	770,0	170,6	22,2	0,1	1,6	5,5	20,5	33,2	21,9	16,6	0,6	
55-59	502,5	110,2	21,9	0,1	1,5	3,5	29,8	26,0	22,1	16,1	0,9	
60-64	251,9	71,8	28,5	0,3	8,4	1,8	19,6	21,0	26,2	22,6	0,1	
Ambos sexos												
Total edades	16.758,2	2.739,1	16,3	5,0	1,1	10,1	4,5	62,7	6,3	10,1	0,2	
45-64 años	6.737,6	883,4	13,1	0,2	2,0	4,5	6,7	62,8	9,1	14,4	0,3	
45-49	2.365,0	332,1	14,0	0,1	1,2	7,0	5,6	68,6	7,4	10,0	0,1	
50-54	2.049,2	247,2	12,1	0,6	1,6	2,8	5,0	69,6	8,2	12,1	0,1	
55-59	1.545,0	187,2	12,1		3,4	4,4	9,1	57,1	9,7	15,2	1,1	
60-64	778,4	116,9	15,0		2,7	1,5	9,3	40,7	15,1	30,5	0,2	
Hombres												
Total edades	9.112,2	730,1	8,0	7,9	2,3	0,8	1,2	69,0	3,5	15,2	0,1	
45-64 años	3.733,9	181,7	4,9	0,4	5,8	1,4	1,4	61,6	4,0	25,4	0,0	
45-49	1.295,3	69,8	5,4		4,7	2,4	1,4	77,5	2,6	11,3		
50-54	1.129,4	40,9	3,6	1,7	3,7	1,7	0,5	65,5	3,4	23,5		
55-59	868,9	34,6	4,0		12,1	0,3	1,2	60,4	2,0	23,7		
60-64	440,3	36,4	8,3		4,1		2,7	27,7	9,1	56,3		
Mujeres												
Total edades	7.646,0	2.009,0	26,3	4,0	0,6	13,5	5,7	60,4	7,4	8,2	0,3	
45-64 años	3.003,7	701,7	23,4	0,2	1,0	5,3	8,0	63,0	10,5	11,6	0,4	
45-49	1.069,7	262,3	24,5	0,2	0,3	8,2	6,7	66,2	8,7	9,7	0,2	
50-54	919,8	206,3	22,4	0,3	1,2	3,0	5,9	70,4	9,2	9,8	0,1	
55-59	676,1	152,6	22,6		1,4	5,2	10,9	56,3	11,5	13,2	1,4	
60-64	338,1	80,5	23,8		2,1	2,1	12,3	46,6	17,8	19,0	0,2	

Fuente: Explotación propia de los microdatos de INE, *Encuesta de Población Activa*.

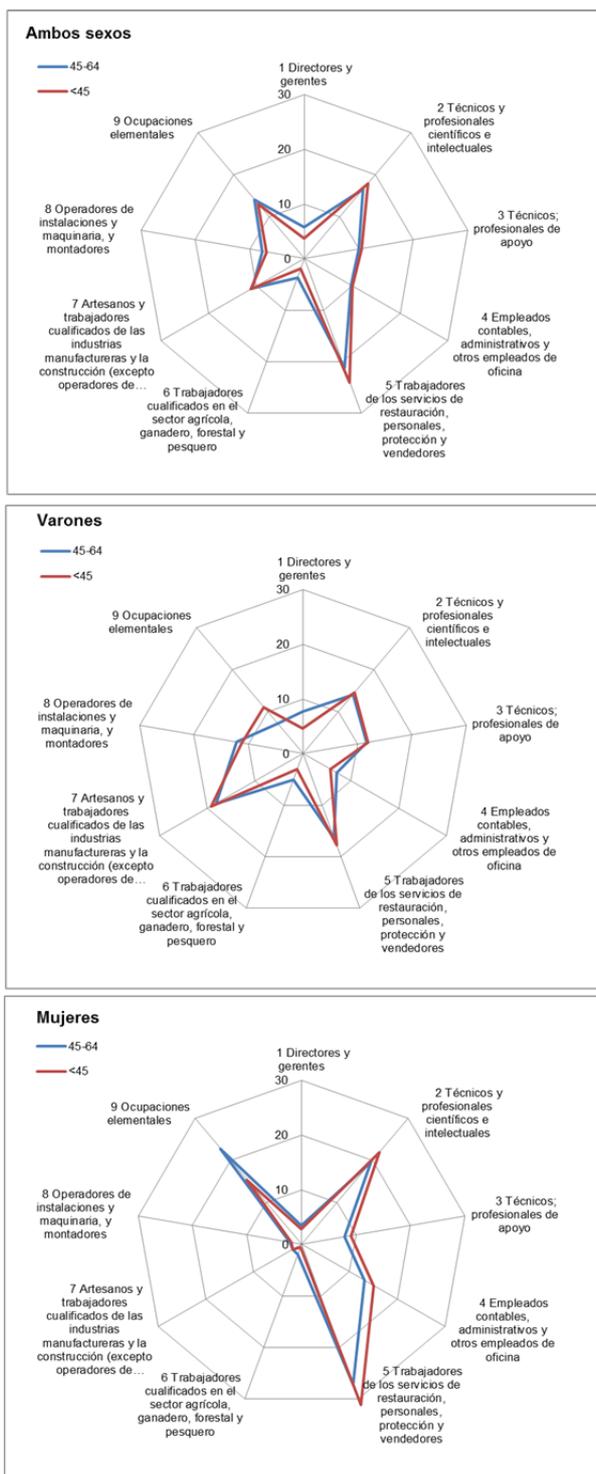
Cuando se atiende al empleo según las ocupaciones (gráfico 3), es visible, en el caso de las mujeres, que los mayores de 45 presentan una estructura más polarizada, de tipo dual, entre ocupaciones de baja y alta cualificación. En las mujeres de este tramo, el empleo en las ocupaciones sin cualificación (grupo 9 de la vigente CNO2004) supone el 22,8 por 100 del total, frente a un 15,4 por 100 en las mujeres de menos de 45 años (y frente al 7,2 por 100 en los hombres de 45 a 64 años de edad). A cambio tienen menor peso en las categorías 2 a 4 de la clasificación, aunque también menor en la categoría 5, básicamente asociada a la hostelería. En los hombres del tramo de 45 a 64 la principal nota distintiva es el mayor peso del grupo 1 de la clasificación (el de las ocupaciones con mayor grado de cualificación requerida, de responsabilidad y de autonomía en el desempeño de su trabajo). Y cabe anotar que en la estructura del empleo masculino, tras seis años de destrucción de empleo, ya no queda apenas huella de la tradicional preponderancia de los grupos 7 y 8, asociados a la industria y la construcción,

preponderancia que era además creciente con la edad. Ello viene a reforzar la concentración del paro masculino de mayores generado por la crisis en esos sectores.

GRÁFICO 3

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR GRUPOS DE OCUPACIONES, POR SEXO Y GRANDES TRAMOS DE EDAD, 2013

(porcentajes, cuarto trimestre)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Pero lo más importante de la estructura por ocupaciones del empleo en el tramo de personas mayores de 45 es que refuerza la idea, teniendo en cuenta los otros rasgos que se han ido desgranando sobre el empleo y el paro en estas edades, de que coexisten varios segmentos de personas de 45 a 64 años por lo que hace a su situación laboral. Uno de ellos está compuesto, como se acaba de reiterar, por desempleados (cada vez más de muy larga duración), con mayor número de hombres y con frecuencia asociado a la crisis de la construcción y a la caída del empleo en la industria; pero hay otro igualmente preocupante, con mayor frecuencia compuesto por mujeres: se trata de ocupadas en empleos sin cualificación y con una relación menos estable y de menor intensidad con el trabajo (a tenor del tiempo parcial en el que se realiza el trabajo, con una alta involuntariedad en esta situación), especialmente vulnerables ante el paro pues con menor frecuencia tendrán acceso a una plena cobertura de protección ante episodios de desempleo. Conviene no perder de vista, por tanto, que hay grupos prioritarios radicalmente diferentes, en planteamiento y en necesidades, de cara al diseño de las políticas de empleo.

2.3. Origen y trayectorias laborales de las personas desempleadas de 45 a 64 años de edad

Ya se anticipó que, en contrapartida al menor impacto del desempleo en las personas de 45 a 64 años de edad, el peso del paro de larga duración y, sobre todo, de muy larga duración (dos años o más) en este grupo es muy alto, mayor que el que presenta en el total de edades. Es visible asimismo (cuadro 10) que este tipo de desempleo muy persistente aumenta significativamente en los sucesivos grupos quinquenales de edad dentro del tramo de 45 a 59 años, pero desciende entre las personas de 60 a 64, lo cual es un indicio más de que la pérdida de empleo prolongada lleva a una retirada anticipada del mercado de trabajo. En 2013, el porcentaje de personas con dos años o más en desempleo era del 39,2 por 100 para el total de edades en ambos sexos, frente al 49,7 por 100 en el tramo de 45 a 64 años de edad. Las cifras son algo mayores para las mujeres, lo que hace pensar que –pese a esa mejor situación frente a la crisis que se inducía de la observación de las tasas de empleo- la trampa del paro de larga duración es todavía más difícil de superar para ellas, aunque no es descartable que, además, esta diferencia esté reflejando la mayor frecuencia con la que los hombres más mayores salen del paro porque acceden a una pensión de jubilación.

Por otro lado, es probable que, con la crisis, el paro de larga duración se haya extendido a todos los grupos de edad: ahora el peso de los mayores es menor, pasando de representar un 46,5 por 100 del total de los parados con dos o más años en desempleo en 2007 a suponer un 39,3 por 100. Lo cual no apunta sino a que las personas desempleadas de 45 a 64 años de edad tenían graves problemas para salir del paro ya en

la etapa expansiva, y en 2013 –tras seis años de fuerte destrucción de empleo- los tenían también las personas desempleadas de cualquier edad. Pero las personas de más edad siguen presentando una dificultad relativamente mayor, a tenor de la diferencia en el peso que suponen en el paro de larga duración frente al total de paro (39,3 frente a 31 por 100 en el conjunto de ambos sexos, y 39,3 frente a 29,7 por 100 en el caso de las mujeres).

CUADRO 10

PARO TOTAL Y DE MUY LARGA DURACIÓN POR SEXO Y EDAD, 2007 Y 2013

(Miles de personas y porcentaje de parados dos años o más sobre el total, cuartos trimestres)

Parados	Total		2 años o más			
	2007TIV	2013TIV	Nº		%	
			2007	2013	2007	2013
Ambos sexos						
Total edades	1.927,6	5.896,3	221,0	2.309,5	11,5	39,2
45-64	459,5	1.825,4	102,7	907,9	22,4	49,7
% ambos sexos	23,8	31,0	46,5	39,3		
45-49	182,3	673,0	34,2	303,2	18,8	45,1
50-54	139,1	581,4	29,9	289,6	21,5	49,8
55-59	94,5	402,9	24,8	227,1	26,2	56,4
60-64	43,6	168,1	13,8	88,0	31,7	52,3
Hombres						
Total edades	879,2	3.087,1	78,1	1.210,5	8,9	39,2
45-64	227,2	992,4	41,9	475,8	18,4	47,9
% total hombres	25,8	32,1	53,6	39,3		
45-49	83,3	350,4	12,9	148,7	15,5	42,4
50-54	66,7	309,4	10,1	146,2	15,1	47,3
55-59	50,4	230,9	12,4	127,5	24,6	55,2
60-64	26,8	101,7	6,5	53,4	24,3	52,5
Mujeres						
Total edades	1.048,3	2.809,2	142,9	1.099,1	13,6	39,1
45-64	232,6	833,0	60,9	431,9	26,2	51,8
% total mujeres	22,2	29,7	42,6	39,3		
45-49	99,1	322,6	21,4	154,4	21,6	47,9
50-54	72,5	272,0	19,8	143,4	27,3	52,7
55-59	44,2	172,0	12,4	99,5	28,1	57,8
60-64	16,8	66,4	7,3	34,6	43,5	52,1

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

No obstante, esta información puede estar sobreestimando el plazo real de duración del paro, dado que en la EPA puede haber cierta magnificación de los plazos cuando se rememoran por parte de los informantes de la encuesta, y porque la probabilidad de encontrar parados de corta duración resulta inferior (es más difícil encontrarlos como tales parados en el momento de la encuesta si hay una elevada rotación entre empleo y paro).

De hecho, los datos longitudinales de la Muestra Continua de Vidas Laborales parecen apuntar con carácter general que la observación en un momento dado de la duración del paro sobreestima las duraciones mayores, aunque también apuntan a un fuerte incremento de éstas al menos en el periodo inicial de la crisis, con un peso del paro de larga duración del 27 por 100 (estimado en 2011) para quienes entraron al paro en 2008 frente a un peso del 16 por 100 para quienes entraron en 2005¹⁹.

¹⁹ Véase al respecto C. García Serrano (dir): *El sistema de protección por desempleo y la duración efectiva de los episodios de paro*. Premio FIPROS 2011. Secretaría de Estado de la Seguridad Social, noviembre 2012.

Por eso es interesante atender también a los datos de parados registrados por duración de la demanda, aún a sabiendas de que también puede haber algún problema en la depuración de los datos sobre parados registrados en el caso de las demandas de mayor duración. La información proporcionada por el SEPE para este informe permite ver que la distribución de las duraciones del tramo de 45 y más años (en la práctica igual al de 45 a 64 años) está ya completamente volcada a las duraciones por encima de 24 meses, esto es, por encima de los dos años (gráfico 4). Esto no es algo nuevo, porque en 2007 las mayores duraciones ya presentaban la frecuencia más alta (32 por 100). Pero era 254,2 miles de personas, mientras que en 2013 son 787,8 miles, y representan el 40 por 100 del total del paro en este tramo de edad.

Sigue percibiéndose, no obstante, un pico en las duraciones de 1 a 3 meses en las personas de 45 y más años, desde luego menor que en las que tienen menos de esta edad, pero aún considerable. Esto tiene que ver, como ya se ha ido apuntando, con un problema no tanto de paro de larga duración como de débil inserción laboral, que afecta sobre todo a los de menos edad, pero que también afecta a los mayores. En el último Informe del SEPE sobre los mayores de 45 años se explica que en 2013 se registraron 3.090.230 contratos, firmados por 1.310.410 personas, lo que significa un índice de rotación de 2,36 contratos por persona. Es una cifra ligeramente superior a la del año anterior, y está sólo algo por debajo de la que se obtiene para el total de edades (2,52 contratos por persona). La mayoría firmó un solo contrato (58,3 por 100), de manera que si se descuentan éstos, la rotación entre quienes firmaron dos o más fue de 4,26. Es decir, algo más de medio millón de personas de 45 y más años (546.410) tuvieron cuatro contratos distintos en 2013; 120.000 de ellas tuvieron cinco o más.

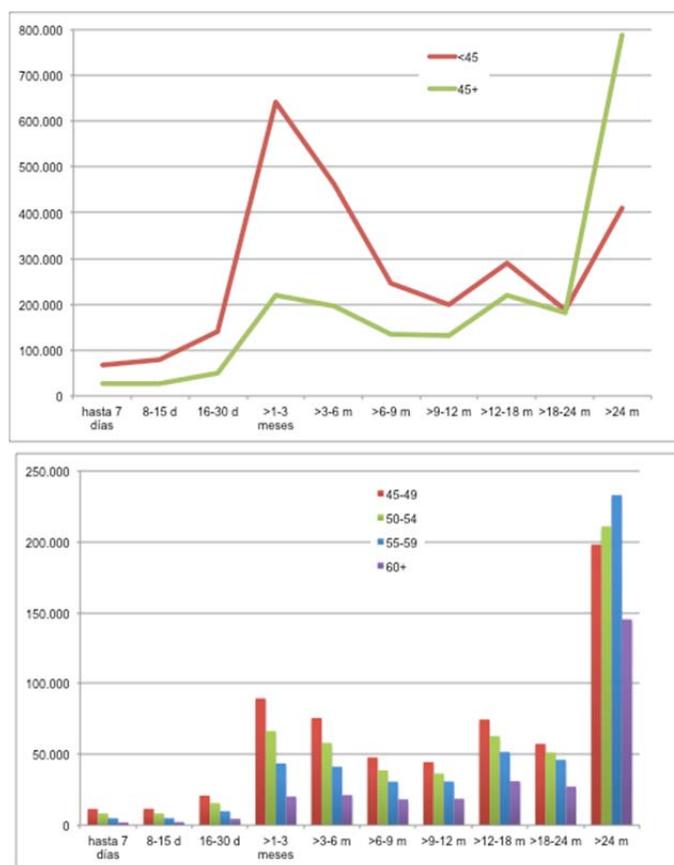
En los mismos datos longitudinales sobre la Muestra Continua de Vidas laborales²⁰ puede verse, para el total de edades, que hay una porción en torno al 60 por 100 de los perceptores de prestaciones que entran en el sistema y permanecen en torno a 3 meses (aunque el número de días ha crecido sustancialmente en la crisis), salen y vuelven a entrar; otra porción alta, un 23 por 100 en los años iniciales de la crisis, tuvieron un único episodio de paro, pero más largo, cerca de 220 días; y un porcentaje minoritario, pero con un rápido incremento en la crisis (del 7,8 al 12,8 por 100) con permanencias mucho más altas, cercanas a 600 días en el último periodo de observación, y que parecen desembocar con mayor frecuencia en la inactividad. Toda esta información sugiere que las puntas que se observan en la distribución por periodos de duración de la demanda no son en absoluto triviales, ni coyunturales: reflejan una persistente rotación, apreciable también en los desempleados de 45 a 64 años.

²⁰ Op. cit, resumen ejecutivo, págs 9-10.

GRÁFICO 4

PARADOS REGISTRADOS POR DURACIÓN DE LA DEMANDA Y EDAD AL FINAL DE 2013

(Número de personas a 31 de diciembre)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

Algunos datos del SEPE permiten corroborar, a través de la información sobre el paro registrado y los beneficiarios de prestaciones, así como a través de datos sobre los tipos de ocupaciones demandadas y ofrecidas en la intermediación laboral pública²¹, que las personas mayores de 45 años son un grupo con problemas peculiares y de gran peso dentro del total. La mayoría de los parados de este tramo de edad (58,9 por 100 en 2012, 59,5 por 100 en 2013) tenían un nivel formativo bajo, correspondiente al de enseñanza secundaria obligatoria (ESO), con titulación o sin ella; un 8,9 por 100 en 2012 y un 9,6 por 100 en 2013 tenía formación profesional y un 5,4 por 100 (un 5,7 por 100 en 2013) estudios universitarios. Por otro lado, las ocupaciones más solicitadas por los demandantes parados de este grupo de edad eran, tanto en 2012 como en 2013, las de “personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares”, “peones

²¹ Se señala esto porque, de hecho, puede haber una sobrerrepresentación de las ocupaciones sin cualificación en la intermediación pública, pues en las de elevada cualificación es más frecuente la presencia de entidades privadas. Véase al respecto el citado Informe CES 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*.

de las industrias manufactureras” y “vendedores en tiendas y almacenes”, tres categorías que representaban más del 20 por 100 de todas las solicitudes de empleo del colectivo.

En 2013, un 28 por 100 de los parados de 45 y más años demandaba ocuparse en empleos no cualificados, otro 19 por 100 en la construcción o la industria y otro 8,5 por 100 como operadores de maquinaria e instalaciones. En casi todos los casos la estructura de las demandas por grado de cualificación de las ocupaciones solicitadas (cuadro 11) arroja un grado menor que los demandantes de menos de 45 años, de manera que en los mayores pesan más grupos de menos cualificación y pesan menos los de más cualificación. Hay dos excepciones, la primera de baja incidencia en el total correspondiente a la categoría de directores y gerentes, y la segunda, más relevante por su peso, en los peones. Aquí hay, efectivamente, una mayor presencia en los demandantes de menor edad, pero se ve contrapesada por la alta frecuencia en los demandantes de 45 y más años de ocupaciones en trabajos no cualificados de servicios. En este grupo el mayor peso corresponde con personal de limpieza, y no sólo entre las mujeres.

Ambos tipos de datos hablan bien a las claras de que los problemas de empleabilidad de los mayores de 45 se asocian a niveles formativos bajos o medios no profesionales, y al desempeño de ocupaciones que no requieren apenas cualificación. Esto también ocurre en la población de menos edad, pero de una manera algo más difuminada.

CUADRO 11

DISTRIBUCIÓN DE LAS OCUPACIONES DEMANDADAS POR LOS PARADOS REGISTRADOS, SEGÚN LA EDAD, AL FINAL DE 2013

(Porcentajes sobre el total. En sombreado azul y rojo, respectivamente, mayor y menor peso diferencial)

OCUPACIONES DEMANDADAS	AMBOS SEXOS						
	TOTAL EDAD	<45	45+	45-49	50-54	55-59	60+
A. Directores y gerentes	0,9	0,5	1,4	1,2	1,4	1,7	1,8
B. Téc/prof salud y enseñanza	2,3	2,8	1,5	1,7	1,5	1,3	1,2
C. Otros téc/pro, científicos e intelectuales	5,3	6,7	3,5	4,4	3,4	2,8	2,9
D. Téc/prof apoyo	7,5	7,8	7,2	7,2	7,0	7,2	7,3
E. Empl de oficina sin atención público	8,7	8,9	8,5	9,0	8,2	8,8	7,6
F. Empl oficina con atención público	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	2,0	2,0
G. Trab servicios restauracion y comercio	15,8	18,3	12,2	13,0	12,1	11,5	11,9
H. Trab servicios salud y cuidados personas	5,4	5,3	5,5	5,0	5,5	5,5	6,5
I. Trab proteccion y seguridad	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
J. Trab cualif s primario	2,0	2,0	2,0	2,3	2,1	1,7	1,7
K. Trab cualif construcc excepto operadores maquin	10,0	8,7	11,7	11,5	12,1	12,1	10,6
L. Trab cualif industria excepto operadores	6,6	6,3	6,9	5,8	6,6	8,0	8,2
M. Operad instalac, maquin fija y montadores	2,6	1,8	3,8	3,0	3,7	4,8	4,3
N. Conductores y operadores maqu movil	3,7	3,0	4,7	4,9	4,9	4,6	4,2
O. Trab no cualif servicios, excepto transportes	11,2	8,1	15,3	14,3	15,7	15,0	17,5
P. Peones agric, construcc, industria, transport	15,2	16,9	12,8	13,9	13,0	12,1	11,2
TOTAL GRUPO DE OCUPACION	100,0						

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

De hecho, atendiendo a las contrataciones de este colectivo, la gran mayoría (cerca del 50 por 100 tanto en 2012 como en 2013) corresponde al gran grupo de ocupaciones elementales. Pero hay también un peso apreciable de contratos correspondientes a trabajadores cualificados del sector primario. Y casi un tercio de contratos en el grupo de directores y gerentes. Como antes se observó, la contratación indefinida se concentra en un pequeño número de ocupaciones: “empleados domésticos”; “personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares”; “vendedores en tiendas y almacenes”; “camareros asalariados”; “cocineros asalariados”. Y en la contratación temporal se repiten varias de estas ocupaciones, junto con las de “peones agrícolas”, “albañiles” y “peones de las industrias manufactureras”. Son datos, desde luego, muy clarificadores, pues apuntan a un panorama más complejo que la falta de formación para explicar la baja empleabilidad: se contrata en buena medida lo mismo que se demanda, y se trata de ocupaciones de baja cualificación.

En paralelo a estos datos, la EPA proporciona información valiosa para determinar el nivel educativo de las personas desempleadas en este tramo de edad. De hecho, uno de los efectos más visibles de la crisis ha sido la nueva ampliación de las diferencias en el impacto del desempleo según el nivel formativo de las personas. Las tasas de paro son altas para todos los niveles de formación y para todos los grupos de edad, pero esta diferencia, que se había ido difuminando en la etapa expansiva anterior, ha vuelto a cobrar una notable dimensión, en especial para los mayores.

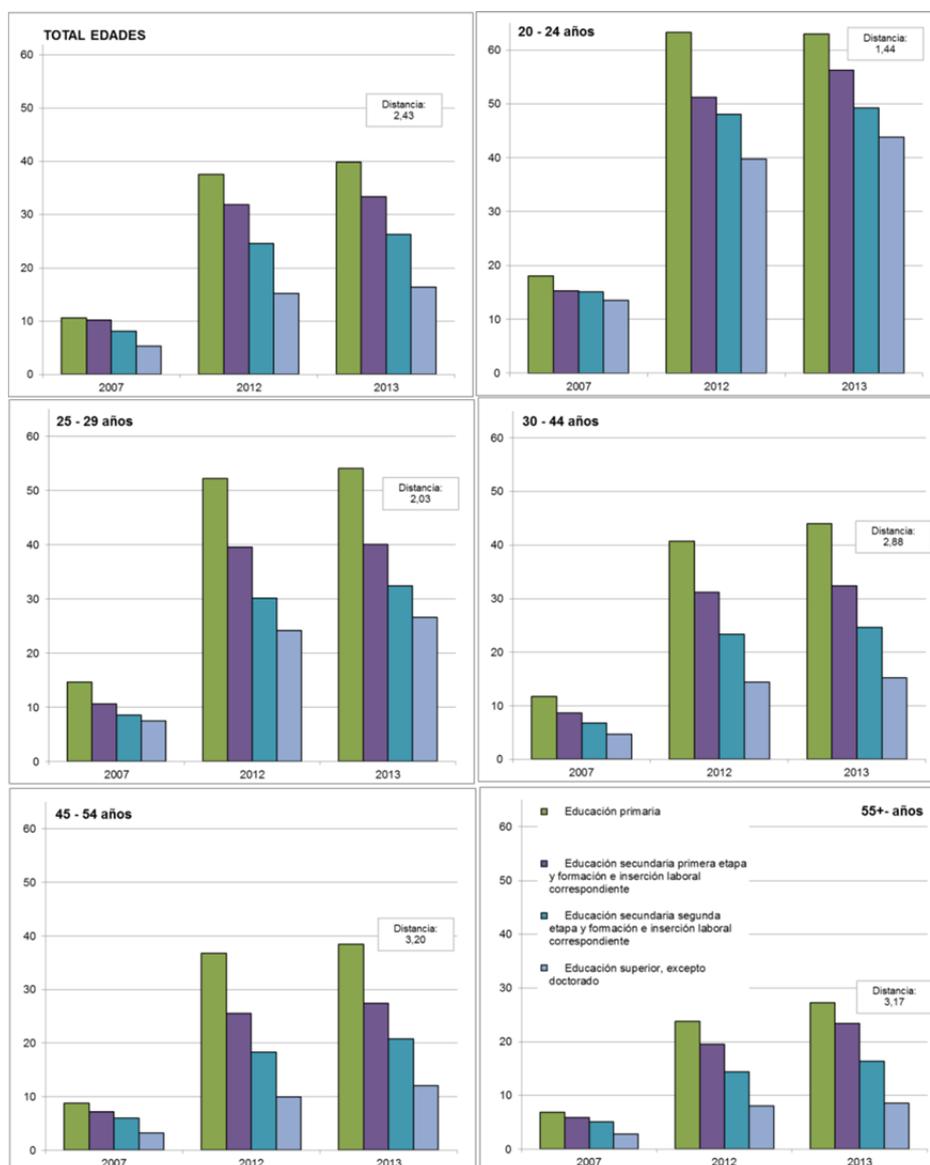
También entre los jóvenes las tasas de paro por estudios terminados muestran en 2013, en general, distancias mayores que en 2007, pero no tan amplias como las correspondientes a los mayores (gráfico 5). Si se descuentan los estudios primarios (lo que equivale en las edades jóvenes a no haber completado la ESO), la distancia en el paro por niveles educativos entre los jóvenes se hace menos relevante. Así por ejemplo, un joven de 25 a 29 años con estudios de ESO tenía en 2013 una probabilidad de estar desempleado un 51 por 100 más alta que otro de la misma edad con estudios universitarios; para un adulto de 45 a 54 años con estudios básicos esa probabilidad era un 128 por 100 mayor que para sus coetáneos universitarios.

Puede, así, afirmarse que la relación inversa entre paro y nivel formativo permanece, e incluso se ha ampliado en los años de la crisis, especialmente para las personas de más edad. La evolución concreta en 2013 respecto del año anterior parece haber detenido este proceso, con un mayor incremento del paro en los universitarios; en el caso de las personas de 45 a 64 años de edad ello puede ser reflejo, sobre todo, de circunstancias asociadas a la reducción del empleo en el sector público que impulsó el proceso de ajuste presupuestario.

GRÁFICO 5

TASAS DE PARO POR NIVEL FORMATIVO Y EDAD, 2007-2013

(Medias anuales)



Nota: No se ofrecen los datos del grupo de 16 a 19 años por la escasa significación en el mismo del nivel de estudios terminados, dado que en muchos casos están en curso de completar otros niveles mayores. Asimismo, se han excluido los datos por edades de los niveles de formación profesional porque su bajo tamaño poblacional condiciona una baja significación estadística de los resultados.

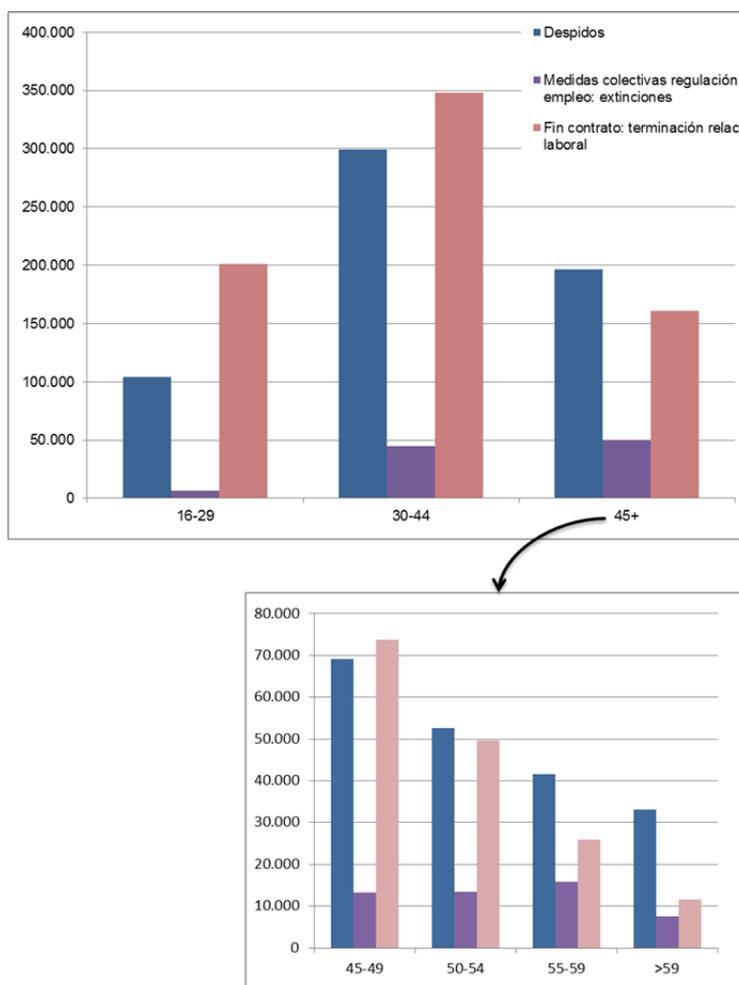
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Para terminar este análisis es importante examinar cómo, y por qué, salieron del empleo las personas desempleadas de 45 a 64 años de edad. Se cuenta para ello con la información proveniente de las altas de prestaciones por desempleo (gráfico 6) que, si bien no cubren a todo el colectivo, sí permiten aproximar lo ocurrido en una porción muy mayoritaria de los casos.

GRÁFICO 6

ALTAS DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR CAUSA DE ACCESO Y EDAD, 2013

(Número total de altas en el año)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

Aquí se puede ver cómo, a diferencia de lo que ocurre en los grupos de edad más jóvenes, para las personas de 45 a 64 años de edad la causa más frecuente de salida del empleo y acceso a la prestación no es el fin de un contrato temporal (que termina la relación laboral), sino el despido, en especial el individual, pero también las extinciones derivadas de procedimientos colectivos de regulación de empleo. De nuevo es visible, además, que en los grupos quinquenales de más edad dentro del tramo de 45 a 64 el despido es todavía más frecuente. Si se atiende a la incidencia de cada tipo de salida sobre el total en cada edad, puede apreciarse aún mejor que los mayores de 45 (y sobre todo los mayores de 55) salen del empleo de manera distinta. Sobre los grupos de 45 a 49 y de 50 a 54 años, los despidos individuales supusieron en 2013 en torno a un 45 por 100, y las extinciones por despido colectivo en torno a un 10 por 100; sobre el grupo de 55 a 59 años, esos pesos fueron, respectivamente, un 50 y un 19 por 100, y sobre el de los más mayores un 63 y un 14 por 100.

2.4. Paro y pobreza en las personas de 45 a 64 años

La crisis ha producido un claro aumento de los niveles de pobreza y exclusión en España. Atendiendo al indicador europeo AROPE, que mide el porcentaje total de personas en situaciones asociadas al riesgo de pobreza o exclusión social, en 2007 España estaba 1 punto por debajo de la UE 27, mientras que en 2012 estaba 3,4 puntos por encima. Se trata de uno de los exponentes más extremos del empeoramiento de las condiciones de vida de la población de una crisis económica que perdura ya seis años y que entraña el riesgo de cronificar situaciones que hasta ahora podían ser coyunturales.

De acuerdo con este indicador, un 27,3 por 100 de la población en España se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social en 2013²² (Tabla 3). El porcentaje de población de 45 a 64 años que se encontraba en esa situación de riesgo de pobreza ese mismo año era el 28,9 por 100. La situación de este tramo de edad estaba muy próxima al inmediatamente anterior (30-44 años), pero muy distanciada de la población más joven, que ha sido la que se ha visto más gravemente afectada por la crisis.

De hecho, la población entre 45 y 64 años tiene unos niveles de pobreza inferiores al del resto de grupos de edad, a excepción de los mayores de 65, cuyas niveles son los más bajos y los únicos que se han reducido de manera notable en el contexto de crisis (hasta 11,2 puntos porcentuales) fruto de la mejora en las pensiones mínimas²³, de la revalorización anual en función de la inflación para el mantenimiento del poder adquisitivo que se viene llevando a cabo a partir de la Ley 24/1997 (excepto en 2012)²⁴, y, sobre todo, de la llegada a la jubilación de cohortes con pensiones más elevadas,

²² Además de la actualización a la base poblacional derivada del censo 2011, en la encuesta de 2013 hay un cambio metodológico significativo en la producción de datos relativos a los ingresos del hogar, consistente en el uso de ficheros administrativos para calibrar esos datos, inicialmente calculados a partir de la información aportada por el entrevistado. Debido al cambio de metodología se produce una ruptura de la serie en la encuesta de 2013. El INE ha publicado una serie retrospectiva homogénea, pero sólo para los datos totales (con un detalle de edad que no permite analizar el grupo poblacional objeto de estudio de este informe) y sólo para el período 2009-2013. Por este motivo, se ha optado por manejar las dos series, advirtiendo del salto en el último año.

²³ Entre 2007 y 2013 la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo, para los menores de 65 años, creció un 28,8 por 100 (promedio del 4,8 por 100 en cada año del período); y sin cónyuge a cargo un 21,4 por 100 (3,7 por 100 en promedio). Datos extraídos del Informe Económico-Financiero de los Presupuestos a la Seguridad Social de cada año.

²⁴ Para el ejercicio de 2012 se suspendió la revalorización inicial de las pensiones, excepto para las pensiones mínimas, las del SOVI no concurrente y las no contributivas; para el ejercicio de 2013 se fijó un incremento del 1 por 100 en general y del 2 por 100 para las pensiones ordinarias inferiores a 1.000€ y para las no contributivas. En estos dos ejercicios lo que no se abonó fue la paga complementaria en noviembre por la desviación de la inflación respecto de la revalorización inicial. Para más información véase, por ejemplo, el apartado 5.4 del Capítulo III de la Memoria CES 2012, especialmente, páginas 618-623.

incluyendo aquí el efecto del mayor número de mujeres que acceden a pensiones de jubilación²⁵.

El porcentaje de pobreza entre la población de 45 y 64 años ha crecido en el período de la crisis más de 6 puntos porcentuales. Nuevamente, ese incremento no ha sido el más elevado en el período, superado por los grupos poblacionales más jóvenes. Pero ello no debe ocultar que la situación de este grupo poblacional es preocupante sobre todo si tenemos en cuenta que el riesgo de pobreza y exclusión en él, más que en otros, proviene, fundamentalmente, de un empeoramiento de su situación laboral y que éste se asocia a la mayor frecuencia de la pertenencia a hogares con baja intensidad laboral (Tabla 3).

El detalle por grupos quinquenales de edad en 2013 muestra que el mayor porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión (AROPE) se da en el grupo de 55 a 59 años, con un 34,3 por 100. Se trata de un riesgo de pobreza asociado a una mayor incidencia de hogares con baja intensidad de trabajo, esto es, de hogares cuyos miembros, entre los que se encuentran sus cónyuges e hijos dependientes, trabajan un porcentaje de horas muy por debajo del potencial de las que podrían trabajar.

Este dato viene a reflejar que el paro se encuentra concentrado por hogares, y que esa concentración afecta particularmente a los hogares compuestos por una o más personas de 55 a 59 años de edad. En otras palabras, a la situación de las personas desempleadas de estas edades, con más frecuencia de paro de muy larga duración, y con menores posibilidades de reincorporación al mercado laboral por mostrar una más baja empleabilidad, viene a sumarse que con ella confluyen las situaciones de desempleo o subempleo de otros miembros de su hogar familiar en uno de cada cuatro casos, lo que evidentemente puede dar lugar a situaciones sociales de extrema gravedad.

El grupo de 45 a 49 años tiene un riesgo de pobreza y exclusión también elevado, aunque algo inferior, con un 31,4 por 100 en 2013, si bien asociado más a un problema de ingresos bajos (un 22,8 por 100 de ellos reside en hogares en riesgo de pobreza monetaria) y menos a la falta de empleo. El grupo de 60 a 64 años es el que cuenta con unos niveles de riesgo de pobreza y exclusión más bajos, con un 19,3 por 100 ese mismo año, proveniente de problemas monetarios (están excluidos del indicador de baja intensidad laboral, que se refiere a la población menor de 59 años). Con todo, su tasa de pobreza monetaria, situada en el 16,4 por 100, es bastante inferior a la del grupo poblacional de 45 y 64 años en su conjunto, que alcanza el 19 por 100, y a la de la

²⁵ También debe haber influido en este descenso la reducción de la mediana de ingresos de la población, que implica un descenso en el umbral de pobreza monetaria, situado en el 60 por 100 de dicha mediana.

población total, del 20,4 por 100 . El grupo poblacional de 45-64 años, por tanto, posee pautas de pobreza y exclusión diversas, en función de sus respectivas características sociolaborales, lo que debería dar lugar a medidas y respuestas ajustadas a cada una de ellas.

TABLA 3

INDICADORES BÁSICOS DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Tasa de riesgo de pobreza por grupos de edad y sexo							Pobreza y exclusión, por situación, 2013	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total población	
Ambos sexos							AROPE	
Total	23,3	24,5	24,5	26,7	27,7	28,2	Riesgo de pobreza monetaria	27,3
< 16 años	27,8	30,0	29,8	32,1	32,3	32,8	Carencia material severa	20,4
16 a 29 años	21,8	23,1	24,1	28,5	31,2	34,5	En hogares con baja intensidad en el trabajo	6,2
30 a 44 años	19,3	20,6	21,7	25,3	26,4	28,3	< 16 años	
45 a 64 años	22,7	24,1	24,5	27,0	28,2	29,1	AROPE	31,9
65 y +	27,8	27,7	24,3	21,4	20,9	16,6	Riesgo de pobreza monetaria	26,7
Hombres							Carencia material severa	
Total	21,9	23,4	23,5	26,0	27,3	28,4	En hogares con baja intensidad en el trabajo	15,7
< 16 años	27,9	29,7	29,3	30,4	31,7	32,4	16 a 29 años	
16 a 29 años	19,4	21,6	22,8	27,0	29,7	34,9	AROPE	33,0
30 a 44 años	19,2	20,2	21,3	25,6	26,0	28,6	Riesgo de pobreza monetaria	24,2
45 a 64 años	20,9	23,1	23,3	26,5	28,6	29,2	Carencia material severa	7,4
65 y +	25,3	24,9	22,3	19,3	19,7	15,3	En hogares con baja intensidad en el trabajo	16,9
Mujeres							De 30 a 44 años	
Total	24,6	25,7	25,4	27,5	28,0	28,1	AROPE	28,0
< 16 años	27,7	30,4	30,3	33,9	33,1	33,3	Riesgo de pobreza monetaria	20,7
16 a 29 años	24,4	24,8	25,4	30,1	32,8	34,1	Carencia material severa	7,6
30 a 44 años	19,4	20,9	22,0	25,0	26,8	28,1	En hogares con baja intensidad en el trabajo	13,2
45 a 64 años	24,4	25,0	25,6	27,5	27,8	29,1	De 45 a 64 años	
65 y +	29,6	29,9	25,7	23,1	21,9	17,6	AROPE	28,9
							Riesgo de pobreza monetaria	
							Carencia material severa	
							En hogares con baja intensidad en el trabajo	
							De 65 y más años	
							AROPE	
							Riesgo de pobreza monetaria	
							Carencia material severa	
							En hogares con baja intensidad en el trabajo	

Evolución de la pobreza en el período de crisis, 2007-2012 (Puntos porcentuales)		Pobreza y exclusión de la población entre 45 y 64 años, por situación, 2013				
		Riesgo de pobreza monetaria	Carencia material severa	En hogares con baja intensidad en el trabajo	AROPE	
		45-49 años	22,8	6,1	15,4	31,4
		50-54 años	18,5	5,7	17,4	28,8
		55-59 años	16,4	3,7	27,8	34,3
		60-64 años	16,9	4,1	..	19,3

Indicador de pobreza y exclusión social
 Personas que se encuentra en alguna y/o algunas de las siguientes situaciones.

Riesgo de pobreza monetaria: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales).

Hogares con muy baja intensidad de trabajo: porcentaje de personas menores de 59 años que viven en hogares cuyos miembros adultos trabajaron menos del 20 por 100 de su potencial laboral total

Privación material severa: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de hipoteca, facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada, lavadora, TV, teléfono y coche.

Fuentes: INE; ECV, base 2004 y ECV, base 2013.

3. POLÍTICAS PARA EL EMPLEO DE LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD. LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO

3.1. Marco general

3.1.1. Políticas e instrumentos en la UE, comunitarios y comparados

Las políticas de empleo de la UE han ido configurándose a lo largo de los años de acuerdo con la evolución del contexto económico, laboral e institucional, encuadradas, en todo caso, dentro de las estrategias generales de ámbito comunitario, como la actual Europa 2020. En lo que respecta a las específicamente dirigidas a la población objeto de estudio de este Informe, convendría diferenciar los enfoques y planteamientos desarrollados para cada uno de los subgrupos que la componen, acorde con sus respectivas y diferentes situaciones laborales.

En relación a la población con edades comprendidas entre los 45 y 55 años, cabe señalar que no se han articulado medidas de relevancia dirigidas a ellos, habiéndose integrado entre los objetivos de carácter general de fomento del empleo y calidad del mismo. Para la población de más edad, esto es, entre 55 y 65 años, en cambio, sí puede hablarse de una política de empleo específica y de calado.

POLÍTICA DE EMPLEO COMO RESPUESTA AL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN: “ENVEJECIMIENTO ACTIVO”

En efecto, hasta mediados de la década de los noventa, las políticas de empleo dirigidas a los trabajadores de mayor edad estuvieron orientadas a posibilitar su acceso a la jubilación anticipada, a las prestaciones por desempleo, o bien a otro tipo de ayudas que favorecieran su tránsito a la jubilación. Estas políticas fueron consecuencia de los procesos de reestructuración de los sectores productivos tradicionales que tuvieron que emprender los países desarrollados de la UE y que obligaron a buscar una salida adecuada para los trabajadores más afectados por dichos procesos, mayoritariamente ocupados por los trabajadores de mayor edad. Al mismo tiempo, y dada la persistencia de altas tasas de paro entre la población joven, se consideraba que estas políticas favorecían, a su vez, un relevo generacional en el empleo.

Este enfoque de las políticas de empleo fue cambiando a tenor de que las proyecciones demográficas empezasen a poner de manifiesto el envejecimiento gradual de la población europea, con los problemas que acarrea para la viabilidad a largo plazo de los sistemas públicos de pensiones y, con carácter general, para la sostenibilidad de los Estados de Bienestar. Al mismo tiempo, la jubilación anticipada perdió el respaldo que había tenido hasta entonces al ser considerada una respuesta a corto plazo a contextos económicos coyunturales que, sin embargo, acarrea pérdidas importantes de carácter permanente en términos de capital humano y potencial de crecimiento, como consecuencia de la reducción del empleo de las personas mayores.

A partir de ese momento se puso en marcha una estrategia comunitaria de empleo que trataba de adaptarse a las implicaciones del envejecimiento de la población. En el marco de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo de Estocolmo en 2001 propuso elevar las tasas de empleo de la población de mayor edad hasta el 50 por 100 para el año 2010. Esta preocupación se enfatizó con el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 de elevar en torno a 5 años la edad media efectiva a la que las personas abandonan el mercado de trabajo en la UE para 2010.

Posteriormente, las políticas de empleo dirigidas a mantener en el empleo a la población de mayor edad se englobaron en una política más amplia conocida como *envejecimiento activo* dirigida a alargar la participación activa de las personas de edad avanzada en el mercado de trabajo, si bien incorporando aspectos más amplios referidos al empleo pero también a los sistemas de jubilación, la formación y el aprendizaje o a la salud laboral. En este sentido, y en consonancia con la estrategia europea de empleo y con las orientaciones generales de política económica de la Estrategia de Lisboa, la Comisión propuso en 2004 que los Estados miembros elaborasen estrategias globales de envejecimiento activo que integrasen los siguientes elementos²⁶:

- Reformar las disposiciones sobre jubilación anticipada a fin de lograr que resulte más rentable permanecer en el mercado de trabajo que abandonarlo vía jubilación.
- Garantizar buenas condiciones de seguridad y salud laboral para lograr el bienestar de los trabajadores de más edad y sus posibilidades de seguir en el mercado laboral.
- Fomentar las formas flexibles de organización del trabajo entendiendo que podían favorecer el mantenimiento en activo de los trabajadores de más edad. A este respecto se apuntaban como fórmulas indicadas el empleo parcial que podría compaginarse con una jubilación parcial o con un empleo por cuenta propia.
- Desarrollar estrategias de formación y de aprendizaje permanente de la población de mayor edad al entender que constituían una oportunidad para que reforzasen y actualizarasen sus conocimientos y desarrollasen las capacidades necesarias para aprovechar plenamente las nuevas tecnologías.

La política comunitaria de empleo logró durante estos años que las tasas de empleo de la población con edades comprendidas entre los 55 y 64 años pasaran del 37,7 por 100

²⁶ Comisión Europea, *Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo*, COM (2004) 146 final, 3 de marzo de 2004.

en 2001 al 46,3 por 100 en 2010. Con todo, los avances fueron considerados discretos, al situarse por debajo aún del objetivo del 50 por 100 que se había fijado para esa fecha, lo que dio pie a que desde la Comisión se impulsaran nuevos intentos de retener en el mercado laboral a la población con estas edades, coincidiendo ya con la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020 y con el inicio de la última crisis económica.

LA ESTRATEGIA DE ENVEJECIMIENTO ACTIVO EN EL CONTEXTO DE CRISIS

La Estrategia 2020, aprobada en el Consejo Europeo de junio 2010, marca un nuevo rumbo en la evolución de la política comunitaria de empleo. Si bien hereda buena parte del espíritu de su predecesora, la nueva estrategia nace fuertemente condicionada por el contexto de crisis económica. La necesidad de superar dicha crisis, junto con la experiencia en la aplicación de la estrategia anterior, que dejó patente algunas debilidades en su planteamiento y aplicación, suscitó la introducción de algunos cambios en la política de empleo para esta nueva etapa, en lo que respecta a los objetivos, las orientaciones o la gobernanza de la misma.

La creación de empleo en la nueva Estrategia ocupa un lugar prioritario de cara a lograr un “crecimiento inteligente, sostenible e integrador” en una coyuntura de crisis. En ella, la política de envejecimiento activo seguía vigente, y precisamente por ello se suprimieron las orientaciones de empleo específicamente dirigidas a las personas de mayor edad. Con todo, podría entenderse que quedaban subsumidas en el objetivo general referido al empleo, esto es, lograr que en 2020 la tasa de empleo alcance el 75 por 100 para la población entre 20 y 64 años²⁷, así como en las orientaciones de empleo propuestas al respecto por la Comisión, concretamente, la Directriz 7, en la que se proponía aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad²⁸.

El compromiso de la Unión Europea con la agenda de envejecimiento activo se reactivó con la declaración del año 2012 como *Año Europeo del Envejecimiento Activo y de Solidaridad Intergeneracional*, en el que se publicaron varios documentos de relevancia dirigidos a impulsar el envejecimiento activo en todas las facetas de la vida, incluida la profesional, familiar así como en el ámbito de la salud. De entre estos documentos destaca el Libro Blanco de pensiones²⁹, en el que se presentaron orientaciones políticas a

²⁷ Conviene recordar que uno de los principales cambios respecto a la Estrategia de Lisboa en relación a este objetivo fue la modificación de la población de referencia, que pasaba a ser la comprendida entre 20 y 64 años (en lugar de 15-64 años)

²⁸ *Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros*, (2010/70/UE).

²⁹ Comisión Europea, *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final.

los Estados miembros dirigidas a emprender reformas que garanticen la sostenibilidad de los sistemas de pensiones al tiempo que fomentar la participación de los hombres y mujeres en el mercado de trabajo a lo largo de su vida. Para ello, las propuestas apuntaban en la misma dirección que las de años anteriores, si bien con más énfasis, si cabe, en la reforma de los sistemas de pensiones.

El despliegue normativo y de instrumentos comunitarios para lograr los fines establecidos por la estrategia de envejecimiento activo es amplio, si bien la responsabilidad última recae en los Estados miembros (RECUADRO 2).

RECUADRO 2

ENVEJECIMIENTO ACTIVO: DERECHOS FUNDAMENTALES, LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS DE LA UE

– Carta de los derechos fundamentales de la UE

– **Artículo 21 (i).** *No discriminación. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de (...) discapacidad y edad.*

– **Artículo 25.** *Derechos de las personas mayores. La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural.*

– Tratado de Funcionamiento de la UE

– **Artículo 17 bis:** *El Consejo (...) podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u origen racial.*

– Directivas

– **Directiva 2000/78/CE** para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual.

– Las directivas en materia de igualdad de género constituyen también iniciativas relevantes en la estrategia de envejecimiento activo, en especial, para romper las desigualdades de género de las mujeres de mayor edad.

– Firma de la UE de la convención de Naciones Unidas sobre discapacidad

– Abarca la autonomía individual, la no discriminación, una participación plena y efectiva en la sociedad, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad

– Coordinación política

– En el contexto del semestre europeo, se analizan los PNR y se hacen recomendaciones específicas para garantizar la adecuación de las políticas nacionales a los objetivos de la estrategia de envejecimiento activo.

– Financiación

– Fondo Social Europeo: ofrece financiación para promover la empleabilidad de la población de mayor edad.

Fuente: Elaboración propia.

Aun así, el énfasis de la Comisión Europea se ha centrado en lograr aumentar las tasas de participación laboral de la población de mayor edad no habiendo prestado la atención suficiente al problema del desempleo entre este grupo poblacional, especialmente grave por sus dificultades de empleabilidad, y más aún en el contexto de crisis de los últimos

años. Es decir, apenas se han desarrollado iniciativas encaminadas a emprender políticas activas específicamente dirigidas a este grupo de población, del calado y peso de las que se han emprendido para otros colectivos, como el juvenil. Sería deseable que la Estrategia de envejecimiento activo desarrollara un eje más amplio de acciones de inclusión dirigido a la reinserción laboral de los colectivos que han salido prematuramente del mercado de trabajo.

POLÍTICAS DE EMPLEO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN DE MAYOR EDAD

Los mecanismos de coordinación de las políticas nacionales en esta materia se desarrollan en el contexto del semestre europeo, que mediante el análisis de los Programas Nacionales de Reformas, examina la adecuación de las políticas a los objetivos de envejecimiento activo y, principalmente, a los específicamente dirigidos a garantizar la sostenibilidad de las pensiones y al fomento de la prolongación de la vida laboral. La UE, por otro lado, ofrece la posibilidad de movilizar fondos para financiar medidas emprendidas por los Estados miembros dirigidas a fomentar el envejecimiento activo y la participación laboral de la población, siendo el más importante para este fin el Fondo Social Europeo.

Los Estados miembros han emprendido políticas de diverso calado y alcance para fomentar la participación laboral de la población activa en el marco de la estrategia de envejecimiento activo, muchas de las cuales se han realizado en el marco del diálogo social nacional, ya sea mediante acuerdos de carácter tripartito o bipartito, así como en el terreno de la negociación colectiva. También se han emprendido medidas en el ámbito de las políticas activas de empleo, si bien no siempre dirigidas exclusivamente a la población de mayor edad (RECUADRO 3). Las políticas nacionales se han centrado, principalmente, en los campos que se señalan a continuación, si bien no existe evidencia suficiente para poder valorar la eficacia que hayan podido tener en aras de mantener o reincorporar en el mercado laboral a la población de mayor edad:

- Fomento de la educación y formación de la población de mayor edad.
- Medidas dirigidas a adaptar las condiciones laborales a las capacidades físicas de la población trabajadores de mayor edad.
- Incentivos a una organización más flexible del tiempo de trabajo.
- Políticas activas dirigidas a fomentar la contratación del colectivo de trabajadores de mayor edad (mediante reducción de las cotizaciones a la seguridad social) y, también en algunos casos, garantizar el acceso a unos subsidios salariales.
- Acciones dirigidas a fomentar el empleo de la población de mayor edad en el ámbito de los servicios públicos de empleo.

- Reformas de los sistemas de pensiones, consistentes en limitar el acceso a la jubilación anticipada e incentivar económicamente la permanencia en el empleo una vez alcanzada la edad de jubilación o permitir compatibilizar los salarios con las pensiones de jubilación.
- Reforma de los sistemas de prestaciones por desempleo, restringiendo el acceso a las mismas con el fin de evitar una salida temprana del mercado de trabajo.

RECUADRO 3

ALGUNOS EJEMPLOS DE MEDIDAS DIRIGIDAS A FOMENTAR EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DE MAYOR EDAD EN LOS PAÍSES DE LA UE 27

Acuerdos sectoriales y planes de empresa

Francia:

Obligación de negociar planes de empresa (>50 trabajadores) dirigidos a mantener en el empleo a los trabajadores de mayor edad estableciendo criterios en los siguientes aspectos (de acuerdo con la ley *Funding Social Welfare for 2009*):

- Compromiso de contratación de trabajadores mayores de 50 años.
- Mejora condiciones de trabajo, acceso a formación.
- Establecimiento de tutorías de transmisión de conocimientos.
- Facilitar la transición a la jubilación.

Los empresarios están obligados a negociar el plan con los representantes sindicales pero no de llegar a un acuerdo.

En 2010 (plazo que se establecía para su implantación) se habían beneficiado 7,3 millones de trabajadores (80 por 100 de trabajadores en empresas > 50 trabajadores).

Bélgica:

Mediante acuerdo entre los interlocutores sociales, se acordó un plan para mantener en el empleo a los trabajadores mayores de 45 años.

El plan establece los principales aspectos que deben recoger los acuerdos de empresa en relación a las condiciones de trabajo de estos trabajadores (formación, mejoras de las condiciones de trabajo, promoción del cambio sociocultural hacia estos trabajadores, entre otras).

Para ello, se puso a disposición el *Fondo de Experiencia Profesional* para financiar los planes de las empresas dirigidos a estos trabajadores.

Alemania:

Acuerdo sectorial entre representantes empresariales y sindicales del sector químico por el que se establece que las empresas del sector, en las que predominan los trabajadores mayores de 45 años, hagan un análisis de la estructura demográfica de sus empleados (debía estar finalizado para finales de 2009).

Dicho análisis serviría a las empresas y a los comités de empresa para hacer un estudio de las necesidades futuras así como propuestas para cubrirlas. Se estableció un sistema llamado de "Cafetería" en el que se incluían un conjunto de medidas entre las que podían elegir las empresas, como jornada laboral, jubilación parcial, planes de pensiones o seguros de discapacidad.

RECUADRO 3
(continuación)

Políticas activas de empleo

Austria:

Estableció un sistema de “salarios combinados” consistente en otorgar subsidios a aquellos desempleados que aceptasen empleos de bajos salarios.

El programa conocido como “*Come back*”, en cuya gestión han participado activamente los interlocutores sociales, establece subsidios a las empresas que contraten a desempleados con especiales dificultades de incorporación en el mercado laboral.

Uno de los colectivos más beneficiados son las mujeres mayores de 45 años.

Francia:

Desde 2006 existe el “Subsidio de integración profesional” que se concede por un tiempo limitado a los desempleados mayores de 50 años que acepten salarios inferiores (en un 15 por 100) al de su empleo anterior.

Contrato generacional (entró en vigor en 2012): consistente en contratar a jóvenes desempleados entre 16 y 25 años a cambio de mantener en el empleo a trabajadores mayores de 57 años a fin de que éstos ejerzan de tutores.

Finlandia:

La legislación (Act on the Public Employment Service 1295/2002) reconoce el derecho de los desempleados mayores de 60 años a que, antes de que finalice su prestación por desempleo, sean contratados con alguno de los contratos bonificados existentes, respetando el salario del empleo anterior.

Dinamarca:

Mediante la puesta en marcha en 2006 del *contrato senior* se garantiza un empleo a los desempleados mayores de 55 años que hayan agotado la prestación por desempleo.

No se garantiza que el empleo se ajuste a su nivel de formación y cualificación, lo que ha limitado su eficacia.

RECUADRO 3
(continuación)

Acciones emprendidas en el ámbito de los Servicios Públicos de Empleo

Holanda:

Llevó a cabo la campaña *Talento 55+* dirigida a sensibilizar a los empresarios de las ventajas de contratar a la población mayor de 55 años y tratar de romper con las percepciones negativas existentes sobre los trabajadores de mayor edad.

La iniciativa *Networking 55+* iba dirigida a los desempleados inscritos en los SPE más de tres meses. Consistía en crear grupos de desempleados mayores de 55 años para que intercambiasen información y experiencias al tiempo que para formales en la búsqueda activa de empleo (redacción de curriculum, cartas de presentación, mejora de sus habilidades en las entrevistas laborales, entre otras). Han participado unas 6.000 personas, el 30 por 100 de las ellas encontró un empleo fijo.

Alemania:

Se emprendió la *Iniciativa 50+* con el fin de mejorar la empleabilidad de los desempleados de larga duración mayores de 50 años. El programa se hacía mediante la colaboración entre centros de trabajo e instituciones de ámbito regional e incluía una amplia variedad de iniciativas como asesoramiento, formación o subsidios a la contratación. Una de las iniciativas más exitosas fue el asesoramiento individualizado. En 2011 participaron 200.000 personas, de las cuales, 70.000 encontraron empleo.

Desde una perspectiva de edad, también se inició un programa de asesoramiento a las Pymes para ajustar la formación de sus empleados a las demandas de mayor cualificación. Desde los SPE se hacían asesorías sobre las necesidades de cualificación existente y sobre cómo mejorar las competencias profesionales de los trabajadores.

Bélgica:

Los SPE ofrecen asesoramiento a los desempleados mayores de 50 años en dos ámbitos: mejora de los métodos de búsqueda de empleo y de la autoestima, dado el desánimo y desmotivación de los parados de larga duración. También se crearon grupos (*Clubs*) de información en materia de empleo, formación, y ayudas públicas existentes que han dado resultados positivos en términos de inserción laboral (el 33 por 100 de los participantes que terminaron la formación encontraron un empleo en los seis meses posteriores)

Fuentes: Eurofound, *Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, 2013; European Commission, *PES and older workers, Toolkit for PES*, July 2012.

Por otro lado, en el contexto de los procesos de reestructuración durante la crisis, parece constatar que las empresas han reducido el recurso a las jubilaciones anticipadas respecto a años anteriores intentando, en su lugar, retener a los trabajadores mayores de 50 años en las empresas mediante el recurso a la flexibilidad laboral como mecanismo de retirada gradual del mercado de trabajo. La jubilación anticipada, sin embargo, sigue siendo uno de los recursos principales en los casos de reestructuración que implican necesariamente el recorte de las plantillas³⁰.

Con todo, y aun reconociendo el esfuerzo realizado por los Estados miembros, la Comisión, en el Informe Conjunto de Empleo del Estudio Prospectivo de 2014, señalaba la necesidad de seguir avanzando en este terreno, también especificado de

³⁰ Eurofound, *Restructuring during recession: What happened to age management policies?*, 2011.

manera individual a los Estados miembros en las recomendaciones específicas publicadas en 2013.

Y es que, las políticas dirigidas a combatir el desempleo de los trabajadores han quedado subsumidas por la prioridad que se ha otorgado a otro de los problemas más acuciantes en la UE en la actualidad, el desempleo juvenil, que ha dado lugar a un buen número de propuestas y medidas dirigidas a fomentar su empleabilidad desde Europa, siendo la más emblemática la relativa al establecimiento de una *Garantía Juvenil*³¹.

Sin restar importancia a la preocupación por el desempleo juvenil, dada su entidad e implicaciones asociadas en el medio y largo plazo, quizás hubiera sido necesario que se desarrollase en paralelo algún tipo de iniciativa de alcance similar dirigida a fomentar la empleabilidad para la población de mayor edad (teniendo en cuenta, además, que existen precedentes similares de garantía de empleo para la población de mayor edad en algunos Estados miembros, como Dinamarca o Finlandia (RECUADRO 3). No en vano, aunque este colectivo ha sido afectado en menor medida por el desempleo en el actual contexto de crisis, su capacidad de reincorporación al empleo es menor, estando abocados en la mayoría de los casos al desempleo de larga duración y, en última instancia, a la exclusión laboral y social.

3.1.2. Marco español

LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE 45 A 64 AÑOS, ENTRE LOS COLECTIVOS PRIORITARIOS DENTRO DEL MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS PARA EL EMPLEO

La Ley de Empleo³², referente normativo central de las políticas activas de empleo y de las instituciones y órganos que las planifican y las ejecutan, recoge entre sus objetivos generales determinados elementos que resultan claves en el diseño que quepa hacer de las políticas para el empleo del colectivo de 45 a 64 años, a la vista de la situación del empleo, las características personales y ocupacionales, y los problemas de empleabilidad que afrontan.

Son esenciales, así, la garantía de una igualdad efectiva de oportunidades y de no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones para conseguirlo; asimismo, resulta básico el imperativo de eficacia del sistema de protección ante el desempleo, que debe comprender de forma coordinada las políticas activas y las prestaciones económicas de protección; crucial, asimismo, resulta para este segmento de población

³¹ COM (2012) 729 final. La Garantía Juvenil consiste en garantizar que todos los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años que no trabajen, ni estudien, ni sigan una formación, reciban una oferta de empleo de calidad, educación continua, formación como aprendices o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados.

³² Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

un enfoque preventivo frente al desempleo y especialmente el de larga duración, y una atención individualizada que les ofrezca acciones de mejora de su ocupabilidad³³; y, desde luego, debe destacarse el objetivo general de la Ley de asegurar unas políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a los colectivos que presentan mayores dificultades de inserción laboral, especialmente entre otros (jóvenes, mujeres, discapacitados), los “parados de larga duración mayores de 45 años”³⁴.

No está de más decir que los anteriores, si bien aparecen formulados como objetivos generales, proporcionan los mandatos que deben dirigir la acción de los poderes públicos en materia de empleo e impregnar el diseño y la planificación de las correspondientes políticas.

Y, más concretamente, debe hacerse hincapié en que las personas mayores de 45 años, además de los parados de larga duración y las personas con responsabilidades familiares, configuran, entre otros, los colectivos identificados por la Ley de Empleo como prioritarios, a partir del reconocimiento legal de las especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo a las que se enfrentan; y, por tanto, que tanto el Gobierno como las Comunidades Autónomas están llamados a adoptar programas específicos de fomento del empleo de dichos colectivos “de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios, así como con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo”.

En términos muy específicos en relación con estos colectivos, la Ley de Empleo contiene la obligación para los Servicios Públicos de Empleo de diseñar itinerarios individuales y personalizados de empleo (uno de los instrumentos que deben considerarse centrales dentro de un concepto avanzado de las PAE) que combinen diferentes medidas y políticas ajustándolas al perfil profesional y a las necesidades de las personas a ellos pertenecientes.

Las dificultades que afectan a las personas de edad en el mercado de trabajo no han surgido a raíz de la última crisis, si bien ésta sí las ha profundizado. Por otra parte, España no ha sido ajena a las estrategias procedentes de las instituciones comunitarias relativas a la población activa de más edad, que, como se ha explicado en el apartado

³³ La Ley de Empleo contempla, en este sentido, tanto a los desempleados como a los ocupados, señalando la necesidad de políticas de anticipación del cambio (hay que entender por tal una multiplicidad posible de cambios: organizativos, productivos, técnicos, etc. que llevan a diferentes necesidades ocupacionales en las empresas), mediante acciones formativas de mantenimiento y mejora de la empleabilidad y la capacidad de adaptación.

³⁴ Además, entre los objetivos más recientemente incorporados en la Ley de Empleo, con una importancia clara para este colectivo, figuran los servicios individualizados, así como el fomento de la cultura emprendedora y la atención y acompañamiento en la puesta en marcha de iniciativas empresariales.

anterior, se han desplegado fundamentalmente en torno a los dos objetivos fundamentales de fomentar el envejecimiento activo y aumentar la participación laboral de estas personas, elevando su tasa de empleo. No debe perderse de vista, con todo, que la formulación de las orientaciones comunitarias en este terreno se ha llevado a cabo coincidiendo con etapas expansivas asociadas con elevadas tasas de empleo y bajo desempleo, y que dichas políticas plantean otras implicaciones en épocas y para países con altos niveles de paro, como se ha apuntado en el apartado de perspectivas demográficas y socioeconómicas.

Por todo ello, los trabajadores de edad y de más edad en España han sido sujetos de medidas dirigidas a paliar unas dificultades comparativamente mayores de vuelta a la ocupación, tras la pérdida de un empleo, y de mantenimiento y mejora de la empleabilidad, como se recoge en el siguiente cuadro con algunas de las principales medidas vigentes (cuadro 12), distinguiendo entre medidas de mantenimiento en el empleo, de fomento de la ocupación, y de protección ante la pérdida del empleo³⁵.

³⁵ En todo caso, no hay que olvidar las medidas aprobadas en el periodo de la última crisis que, si bien no están dirigidas a los trabajadores de 45 a 64 años específicamente, sino que son previsiones de alcance general, tienen potencialmente una particular incidencia en dicho colectivo (así, medidas de flexibilidad interna, medidas de fomento de la regulación de empleo temporal o por reducción de jornada frente a los despidos colectivos, entre otras). En el mismo sentido cabría considerar la formación profesional de los ocupados, o la obligación de ofrecer planes de recolocación por las empresas que realicen despidos colectivos que afecten a más de 50 trabajadores. Asimismo, aunque no va dirigido específicamente a este colectivo, sí tiene una incidencia potencial en el mismo un programa, como el PREPARA, que combina protección social y políticas activas, para los trabajadores que hayan agotado su protección por desempleo, como se analiza en un posterior apartado.

CUADRO 12

ALGUNAS MEDIDAS VIGENTES DIRIGIDAS A LOS TRABAJADORES DE 45 A 64 AÑOS

1. Medidas orientadas a la permanencia en el empleo y prevención del desempleo
Regulación de la jubilación parcial con contrato de relevo(1). Compatibilidad de la pensión de jubilación contributiva con el trabajo por cuenta ajena o propia, a tiempo completo o parcial, cumpliéndose determinados requisitos. Otras medidas dirigidas a permitir la jubilación gradual y flexible y de incentivo a la prolongación de la vida laboral. Bonificación progresiva de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contratos indefinidos con trabajadores con 60 años o más y que tengan una antigüedad en la empresa de al menos 5 años. Regulación de una aportación económica al Tesoro por empresas que realicen despidos colectivos que afecten a una cierta proporción de trabajadores de 50 o más años, cumpliendo determinados requisitos(2).
2. Medidas orientadas a la reinserción en el empleo
Los mayores de 45 años tienen carácter de colectivo prioritario en la Ley de Empleo y la Estrategia Española de Empleo, debiendo beneficiarse de programas específicos de fomento del empleo y acceder a itinerarios individuales y personalizados de empleo. Incentivos a la contratación indefinida de desempleados mayores de 45 años, cumpliendo ciertos requisitos, mediante el denominado contrato indefinido de apoyo a los emprendedores. Incentivos a la contratación indefinida de desempleados de larga duración (o beneficiarios del PREPARA) de 45 o más años por los denominados "nuevos proyectos de emprendimiento joven" (trabajadores por cuenta propia, menores de 30 años, sin asalariados). Renta activa de inserción, dirigida a las personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Pueden solicitarla las personas desempleadas que en el momento de la solicitud sean mayores de 45 años y menores de 65(3). El modelo de formación profesional para el empleo está destinado a todos los trabajadores, ocupados y desempleados dando prioridad a los colectivos con mayores dificultades de inserción, como los mayores de 45 años. En el programa de Talleres de Empleo, dirigido a desempleados demandantes de empleo mayores de 25 años, tiene preferencia en la selección, entre otros, los candidatos mayores de 45 años.
3. Medidas de protección social y de acceso a la jubilación
Regulación de la jubilación anticipada (normas en materia de acceso, cuantía de la pensión, etc)(*). Convenio especial con la Seguridad Social a financiar por las empresas que efectúen despidos colectivos que afecten a trabajadores de 55 o más años, en beneficio de éstos. Regulación del subsidio por desempleo (normas sobre el acceso al derecho, cuantías de la prestación, etc.)(4) Ayudas previas a la jubilación ordinaria y ayudas extraordinarias para trabajadores o trabajadoras afectados por expedientes de regulación de empleo en situaciones de especial desprotección social, gestionadas por el MEYSS.

(1) Recientemente modificada en las condiciones de acceso y cuantía de la pensión (RDL 5/2013, de 15 de marzo). (2) Modificada recientemente en relación con el concepto de grupo de empresas, considerando únicamente los resultados obtenidos en España (RDL 16/2013, de 20 de diciembre). (3) Modificada con la introducción de nuevos requisitos (RDL 20/2012, de 13 de julio). (4) Modificado en las modalidades y condiciones de acceso (RDL 20/2012, de 13 de julio). Entre otras medidas, suprimió el subsidio para mayores de 45 años que agotan su prestación contributiva, y elevó de 52 a 55 años el subsidio especial de mayores.

Fuente: Estrategia Global de Empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad 2012-2014 ("Estrategia 55 y más"), de 28-10-2011, y elaboración propia.

Las medidas orientadas a mejorar la situación sociolaboral de la población activa en este segmento de edad se han ido aprobando en aluvión, a impulsos de distintas coyunturas económicas y políticas, sin que hayan respondido a una estrategia homogénea y coherente; antes bien, se han visto expuestas a vaivenes y retrocesos en diferentes periodos, incluido el más reciente.

Tampoco parece haber sido desarrollada, como tal, la Estrategia para el empleo y la protección de los trabajadores de más edad que fue aprobada en octubre de 2011³⁶. Dicha Estrategia, a pesar de centrarse únicamente en los trabajadores de 55 años en adelante, habría supuesto un intento de abordar unitariamente los problemas relacionados con ellos, desde una perspectiva que incluía unos objetivos y un enfoque homogéneos y diversas líneas de actuación en tres ámbitos: para el mantenimiento del empleo, en relación con las condiciones de trabajo y medidas para la reincorporación a la ocupación.

REFORMA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS.

El brusco final del ciclo expansivo de la actividad y del mercado de trabajo, y los conocidos efectos sobre las cifras de ocupación y de desempleo, han impulsado la modificación del marco de instrumentos para la aplicación de las políticas activas de empleo, y de la propia orientación de éstas, que venía de los inicios de la anterior década con la aprobación de la vigente Ley de Empleo³⁷.

Previamente, en los primeros compases de la crisis, se habían adoptado medidas urgentes de políticas activas con la necesidad de contener una ya por entonces rápida e intensa destrucción de empleo, entre las cuales cabe destacar por su mayor novedad las dirigidas a favorecer la regulación temporal de empleo como alternativa a la extinción

³⁶ Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (“Estrategia 55 y más”), aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de octubre de 2011 (BOE 24-11-2011). Fue aprobada casi simultáneamente a la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, de la que se tratará a continuación.

³⁷ La actual Ley de Empleo se aprobó, a su vez, en una coyuntura de desaceleración de la actividad económica y del empleo como la que tuvo lugar en el bienio 2001-2002 (ver Memoria CES sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2001 y 2002). Más allá de aquella situación coyuntural, sin embargo, la aprobación de una nueva Ley de empleo se fundamentaba en los cambios más profundos, de naturaleza socioeconómica e institucional, que habían ido produciéndose en las dos décadas anteriores. Se apuntaba así a los desequilibrios del mercado de trabajo, entre los que se aludía a la persistencia de dificultades de incorporación al empleo de determinados colectivos, con especial incidencia en el paro de larga duración, o a carencias de capacitación de la población trabajadora, entre otros; se aludía, asimismo, a la nueva orientación de la política social, que se había ido abriendo paso, desde la asistencia pasiva a los incentivos para la reinserción laboral; se apelaba, obviamente, al proceso de descentralización para la ejecución de las políticas activas de empleo por las Comunidades Autónomas, y a la estrategia de coordinación de las políticas de empleo nacionales iniciada en la Unión Europea, que obligaba a establecer objetivos cuantificados de actuación con desempleados, a cuyo cumplimiento se vincula la distribución de recursos procedentes del Fondo Social Europeo, uno de los componentes esenciales de la financiación de las PAE.

de los contratos³⁸, o la concentración de las bonificaciones de cotizaciones empresariales para la contratación en determinados colectivos³⁹.

Sin embargo, la reforma extensa y con vocación estructural del marco de las políticas activas se acometería en 2011 en el marco del diálogo social⁴⁰, y a mediados por tanto de la actual crisis financiera, económica y del empleo, y se planteó con el propósito de mejorar la eficiencia de las PAE y adaptarlas a la realidad del mercado laboral; dicha reforma aludía, como uno de los principios para diseñarlas, a “la prioridad en la ejecución de las PAE para colectivos que más la requieren”, entre ellos, como se ha mencionado, los mayores de 45 años, así como los parados de larga duración.

La mencionada reforma, además de introducir determinadas modificaciones en otros importantes aspectos⁴¹, se basaba en promover un cambio de orientación de las PAE hacia el concepto de servicios, para lo que introdujo un título nuevo entero en la Ley de Empleo (Título I bis) sobre servicios a la ciudadanía prestados por los Servicios Públicos de Empleo, con la indicación de un catálogo común de servicios, y hacia el desarrollo de un modelo de atención personalizada en relación con el acceso de las personas desempleadas a los servicios. En el terreno de los instrumentos de planificación, introdujo el mandato de la elaboración de una Estrategia Española de Empleo, a articular cada año en el Plan Anual de Política de Empleo, como instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, y cabría decir también, como instrumentos de dinamización y adaptación de las políticas activas (cuadro 13).

Por su parte, en 2013 se dio inicio al desarrollo de una nueva estrategia para las políticas activas de empleo, consistente en un nuevo modelo de programación, evaluación y financiación de las PAE orientado hacia la consecución de resultados, entre cuyas novedades principales destaca un nuevo marco de distribución entre las comunidades autónomas de los fondos destinados a las políticas activas, estando una parte

³⁸ Mediante bonificaciones de las cotizaciones empresariales por la realización de ajustes temporales de empleo (suspensión de contratos o reducciones de jornada) con compromiso de mantenimiento del empleo de al menos un año, y reposición de las prestaciones por desempleo de los trabajadores afectados por los ERE temporales o de reducción de jornada (RDL 2/2009, de 6 de marzo, cuya tramitación dio lugar a la Ley 27/2009, de 30 de diciembre).

³⁹ Tal hizo la reforma laboral de 2010, concentrándolas en los desempleados entre 16 y 30 años con especiales problemas de empleabilidad, y en desempleados mayores de 45 años inscritos durante al menos doce meses como demandantes de empleo (es decir, con la condición de parados de larga duración). Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, que procedía del Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio.

⁴⁰ El Acuerdo Social y Económico (ASE), firmado el 2 de febrero de 2011 por el Gobierno y las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, aportó un marco de líneas básicas de consenso para dicha reforma, plasmada normativamente en el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

⁴¹ Entre otros, en el concepto, en los principios generales y los ámbitos de las PAE, los colectivos prioritarios, o la dimensión local de la política de empleo.

significativa de los mismos vinculada al cumplimiento de los indicadores de resultados contenidos en el Plan Anual, aspecto que ya ha comenzado a implementarse (cuadro 13)⁴².

Un nuevo paso en esa dirección se ha dado con la aprobación del Real Decreto-ley 8/2014⁴³, que ha modificado la Ley de Empleo con el fin, entre otros, de adaptarla a ese nuevo modelo de políticas activas. Las modificaciones introducidas persiguen, básicamente, reorganizar y sistematizar las acciones de políticas activas, introducir la idea de servicios y programas en la planificación y la ejecución anual de éstas e introducir asimismo el instrumento de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo cuya prestación deberá ser garantizada en todo el territorio nacional por los servicios públicos de empleo, y cuya regulación se remite a un futuro reglamento⁴⁴. Previamente, define la Estrategia Española de Activación para el Empleo con los ejes en que se estructura en sustitución de los anteriores ámbitos de las PAE. Dicha Estrategia está actualmente en elaboración y deberá suceder a la Estrategia 2012-2014.

⁴² Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2013. Los nuevos criterios de distribución de los fondos para PAE a las comunidades autónomas se acordaron en el mes de abril de ese año, en la Conferencia Sectorial de Empleo. Véase también el Programa Nacional de Reformas de España 2013, pp. 85 y ss. Dicho nuevo enfoque o estrategia procede, según recuerda el PAPE 2013, de la Recomendación del Consejo, de julio de 2013, relativa al Programa Nacional de Reforma de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016. COM (2013) 359 final.

⁴³ Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

⁴⁴ Se suprime el actual contenido del catálogo de servicios (antiguo art. 19 quater de la Ley de Empleo). Asimismo, se remite a un futuro desarrollo reglamentario la regulación de servicios y programas y contenidos comunes de aplicación en todo el territorio estatal.

CUADRO 13

REFORMAS RECIENTES DEL MARCO DE LAS PAE

AÑO	PRINCIPALES MEDIDAS
2011	<p>Reforma del marco de las PAE (RDL 3/2011, de 18 de febrero). Destacan como elementos centrales del nuevo modelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cambio de enfoque desde el concepto de programas al de servicios a la ciudadanía y a las empresas. - Regulación de un catálogo de servicios para los demandantes de empleo, trabajadores y empresas, común a todos los Servicios Públicos de Empleo. - Regulación de un modelo de atención personalizada basado en itinerarios individuales de empleo, a aplicar gradualmente. - Enfoque de prioridad en la ejecución de las PAE para determinados colectivos que más la requieren. - Mejorar la identificación de los ámbitos de políticas activas de empleo que han de cubrir las Comunidades Autónomas. - Constitución de un "Fondo de políticas de empleo" en el SPEE, con la finalidad de atender las necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas de las PAE. <p>Previsión de elaborar la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo como instrumentos de coordinación del sistema de empleo.</p> <p>Aprobación de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (RD 1542/2011): formulación de los principios rectores y los ámbitos de las PAE; definición de objetivos estratégicos y operativos; previsión de evaluación de la Estrategia a su finalización y evaluaciones periódicas anuales.</p> <p>Mandato para elaborar una Estrategia global de empleo de las personas trabajadoras de más edad que incluya medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo.</p> <p>Aprobación de la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 ("Estrategia 55 y más") (Acuerdo C. de MM. 28-10-2011).</p>
2012	<p>Aprobación del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2012 (el primero en el marco de la Estrategia Española de Empleo). Recoge, para un año, los objetivos prioritarios, las acciones y medidas de políticas activas que prevé llevar a cabo el conjunto de los servicios públicos de empleo, en sus respectivos ámbitos de competencias, y los indicadores de evaluación.</p> <p>Modificaciones introducidas por la reforma laboral de 2012: autorización a las ETTs para actuar como agencias de colocación; determinados cambios en la formación profesional para el empleo; limitación de las bonificaciones previstas por la contratación indefinida exclusivamente a las empresas de menos de 50 trabajadores; entre otras (RDL 3/2012).</p> <p>Supresión de todas las bonificaciones a la contratación, a excepción de las destinadas a la contratación de discapacitados, así como a la contratación, a través de nuevo contrato de apoyo a los emprendedores, de jóvenes, mayores de 45 años parados de larga duración y mujeres (RDL 20/2012)(*).</p>
2013-2014	<p>Aprobación del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2013. Inicio de una nueva estrategia de PAE. La clave del "nuevo modelo" de PAE radica en un nuevo marco de financiación, ejecución, control y evaluación orientado hacia la consecución de objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación. Recoge un nuevo modelo de distribución de los fondos para PAE entre las CC.AA. (el 40% ligado al cumplimiento de indicadores). Establece los objetivos de empleo a alcanzar en el conjunto del territorio y en cada una de las CC.AA. en 2013, junto con 22 indicadores de evaluación. Se estructura en 6 ejes dentro de los ámbitos de las PAE (art. 25 Ley de Empleo), y recoge un listado de 350 acciones y medidas. Prevé evaluación en 2014 del grado de cumplimiento de los objetivos.</p> <p>Adaptación de la Ley de Empleo a la nueva estrategia de políticas activas; autorización a las ETTs para desarrollar actividades de formación, así como de asesoramiento y consultoría de recursos humanos (RDL 8/2014, de 4 de julio).</p>

Fuente: Elaboración propia.

(*) No obstante, con posterioridad se ha aprobado la reducción de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por la contratación indefinida por todo tipo de empresas, estableciendo una cotización única por contingencias comunes de entre 100 y 50 euros mensuales, según que sean contratos a tiempo completo o parcial, cumpliéndose determinados requisitos y por un periodo determinado, la llamada "tarifa plana" (Real Decreto-ley 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida).

LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPLEO 2012-2014 Y LOS PLANES ANUALES DE POLÍTICA DE EMPLEO

La Estrategia Española de Empleo aparece como un instrumento de coordinación para establecer objetivos comunes y garantizar el acceso a las PAE en igualdad de

condiciones. Además, pretende asegurar la coherencia entre el nivel normativo y el nivel de ejecución de las políticas activas, y busca definir un nuevo marco de relación entre los Servicios Públicos de Empleo (estatal y territoriales), procurando la eficacia y la eficiencia en la gestión; su finalidad es, pues, articular el Sistema Nacional de Empleo como un sistema integrado, todo ello con el propósito de conseguir los grandes objetivos de política de empleo en coherencia con el marco estratégico comunitario (Estrategia Europa 2020 y Directrices estratégicas en materia de empleo).

La primera estrategia de estas características, la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, se aprobó en torno a un objetivo central⁴⁵, y enunció una serie de principios rectores de las políticas activas; asimismo concretó los 10 ámbitos de las PAE enumerados en la Ley de Empleo (distinguiendo entre medidas estatales, que han de ser implantadas en todo el territorio del Estado, y medidas que se consideran referentes para las PAE), relacionándolos con las Directrices de empleo de la Estrategia UE 2020 y con los objetivos de política de empleo; definió, así, dichos objetivos de política de empleo (OPE), diferenciando entre estratégicos y operativos, y los indicadores asociados a ellos; además, incluía compromisos de evaluación de la Estrategia a su finalización en 2014 y de evaluación periódica anual, y, finalmente, establecía el marco de dotación presupuestaria indicativa para ese periodo.

Dentro del marco descrito, la planificación y aplicación de políticas para el empleo dirigidas al colectivo de las personas de 45 a 64 años vienen expresamente contempladas y tienen presencia específica en los principios que deben regir la actuación de los Servicios Públicos de Empleo⁴⁶, en la concreción de los ámbitos de las políticas activas de empleo⁴⁷, y en determinados objetivos de los identificados por la Estrategia⁴⁸, así como reflejo en los indicadores que recoge.

⁴⁵ “Fomentar el empleo de la población activa y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad en el empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial”.

⁴⁶ Así, en cuanto a la implantación de un modelo de servicios y de tratamiento individualizado, que implica tener en cuenta las características de cada destinatario para proporcionarle un servicio con, entre otros elementos, diagnóstico, clasificación, información y asesoramiento, propuesta de acciones y compromisos, la Estrategia previó la aplicación en tres fases, correspondiendo a 2011 el tratamiento a los colectivos, entre otros, de personas mayores de 45 años en desempleo de larga duración. Por otra parte, en la identificación de los colectivos prioritarios (implica establecer una precedencia en la atención y medidas de política activa de empleo especialmente diseñadas para ellos), la Estrategia incluyó, entre otros, a los parados de larga duración y a los mayores de 45 años, en coherencia con la reformada Ley de Empleo, como se ha mencionado.

⁴⁷ Los mayores de 45 años se incluyeron expresamente en los ámbitos de orientación profesional, de oportunidades de empleo y de fomento de la contratación, de fomento del autoempleo y creación de empresas, y de promoción del desarrollo y la actividad económica territorial. Por el contrario, sólo se podrían entender indirecta o parcialmente incluidos en los ámbitos de formación y recualificación, o de oportunidades de empleo y formación, en tanto en cuanto mencionan a los parados de larga duración o provenientes de sectores en crisis. Recientemente se ha suprimido en la Ley de Empleo el

El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2013⁴⁹, ya mencionado, concretó y desarrolló lo anterior fijando los objetivos de empleo a alcanzar en el conjunto del territorio y en cada una de las Comunidades Autónomas en 2013, junto con los indicadores para evaluar su grado de consecución. Dicho Plan condensó los ámbitos de las PAE, contemplados en la Ley de Empleo y en la Estrategia española, en 6 ejes, que se ordenan en 4 “objetivos estratégicos” y 29 “objetivos estructurales”, y dan cabida al conjunto de acciones y medidas a llevar a cabo por los Servicios Públicos de empleo de las Comunidades Autónomas⁵⁰ y por el Servicio Público de Empleo Estatal dentro de su ámbito de gestión⁵¹. Por último, el PAPE 2013 contiene una previsión de evaluación en 2014 del cumplimiento de sus objetivos.

A la vista de lo anterior, la cuestión que se plantea es si el sistema de planificación estratégica y operativa de las PAE así configurado está en condiciones de dar respuesta a las necesidades de activación, reinserción y mantenimiento del empleo y la empleabilidad de un colectivo, el de personas entre los 45 y 64 años de edad, que se enfrenta a una difícil situación del mercado de trabajo motivada por los efectos de una larga crisis, especialmente afectada por el paro de larga duración, y que por razones demográficas tiende a crecer significativamente en número.

Ello apunta a la extensión y a la intensidad de las políticas activas en términos de recursos destinados. En este sentido, la Estrategia 2012-2014, aprobada al final de la anterior legislatura en 2011, se ha aplicado dentro de un contexto presupuestario fuertemente restrictivo derivado de las políticas de consolidación fiscal y reducción del déficit, que ha supuesto una significativa reducción, en los primeros planes anuales de

contenido del artículo que regulaba la identificación y ámbitos de las políticas activas de empleo, sustituido por la referencia a los ejes de la Estrategia Española de Activación para el Empleo (Real Decreto-ley 8/2014).

⁴⁸ Expresamente, se recogen en el objetivo estratégico 9 (“favorecer el mantenimiento en el empleo,... especialmente personas de más edad”) e indirectamente en el objetivo 16, referidos a los parados de larga duración, sin perjuicio de que otros de los objetivos también pueden afectar indirectamente a trabajadores mayores y parados de larga duración. No obstante, el colectivo de personas mayores de 45 a 64 años no parece, en conjunto, tener un peso acorde con su definición como colectivo prioritario entre los objetivos de la Estrategia.

⁴⁹ Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013 (BOE 10-9-2013). Sustituyó al PAPE 2012, que se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012 (BOE 4-8-2012).

⁵⁰ Comprende las acciones y medidas financiadas tanto con recursos transferidos como con recursos propios. En conjunto, el PAPE 2013 en su Anexo III recoge un listado de 350 acciones y medidas a realizar por las CC.AA. y por el SPEE.

⁵¹ Comprende las acciones y medidas llevadas a cabo en Ceuta y Melilla, las realizadas con cargo a la reserva de gestión del art. 13,h) de la Ley de Empleo, y las medidas que no han sido objeto de traspaso a las CC.AA. (programas de fomento de empleo agrario, incentivos de fomento de empleo mediante bonificaciones a la contratación, y acciones formativas de las empresas para sus trabajadores-formación de demanda).

política de empleo aprobados ya dentro de la legislatura actual, de la dotación destinada inicialmente a las políticas activas en el marco indicativo de aquélla. Dicha reducción supuso situarse, en términos del PAPE 2013, en un volumen de recursos presupuestados de, aproximadamente, la mitad del inicialmente previsto en la Estrategia (cuadro 14), cantidad que se elevó hasta el 59 por 100 en el presupuesto definitivo de 2013 como consecuencia de las desviaciones en algunas políticas activas, fundamentalmente en la de fomento del empleo⁵². El presupuesto de gasto definitivo del SEPE para 2013 recogió, pues, una disminución del 24,8 por 100 respecto del gasto en PAE correspondiente a 2012, que, a su vez, supuso una reducción del 21,3 por 100 con respecto al gasto de 2011⁵³.

Y ello, por otra parte, dentro de un escenario que además plantea importantes condicionantes derivados de la propia estructura y características del desempleo. En este sentido, un elemento a destacar del PAPE 2013 es la evidente, y más que fundada, preocupación por la dimensión e implicaciones del desempleo juvenil, que ha condicionado intensamente el establecimiento de los objetivos prioritarios de dicho Plan, en línea con las iniciativas europeas descritas al inicio de este apartado.

CUADRO 14

FINANCIACIÓN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO, ESTRATEGIA 2012-2014

(Miles de euros)

		2012	2013	Dif. 2012-13	
				Número	%
A	Estrategia E.E. (*)	7.770.422,91	7.686.796,47	-83.626,44	-1,08
B	PAPE	5.807.219,74	3.803.958,44	-2.003.261,30	-34,50
	Dif. B-A				
	Número	-1.963.203,17	-3.882.838,03		
	%	-25,27	-50,51		

(*) Dotación indicativa: aportación PGE+FSE (sin aportación presupuestos propios CCAA).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y PAPE 2012 y 2013.

Cabe recordar, en relación con la mencionada reducción presupuestaria, que España partía, en los primeros momentos de la crisis, de unos niveles de gasto en políticas activas, en proporción al volumen de paro, claramente inferiores a los de la UE-27. Así, en 2009, último año del que se dispone de datos completos y actualizados para ese conjunto de países, tomando como indicador el gasto en PAE como porcentaje del PIB por punto de tasa de paro, España dedicaba un 0,036 por 100 frente al 0,061 por 100 de

⁵² Véase Memoria CES 2013, capítulo II-1.3.2. Para 2014, el presupuesto de gasto de la LPGE recoge un incremento del volumen de recursos en PAE hasta los 4.073,5 millones (un 7 por 100 más que en 2013), ligero si se compara con la reducción de los dos años anteriores.

⁵³ La evolución reciente del gasto en el conjunto de las políticas de empleo y de las políticas activas en particular puede verse en Memoria CES 2013, capítulo II-1.3.2.

la UE-27, es decir, aproximadamente la mitad⁵⁴. Comparación que, cabe pensar, ha evolucionado más negativamente por el diferente impacto de la crisis en los distintos mercados de trabajo y cuentas públicas.

Pero lo anterior también apunta, además de a la cuestión de la suficiencia de los recursos destinados y a la siempre necesaria gestión eficiente y evaluación adecuada de los mismos, más aún en el mencionado escenario presupuestario, a la estructura de las políticas activas en cuanto al tipo de acciones y medidas que se han venido aplicando, dentro de un modelo que ha estado condicionado históricamente por el peso de los incentivos a la contratación, en forma de bonificaciones y reducciones de cotizaciones, frente al menor volumen de recursos que ha concentrado otro tipo de herramientas como la formación, la orientación e información profesional, o los incentivos a la creación de empresas, entre otros; y las medidas que quizá cabría potenciar pensando en un mercado de trabajo más dinámico dentro de una estructura productiva abocada a evolucionar tras el impacto de la crisis.

En cualquier caso, éste es el tercer y último año de aplicación de la Estrategia de Empleo 2012-2014, por lo que será oportuno, ante todo, estar a los resultados de su evaluación. El balance de aplicación de la Estrategia de Empleo y de los PAPE debería permitir disponer de información, a partir de las evaluaciones comprometidas en los propios instrumentos, acerca del tratamiento que viene recibiendo en el periodo más reciente el colectivo considerado, y de las políticas activas que se les han venido aplicando. Todo ello en términos que permitan extraer conclusiones de cara a la formulación de un nuevo periodo de planificación, al que ya apuntaba el Programa Nacional de Reformas de España 2013 cuando aludía a “una nueva Estrategia plurianual de Activación para el Empleo 2014-2016”, cuya aprobación se preveía en el último trimestre de 2013⁵⁵.

LAS CUALIFICACIONES PROFESIONALES Y LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO: CENTRALIDAD (Y CAMBIO) DEL SISTEMA

Previamente a la mencionada reforma de la Ley de Empleo vio la luz la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional⁵⁶. El Sistema Nacional de Cualificaciones surgió como una pieza clave del marco de las políticas para el empleo,

⁵⁴ Ver CES, Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2011, capítulo II-1.3. Esa proporción de esfuerzo de gasto en España de aproximadamente la mitad en relación al conjunto de la UE se mantenía en 2011. Véase Memoria CES 2013, capítulo II-1.3.2.

⁵⁵ Existe actualmente un borrador de Real Decreto para la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, elaborado por el MEYSS. En él se consolida la nueva estrategia para las políticas activas que comenzó a concretarse en el PAPE 2013, antes mencionada, que apela a las líneas contenidas en la Recomendación del Consejo de la UE de 8 de julio de 2013 sobre las políticas activas.

⁵⁶ Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

en general y desde luego para el colectivo de las personas entre 45 y 64 años, al contener instrumentos de indudable relevancia para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad como el Catálogo Nacional de las Cualificaciones, que recientemente se ha completado y del que se va a iniciar el proceso de actualización, que permite integrar e interrelacionar las competencias, las cualificaciones, y la formación asociada, procedentes del subsistema de Formación Profesional inicial, del subsistema de formación profesional para el empleo, así como de la experiencia profesional y las vías no formales de aprendizaje, la orientación profesional para la formación y el empleo, y el reconocimiento y acreditación de las competencias y cualificaciones profesionales. Todas ellas se plantearon como herramientas fundamentales para la transparencia del mercado de trabajo y el impulso de la cualificación, la actualización y la recualificación profesionales, el mantenimiento y refuerzo de la empleabilidad, la prevención de la exclusión laboral y la activación de las personas desempleadas.

Vinculada con los instrumentos del Sistema Nacional de Cualificaciones, la formación profesional para el empleo (FPE), dentro del conjunto de las PAE, engloba las acciones y medidas de formación y recualificación que resultan imprescindibles para mantener, reforzar y recuperar la empleabilidad tanto de los ocupados como de los desempleados pertenecientes al colectivo aquí considerado.

Sin necesidad de remontarse a las etapas precedentes en la conformación del actual modelo, cabe partir de la configuración normativa del subsistema de FPE que tuvo lugar, con base en el diálogo social⁵⁷, con la aprobación del R.D. 395/2007, de 23 de marzo, y sus normas de desarrollo⁵⁸, para recordar algunos elementos principales del mismo en relación con dicho colectivo.

No es irrelevante, en este sentido, que entre los fines que debe perseguir el subsistema de FPE se sitúe, en lugar destacado, la formación a lo largo de la vida que mejore la capacitación profesional de los desempleados y ocupados. Garantizar oportunidades de formación permanente a lo largo de la vida debería ser considerado por tanto un objetivo prioritario, particularmente en dichas edades, estrechamente conectado con otro de los fines consistente en mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente

⁵⁷ El 7 de febrero de 2006 el Gobierno y las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT firmaron el cuarto Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo, resultado de un proceso de diálogo social en el que las partes coincidieron, entre otros aspectos, en la necesidad de integrar la formación ocupacional y la continua, orientadas ambas al empleo, sin perjuicio de la existencia de ofertas diferenciadas y adaptadas a las diferentes necesidades de formación.

⁵⁸ Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, desarrollado por la Orden TAS 2307/2007, de 27 de julio, en materia de formación de demanda, y por la Orden TAS 718/2008, de 7 de marzo, en materia de formación de oferta. Dicho marco ha experimentado algunos cambios recientes introducidos por la reforma laboral.

de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

También es importante destacar, por su potencial incidencia en las personas pertenecientes a este colectivo, el fin de promover la acreditabilidad de las competencias profesionales, incluidas las adquiridas a través de vías no formales de aprendizaje o por medio de la experiencia laboral. En relación con ello hay herramientas como la utilización de los permisos individuales de formación, dentro de la formación de demanda, para participar en los procesos de reconocimiento, evaluación y acreditación de las competencias y cualificaciones profesionales adquiridas por vías no formales.

Por otra parte, coherentemente con la Ley de Empleo, el RD 395/2007 sitúa a los mayores de 45 años entre los colectivos que pueden tener prioridad para participar en las acciones formativas, ya sean desempleados (formación de oferta, formación en alternancia con el empleo, y, en determinados supuestos, formación de demanda) u ocupados (formación de demanda y formación de oferta), si bien lo condiciona a las prioridades establecidas por las instituciones y administraciones competentes en el marco de la planificación de las políticas activas, dejando margen a criterios de oportunidad política y de flexibilidad en la gestión.

En este sentido, en relación con la llamada formación de oferta, integrada por los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, la misma incluye la posibilidad de establecer programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional, y ello tanto en la programación y gestión formativa de ámbito estatal⁵⁹ como autonómico⁶⁰; y asimismo puede incluir, en cualquiera de los dos ámbitos, la programación de acciones formativas con compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a desempleados.

Por otro lado, la parte de formación de oferta dirigida prioritariamente a los ocupados prevé su concreción en planes, bien de carácter intersectorial o sectorial. Pues bien, cabe recordar que los planes de formación sectoriales, los pertenecientes a un sector productivo concreto, pueden consistir en acciones específicas dirigidas al reciclaje y recualificación de trabajadores procedentes de sectores en situación de crisis. En esos

⁵⁹ La norma prevé que en la ejecución de estos programas podrán participar instituciones públicas o entidades sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la formación o inserción profesional de los colectivos de trabajadores a los que se dirigen estos programas.

⁶⁰ En este ámbito, el RD 395/2007 prevé que en la ejecución de estos programas se impulse además la participación de las Administraciones locales.

ámbitos, la articulación y conexión de los planes de formación sectoriales con la autonomía colectiva debería aportar herramientas para mejorar la capacidad de mantenimiento del empleo de aquellos trabajadores en mayor riesgo de perderlo por sus perfiles personales de edad, cualificación, etc.

Por su parte, en relación con la llamada formación de demanda, que se compone de las acciones formativas de las empresas y de los permisos individuales de formación, y en la que participan mayoritariamente trabajadores ocupados, por la propia naturaleza de la misma no se contempla en el nivel normativo básico referencia a acciones específicas dirigidas a trabajadores con mayores dificultades de mantenimiento del empleo, más allá de la enumeración de colectivos que pueden tener una participación prioritaria en las acciones formativas a que se ha hecho referencia, entre los que se cuentan los trabajadores mayores de 45 años, y que en las empresas que no tengan la consideración de pyme deberán participar en las acciones formativas en un porcentaje, al menos, igual al que representan respecto del total de la plantilla. De nuevo, la negociación colectiva debería estar llamada a jugar un papel relevante para contemplar las necesidades de mantenimiento y de mejora de la empleabilidad de los trabajadores en estos grupos de edad impulsando su participación en las acciones formativas.

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 integra la formación profesional para el empleo entre sus instrumentos, como uno de los ámbitos de las políticas activas que establece la Ley de Empleo⁶¹. Sin embargo, llama la atención que el colectivo de personas mayores de 45 años, a pesar de estar identificado entre los colectivos prioritarios de la Estrategia, como se ha mencionado, y a pesar de que estaba expresamente mencionado en otros ámbitos de las políticas activas, como el ámbito de la orientación profesional, el ámbito de las oportunidades de empleo y fomento de la contratación, o los ámbitos de autoempleo y creación de empresas, y de promoción del desarrollo y la actividad económica territorial, no aparecía, por el contrario, expresamente mencionado en los ámbitos de formación y recualificación, y de oportunidades de empleo y formación. Por ello, de cara a la próxima Estrategia, actualmente en elaboración, sería deseable mantener la consideración de colectivo prioritario de las personas de 45 a 64 años y proyectarla transversalmente en relación a todos sus ejes, incluyendo, desde luego, el relativo a la formación.

Un aspecto fundamental de la formación para el empleo es el relativo a los recursos dotados para su financiación. Los planes anuales de política de empleo (PAPE) 2012 y 2013 concretaron para esos años la Estrategia Española de Empleo, observándose en

⁶¹ Actualmente en el Eje 2 (Formación) tras la nueva redacción dada a la Ley de Empleo por el Real Decreto-ley 8/2014.

ellos, como se ha mencionado en relación con las PAE en general, una reducción significativa, en este caso de más de un tercio, respecto de la dotación indicativa prevista inicialmente en la Estrategia (cuadro 15).

CUADRO 15

FINANCIACIÓN FORMACIÓN PARA EL EMPLEO, ESTRATEGIA 2012-2014¹

(Miles de euros)

		2012	2013	Dif. 2012-13	
				Número	%
A	Estrategia E.E. (*)	3.117.823,52	3.157.483,02	39.659,50	1,27
B	PAPE	1.944.683,57	1.910.170,45	-34.513,12	-1,77
	Dif. B-A	Número	-1.173.139,95	-1.247.312,57	
		%	-37,63	-39,50	

¹ Incluye los ámbitos de Formación y recualificación, y de Oportunidades de empleo y formación

(*) Dotación indicativa: aportación PGE+FSE (sin aportación presupuestos propios CCAA).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y PAPE 2012 y 2013.

En 2012, la reducción en la financiación del Subsistema de formación para el empleo supuso pasar de los 3.013,8 millones de 2011 (que habían registrado un incremento, por su parte, del 17,2 por 100 respecto a 2010) a 2.155 millones, un 28,5 por 100 menos⁶². Dicha disminución, que afectó algo más a los recursos para la formación dirigida prioritariamente a los trabajadores ocupados que a los desempleados, se debió, en un 90 por 100, a la menor aportación del Estado (769 millones menos), pasando la cuota de formación profesional de financiar el 65,7 por 100 de los recursos del Subsistema en 2011 al 87,7 por 100 en 2012. En 2013 esta dotación presupuestaria se ha mantenido prácticamente igual, en la estructura de origen de los recursos y en su cuantía, con una ligera disminución del 1,4 por 100⁶³.

Al respecto ha de tenerse en cuenta, por una parte, que como se ha mencionado con anterioridad, la estructura española del gasto en PAE por tipo de acciones ha adolecido, tradicionalmente, de un peso relativamente menor del destinado a formación profesional para el empleo; en segundo lugar que dicha disminución habría supuesto frenar la senda de crecimiento de los recursos destinados que había venido experimentando esta herramienta de política de empleo, precisamente para ir otorgando progresivamente un mayor peso a la formación dentro del conjunto de las PAE; y, en tercer lugar, que la reducción habría sido mayor en términos reales si se tiene en cuenta la evolución del mercado de trabajo, con lo que se tendería a empeorar una situación en la que España ya

⁶² Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo: “La financiación de la Formación para el Empleo en 2012 paso a paso”.

⁶³ Debida a un leve descenso (-1,6 por 100) en los recursos procedentes de la cuota de formación profesional. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo: “La financiación de la Formación para el Empleo en 2013 paso a paso”.

estaba en desventaja respecto del promedio de la Unión Europea en términos de gasto en formación profesional para el empleo.

Lo anterior llevaría a señalar la necesidad de asegurar una financiación suficiente del subsistema de la formación profesional para el empleo, así como de una gestión eficiente y una evaluación adecuada del mismo, reforzando sus recursos máxime ante la situación del mercado de trabajo provocada por la crisis y desde una consideración de la misma como herramienta fundamental para mejorar la ocupabilidad y las posibilidades de reinserción profesional de numerosos parados, muchos de ellos de larga duración.

El subsistema de la FPE se ha desarrollado de manera importante a lo largo de las últimas décadas con un crecimiento notable de los trabajadores formados y de las empresas participantes, y un desarrollo y consolidación de un sector de empresas y entidades formadoras, además de haber avanzado en múltiples aspectos cualitativos. Sin embargo, a pesar de esos avances y progresos, siguen existiendo problemas y aspectos que resultan cuanto menos mejorables, como se ha señalado desde muchos ámbitos, entre ellos por el propio CES en su Informe 1/2009 sobre *Sistema educativo y capital humano*. Pues bien, la capacidad del subsistema de atender a las urgentes necesidades de mejora de la empleabilidad de los colectivos de personas de 45 a 64 años va a depender en buena parte del avance en la resolución de los problemas y desequilibrios del subsistema en su conjunto.

Algunos de tales desequilibrios, que afectan de manera específica a los colectivos aquí considerados, deberían abordarse de forma urgente, como son el relativo a la baja participación de las personas pertenecientes a éstos en la formación para el empleo, sensiblemente menor en comparación con otros grupos de edad, como más adelante se verá⁶⁴; o la también menor participación relativa de las personas con menor nivel de cualificación, que como se ha visto tienen un peso importante dentro de los trabajadores en esas edades y explican en buena medida la baja participación de estos.

Otros problemas y desequilibrios del subsistema de la FPE, que afectan más transversalmente al mismo en su conjunto, deberán abordarse también de forma coherente, y para ello representa una inmejorable oportunidad el proceso de reforma del modelo que se está planteando en la actualidad.

En ese proceso debe jugar un papel destacado el diálogo social. El mismo, tanto en el ámbito bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, como de carácter tripartito entre aquellas y el Gobierno, se ha ocupado intensamente en

⁶⁴ No obstante observarse una mejora progresiva de la proporción en la que participan dentro del total de edades en ámbitos como la formación organizada por las empresas, mantienen al cabo de los años un déficit de participación formativa en relación al peso que tienen en el empleo asalariado. Véase apartado 3.2.1. (formación de ocupados).

diferentes etapas de la formación profesional para el empleo, impulsando su implantación y desarrollo y trazando las líneas maestras del sistema. La participación de los interlocutores sociales, organizaciones empresariales y sindicales, en el diseño y en la planificación y la gestión de la formación para el empleo, y el papel desempeñado por la negociación colectiva, ha contribuido, entre otros fines, a garantizar el acceso a la formación en igualdad de condiciones y a su evolución en términos de adaptación a las necesidades de los trabajadores y las empresas, configurando un rasgo esencial del modelo que sería aconsejable mantener y reforzar.

3.2 Medidas y políticas de prevención del desempleo y de permanencia en el mercado de trabajo

3.2.1. Formación para el empleo dirigida a las personas ocupadas

La relevancia de la formación profesional para el empleo (FPE) de cara a los objetivos de empleabilidad, activación e inserción ha sido destacada anteriormente⁶⁵. La relativa concentración sectorial y ocupacional de buena parte del paro que afecta a la población considerada, desde el origen de la crisis, la incidencia del paro de larga duración en las personas pertenecientes a esas edades, o la frecuencia entre ellas de niveles de educación-formación medios o bajos, entre otros factores, acentúan la centralidad de la FPE dentro del conjunto de las políticas de mercado de trabajo para estos colectivos.

El papel clave de la FPE en cualquier estrategia orientada a ellos se deriva tanto de la necesidad de mantener y mejorar las cualificaciones de los trabajadores en relación con las necesidades productivas de las empresas, reforzando la empleabilidad y previniendo el desempleo (formación de demanda, formación de oferta a los ocupados⁶⁶), como para atender a objetivos de reciclaje profesional y de activación e inserción laboral (formación de oferta a los desempleados, que se tratará más adelante).

⁶⁵ Ver apartado 3.1.2. del Informe.

⁶⁶ Además de la formación de demanda, o formación bonificada, que se desarrolla mediante las acciones formativas organizadas por las empresas con sus trabajadores, y que constituye el grueso de la formación dirigida a la población ocupada, está la formación de oferta dirigida prioritariamente a ocupados (formación subvencionada), que se compone de la oferta de formación estatal (planes estatales), de la formación de oferta autonómica y de la formación a cargo del INAP. En total ascienden a 781.000 participantes, de los que más de la mitad (400.000) son efectivos de las Administraciones públicas. Las cifras globales de la formación de oferta a ocupados de oferta estatal y de oferta autonómica para 2013 son estimaciones hechas a partir de compromisos de ejecución y de presupuesto transferido. Para este Informe no se ha dispuesto de datos por edad acerca de esta parte de la formación. Además, la reducción de los recursos presupuestarios destinados a la formación para el empleo que tuvo lugar en 2012, a la que se ha hecho mención, llevó a una disminución drástica del número de participantes en la formación de oferta estatal a ocupados, de más de la mitad. Por todo ello, el análisis de este apartado se centra en la formación de demanda.

La formación de demanda, integrada por las acciones formativas organizadas por las empresas con sus trabajadores y por los permisos individuales de formación, ha venido experimentando un crecimiento progresivo en el número de participantes, aumentando asimismo de manera continuada la tasa de cobertura de asalariados que participan en ellas. En 2013, las acciones formativas alcanzaron a más de 3,2 millones de participantes formados, un 1,5 por 100 más que en 2012, y la tasa de cobertura se situó en el 29 por 100, 1 punto más que en el año anterior. Desde el inicio de la crisis, el número de participantes en esta iniciativa formativa se ha incrementado en más de 1,2 millones, un 61 por 100⁶⁷.

MENOR PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES MAYORES, A PESAR DE UNA MEJORA RELATIVA

Considerando la participación de los trabajadores en estas acciones formativas por grupos de edad, en 2013 los de 45 y más años superaron el millón de participantes, el 31,7 por 100 del total (cuadro 16). De ellos, los comprendidos entre 45 y 54 años fueron el 23,8 por 100 de todos los participantes formados y los de 55 y más años el 7,9 por 100. Son porcentajes de participación que, en todos los casos, se encuentran por detrás del peso que tienen esos colectivos en el empleo asalariado, como se verá.

En el total de edades, otro rasgo relevante es que los hombres participaron con el 56,4 por 100, frente al 43,6 por 100 de las mujeres. En los primeros, la participación en formación de demanda representa 3 puntos más que su participación en el mercado de trabajo, a diferencia de las mujeres, cuya participación sigue estando por debajo del peso que tienen en la población asalariada casi en la misma magnitud que aquellos (-3,4 puntos)⁶⁸.

⁶⁷ Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, Balance de resultados 2013. Conviene precisar que los participantes formados no son lo mismo que los trabajadores formados, pues un mismo trabajador puede tomar parte en más de una acción formativa en el año de referencia dando lugar a tantos participantes como acciones haya realizado, de ahí que el número de participantes sea superior. Los trabajadores formados en 2013 ascendieron a 2.384.069, un 0,6 por 100 más que en 2012, y en todo caso han seguido asimismo una senda ascendente que, desde 2008, ha supuesto un incremento de un 55 por 100. Su evolución al alza, no obstante, ha tenido un menor ritmo que la de participantes, denotando un incremento progresivo del número medio de acciones formativas por trabajador.

⁶⁸ Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, Balance de resultados 2013.

CUADRO 16

PARTICIPANTES FORMADOS POR EDAD Y SEXO, 2013

(acciones formativas organizadas por las empresas)

Edad	Total	Hombres	Mujeres
16-44	2.201.873	1.189.552	1.012.321
16 -25	160.695	83.670	77.025
26-44	2.041.178	1.105.882	935.296
45 y más	1.022.084	627.619	394.465
45-49	446.497	265.893	180.604
50-54	321.465	199.033	122.432
55-59	189.856	121.705	68.151
>59	64.266	40.988	23.278
S/d	225	128	97
Total	3.224.182	1.817.299	1.406.883

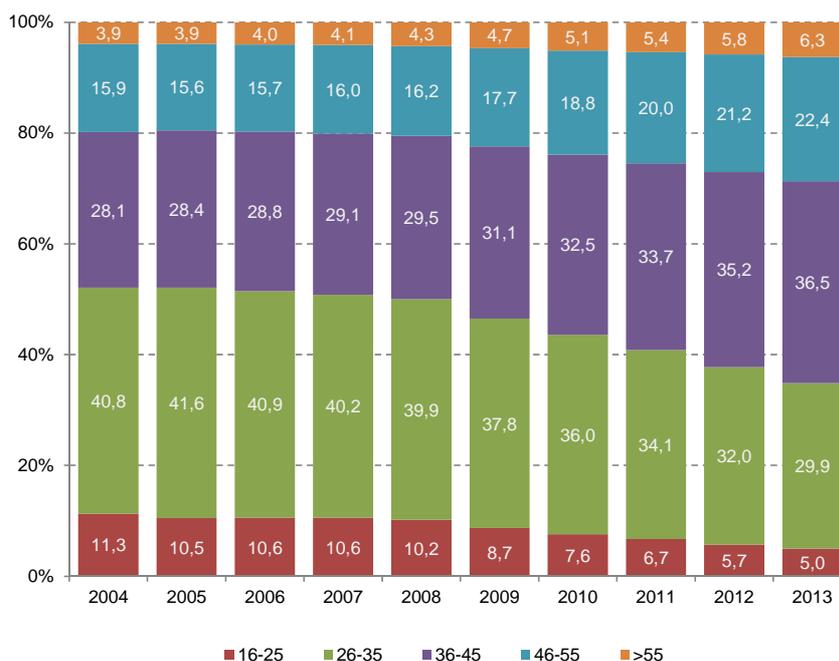
Fuente: Elaboración propia con datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo

Se aprecia que la participación relativa de las personas pertenecientes al colectivo considerado, trabajadores de 45 y más años, ha venido mejorando paulatinamente en los últimos años respecto del total, ampliándose la proporción que ocupan en la estructura por edades en este ámbito de formación y mejorando de esta manera su tasa de participación en estas iniciativas formativas (gráfico 7).

GRÁFICO 7

PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN EN LAS EMPRESAS POR EDADES, 2004-2013

(Porcentaje de cada grupo de edad en el total de participantes en formación en cada año)



Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo

No obstante, la anterior observación habría que matizarla considerando la participación de los trabajadores mayores en la formación en relación a la proporción que ocupan en el empleo asalariado, pues comparando esas dos variables se puede observar cómo estos se forman en menor medida que los trabajadores pertenecientes a los grupos de edad de menos de 45 años. En efecto, tomando los afiliados al régimen general⁶⁹ puede observarse cómo en 2007 existía un diferencial negativo de casi 7 puntos porcentuales entre ambas magnitudes (participación en formación de demanda y peso en la afiliación) y cómo el mismo, aunque se ha reducido ligeramente, se mantiene prácticamente en 2013, casi en 6 puntos, de manera que la evolución de mejora antes mencionada parece deberse más al cambio en la estructura por edades que se ha ido produciendo en el empleo asalariado a lo largo de la crisis (cuadro 17).

CUADRO 17

PARTICIPACIÓN EN ACCIONES FORMATIVAS DE LAS EMPRESAS EN RELACIÓN A LA AFILIACIÓN POR EDADES, 2007 Y 2013(*)

(En porcentaje)

	2007		Dif. For.- Afi.	2013		Dif. For.- Afi.
	% sobre total formados	% sobre total afiliados		% sobre total formados	% sobre total afiliados	
45+ (1)	22,3	29,1	-6,8	31,7	37,6	-5,9
45-54	17,2	19,7	-2,5	23,8	24,9	-1,1
55+	5,1	9,4	-4,3	7,9	12,7	-4,8
16-44 (2)	77,7	70,9	6,8	68,3	62,4	5,9
Total (1+2)	100,0	100,0		100,0	100,0	

(*) Afiliados al RG excluyendo sistemas especiales de empleados de hogar y trabajadores por cuenta ajena agrarios, datos a diciembre de cada año. Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo y MEYSS, Estadística de Afiliación.

Por ello, sería necesario impulsar medidas tendentes a elevar la participación de los trabajadores de esas edades hasta niveles que, al menos, iguallen la proporción que representan entre los asalariados, ampliando de esa forma sus oportunidades de mantenimiento y mejora de sus cualificaciones y su empleabilidad.

Y PARTICIPAN CON UNA MENOR DURACIÓN MEDIA DE LAS ACCIONES

La media de horas por participante formado en la formación de demanda en 2013 fue de 25,6 horas, con un resultado en este indicador algo mejor en el caso de las mujeres. Los trabajadores de 45 y más años de edad también se caracterizan por tener una media inferior de horas por participante formado, rasgo que se acentúa en los grupos de edad

⁶⁹ Afiliados al RG excluyendo los sistemas especiales de empleados de hogar y de trabajadores agrarios por cuenta ajena, al no ser participantes potenciales en acciones formativas organizadas por las empresas.

mayores dentro del colectivo (cuadro 18), registrándose una diferencia de 5,5 horas entre el grupo de edad con una menor duración media, los trabajadores de 55 a 59 años y el grupo con una mayor, los trabajadores de 16 a 25 años. La menor intensidad de la formación de demanda que presentan los trabajadores de 45 y más años se agudiza, además, si se tiene en cuenta que la gran mayoría de ellos, el 59 por 100, la lleva a cabo a través de la modalidad de impartición presencial, que es el tipo formativo que tiene una menor duración media de las acciones (15,4 horas por participante en 2013, frente a 33,2 de la teleformación o 53,9 de la formación a distancia)⁷⁰.

Se trata, en todo caso, de datos agregados que no permiten conocer en qué medida estas iniciativas de formación resultan eficaces a la hora de actualizar y desarrollar las cualificaciones de los asalariados del colectivo considerado, y en definitiva hasta qué punto son aptas para mantener y reforzar su empleabilidad. Por ello, sería deseable contar con evaluaciones cualitativas de cumplimiento de objetivos definidos específicamente para los trabajadores de más edad teniendo en cuenta sus características personales y profesionales.

CUADRO 18

DURACIÓN MEDIA DE LAS ACCIONES FORMATIVAS POR EDAD Y SEXO, 2013

Edad	Total	Hombres	Mujeres
16 -25	27,1	26,9	27,3
26-44	26,6	26,0	27,3
45-49	24,3	24,0	24,7
50-54	22,9	22,8	23,0
55-59	21,6	21,5	21,8
>59	22,5	22,7	22,3
Total	25,6	25,0	26,3

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo

La menor participación formativa de los trabajadores ocupados de edades mayores se pone también de manifiesto en el uso de los permisos individuales de formación (PIF). La utilización de este instrumento presenta, en conjunto, un alcance bastante limitado, especialmente en el caso de las mujeres. En 2013, año en el que se ha registrado un volumen más alto de PIF finalizados, y no obstante el fuerte incremento experimentado en los dos últimos años⁷¹, los permisos de este tipo han sido 30.226 (cuadro 19), cifra

⁷⁰ Datos proporcionados por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo para la elaboración de este Informe.

⁷¹ Los PIF se han movido generalmente en cifras exiguas, desde los 1.545 de 2007 hasta 4.634 en 2011. En 2012 y 2013 han sufrido un incremento muy llamativo, hasta los 18.909 (un 308 por 100 de aumento) y los 30.226 (casi un 60 por 100 más), respectivamente. Según la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (Balance de resultados 2013), el incremento se ha debido en gran medida a

con todo reducida en comparación con el volumen que representa la formación en las empresas.

Los trabajadores pertenecientes al segmento de edad considerado supusieron 8.491 PIF finalizados en 2013, un 28, 1 por 100 del total; de ellos, los trabajadores entre 45 y 54 años participaron en el 21,7 del total de permisos, y los de 55 y más en el 6,4 por 100. Son porcentajes que, aun teniendo en cuenta el posible sesgo profesional que ha motivado el relevante aumento de los PIF en 2012 y 2013, parecen netamente inferiores al peso que tienen esos grupos de edad en el empleo asalariado.

La duración media de la formación propia de los PIF (62 horas en 2013) es sensiblemente más alta que en las acciones formativas organizadas por las empresas (25,6 horas), y también lo es en el caso de los trabajadores mayores, más del doble en todos los subgrupos⁷². Esto hace más llamativa la menor participación en ellos de los trabajadores de esas edades, ya que este instrumento formativo puede suponer una opción interesante para sus necesidades de recualificación y de mantenimiento de su empleabilidad. Sería por ello deseable la adopción de medidas de estímulo para fomentar una mayor participación en ellos de los trabajadores de este segmento de edad.

CUADRO 19

PARTICIPANTES FORMADOS POR EDAD Y SEXO, 2013

(permisos individuales de formación finalizados)

Edad	Total	Hombres	Mujeres
16-44	21.734	17.460	4.274
16 -25	1.817	1.460	357
26-44	19.917	16.000	3.917
45 y más	8.491	7.447	1.044
45-49	3.910	3.333	577
50-54	2.652	2.342	310
55-59	1.381	1.252	129
>59	548	520	28
S/d	1	1	
Total	30.226	24.908	5.318

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo

la participación de los transportistas para obtener la cualificación necesaria para desarrollar su actividad.

⁷² Datos proporcionados por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo para la elaboración de este Informe.

Atendiendo al nivel educativo-formativo que poseen los trabajadores, los datos parecen apuntar a una participación proporcionalmente más reducida entre los asalariados de nivel educativo bajo (sin estudios), primario o medio, pertenecientes a los subgrupos de edad más altos, de 55 y más años, y dentro de ellos con peores registros de participación de las mujeres (cuadro 20). Ello señalaría la necesidad de adoptar medidas que impulsen la participación de los trabajadores de más edad con niveles de educación-formación bajos o medios, equilibrando la estructura participativa y extendiendo las oportunidades de mantenimiento y desarrollo de las cualificaciones.

CUADRO 20

PARTICIPANTES FORMADOS POR NIVEL DE ESTUDIOS, 2013

Nivel de estudios	Edad	Total	Hombres	Mujeres
Sin estudios	De 16 a 44	38.711	25.918	12.793
	De 45 a 54	17.431	11.394	6.037
	Más de 55	7.760	5.095	2.665
	Sin datos	12	8	4
	Total	63.914	42.415	21.499
Estudios primarios	De 16 a 44	599.413	379.191	220.222
	De 45 a 54	276.410	172.587	103.823
	Más de 55	108.096	69.209	38.887
	Sin datos	115	63	52
	Total	984.034	621.050	362.984
FP, Bachillerato	De 16 a 44	810.705	438.287	372.418
	De 45 a 54	271.486	166.446	105.040
	Más de 55	80.727	53.677	27.050
	Sin datos	65	38	27
	Total	1.162.983	658.448	504.535
Universidad 1er ciclo	De 16 a 44	314.544	136.980	177.564
	De 45 a 54	82.024	44.227	37.797
	Más de 55	26.074	13.947	12.127
	Sin datos	20	10	10
	Total	422.662	195.164	227.498
Universidad 2º ciclo	De 16 a 44	408.573	192.696	215.877
	De 45 a 54	107.831	62.027	45.804
	Más de 55	27.686	18.194	9.492
	Sin datos	10	6	4
	Total	544.100	272.923	271.177
Otros	De 16 a 44	29.927	16.480	13.447
	De 45 a 54	12.780	8.245	4.535
	Más de 55	3.779	2.571	1.208
	Sin datos	3	3	
	Total	46.489	27.299	19.190
TOTAL		3.224.182	1.817.299	1.406.883

Fuente: elaboración propia con datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

A lo anterior habría que sumar también la conveniencia de impulsar una mayor participación en la formación de demanda de los trabajadores de mayor edad, los de 55 y más años, pertenecientes a diversos niveles profesionales, desde técnicos a trabajadores cualificados y trabajadores con baja cualificación, colectivos donde puede estarse dando una menor participación relativa a tenor de los datos disponibles.

Aunque se trata de un rasgo general compartido del subsistema de formación para el empleo, podría ser aconsejable además avanzar hacia una mayor diversificación de los contenidos profesionales de la formación de demanda, visiblemente concentrada en torno a unas pocas familias profesionales. En 2013, tres familias profesionales, administración y gestión, seguridad y medio ambiente y comercio y *marketing* concentraron el 50 por 100 de los participantes en la iniciativa de formación en las empresas, y si se suman las seis mayores (añadiendo a las anteriores la formación complementaria, que incluye idiomas, legislación, etc., informática y comunicaciones y servicios socioculturales a la comunidad), aglutinaron conjuntamente al 80,3 por 100 de los participantes formados⁷³. Los fines de mantenimiento y desarrollo de las cualificaciones y de la empleabilidad de los ocupados, y de los colectivos de trabajadores mayores en particular, podrían hacer necesario diversificar y ampliar la estructura de contenidos profesionales de la formación, que viene manteniendo una cierta continuidad en el tiempo, para atender en mayor medida a las necesidades de cualificaciones de los trabajadores y del tejido productivo empresarial.

A este fin, resultan muy reveladoras experiencias comparadas en las que los propios servicios públicos de empleo llevan a cabo una actividad de prospección de necesidades futuras de cualificación entre las pymes, cruzándolas con análisis de estructura de edades, para asesorarlas sobre necesidades estratégicas de desarrollo de sus recursos humanos y estimularlas a llevar a cabo una formación más sistemática y continuada de sus trabajadores en el puesto de trabajo, fomentando de esa manera el mantenimiento en el empleo de sus trabajadores de edades mayores⁷⁴.

Por último, junto a las anteriores consideraciones sobre la formación de demanda, no puede dejar de recordarse que la sustancial reducción de los recursos financieros destinados a la formación para el empleo que tuvo lugar en 2012, descrita más atrás⁷⁵, supuso, entre otros efectos, una drástica disminución en el número de participantes formados en la formación de oferta estatal dirigida a los ocupados, que pasaron de casi 580.000 en 2011 a 241.000 en 2012, un 58 por 100 menos⁷⁶. En 2011, los ocupados de 46 años y más que tomaron parte en esta fueron 135.160, el 23 por 100 del total de participantes en esta vertiente de la formación para el empleo. Por ello, entre las

⁷³ Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, *Balance de resultados 2013*.

⁷⁴ Es el caso de Alemania, donde la Agencia Federal de Empleo puso en marcha en 2012 tres modelos piloto de evaluación de necesidades y asesoramiento en materia de cualificaciones en las pymes con estos objetivos de respuesta a necesidades empresariales de cualificación y de mantenimiento en ellas del empleo de sus trabajadores de más edad.

⁷⁵ Apartado 3.1.2., sobre el marco general de las PAE en España.

⁷⁶ Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, *Balance de resultados 2012*, y MEYSS, *Anuario de Estadísticas sociales y laborales 2012*.

medidas para mantener y reforzar la empleabilidad de este colectivo sería conveniente comenzar por recuperar progresivamente, al menos en parte, los niveles de participación medios de años anteriores, reforzando al mismo tiempo la eficiencia de gestión y garantizando la evaluación de dicha formación.

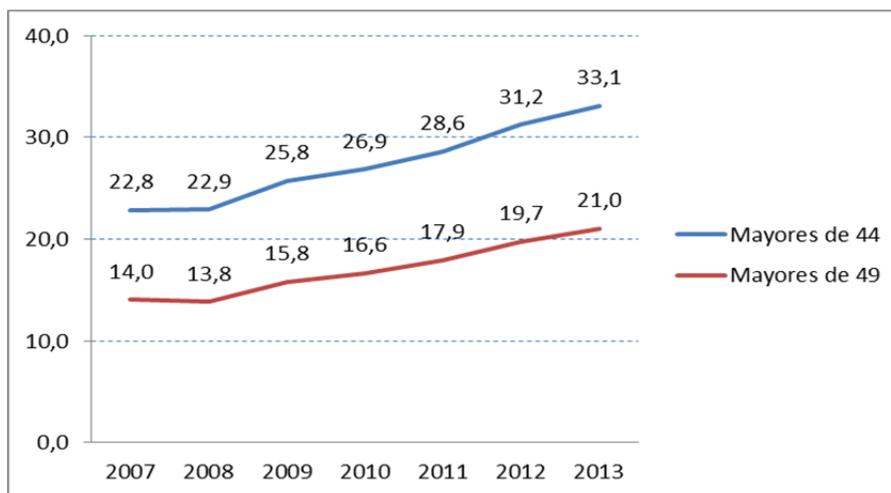
3.2.2. Incentivos al mantenimiento del empleo

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este Informe, durante el periodo de crisis se ha producido una intensa destrucción de empleo entre los trabajadores mayores de 44 años, con un aumento muy pronunciado de la tasa de paro de este colectivo, una tendencia que ha sido más intensa entre los hombres y que se ha concentrado en gran medida en la construcción y la industria. Los datos de altas iniciales en prestaciones contributivas de desempleo que proporciona el SEPE confirman esta evolución, y muestran cómo año a año se ha incrementado el peso de los trabajadores mayores de 44 años, de manera que en 2013 un tercio de los trabajadores que cursaron alta inicial por desempleo se situaba en esta franja de edad (gráfico 8), con los costes que ello conlleva, no sólo para el sistema de protección social, sino para la propia capacidad de crecimiento de la economía española, como se ha explicado al inicio de este estudio.

GRÁFICO 8

ALTAS EN PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO DE TRABAJADORES MAYORES DE 44 AÑOS, 2007-2013

(Porcentaje sobre el total de altas)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

Ante esta situación, la articulación de medidas que traten de frenar la tendencia a la destrucción de empleo entre los trabajadores mayores debe constituir una prioridad dentro de las políticas de empleo. A este respecto, no puede decirse que en la actualidad exista un sistema de incentivos para prevenir la pérdida de empleo entre los trabajadores de mayor edad, aunque desde el inicio de la crisis se han adoptado algunas medidas y

reformas que podrían contribuir a ello, como el establecimiento de la obligación para las empresas de realizar, en algunos supuestos, una aportación económica al Tesoro en el caso de despidos colectivos que afecten a trabajadores de 50 o más años, y la reforma de la legislación laboral para facilitar la flexibilidad interna como alternativa a la destrucción de empleo, que se analizan a continuación

LA APORTACIÓN AL TESORO EN DESPIDOS COLECTIVOS

A la vista de la sobrerrepresentación de los trabajadores mayores de 49 años en los despidos colectivos que se produjeron en las grandes empresas en los primeros años de la crisis, en 2011 se introdujo la obligación para las empresas de realizar una aportación económica al Tesoro público, calculada sobre la base del importe de las prestaciones y subsidios por desempleo de los trabajadores mayores de 49 años afectados por el despido colectivo, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social⁷⁷. Dada la formulación de la medida, más que un incentivo al mantenimiento del empleo de los trabajadores mayores se trata de un desincentivo económico a la destrucción de esos empleos.

En su regulación inicial, entre las circunstancias que debían concurrir para generar dicha obligación se incluían, además de que entre los trabajadores afectados hubiera mayores de 49 años, que la empresa tuviera más de 500 trabajadores, y que hubiera tenido beneficios en los dos años anteriores al despido colectivo. Esta regulación estuvo vigente desde abril de 2011 hasta el 1 de enero de 2013.

En marzo de 2013⁷⁸, la norma sufrió diversas modificaciones de naturaleza ambivalente en cuanto al alcance de la medida. Si por un lado se amplió el ámbito de aplicación, al extenderlo a las empresas con más de 100 trabajadores y a los casos en que la empresas o grupo de empresas, aun habiendo tenido pérdidas en los dos ejercicios anteriores, arrojaran beneficios en dos ejercicios económicos consecutivos dentro del periodo comprendido entre el ejercicio anterior al despido colectivo y los cuatro posteriores, por otro lado, se limitó su recorrido al dejar de aplicarse cuando el porcentaje de trabajadores mayores de 49 despedidos fuese inferior al porcentaje de trabajadores de este grupo de edad en el total de trabajadores de la empresa. Es decir, que debía producirse una sobrerrepresentación de trabajadores mayores en el despido colectivo para que surgiera la obligación económica para la empresa. Además, posteriormente, en diciembre de 2013⁷⁹, se suavizó la penalización para las multinacionales al excluir de

⁷⁷ Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, de Reforma de las pensiones.

⁷⁸ Artículo 10 del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de Medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

⁷⁹ Artículo 5 del Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de Medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.

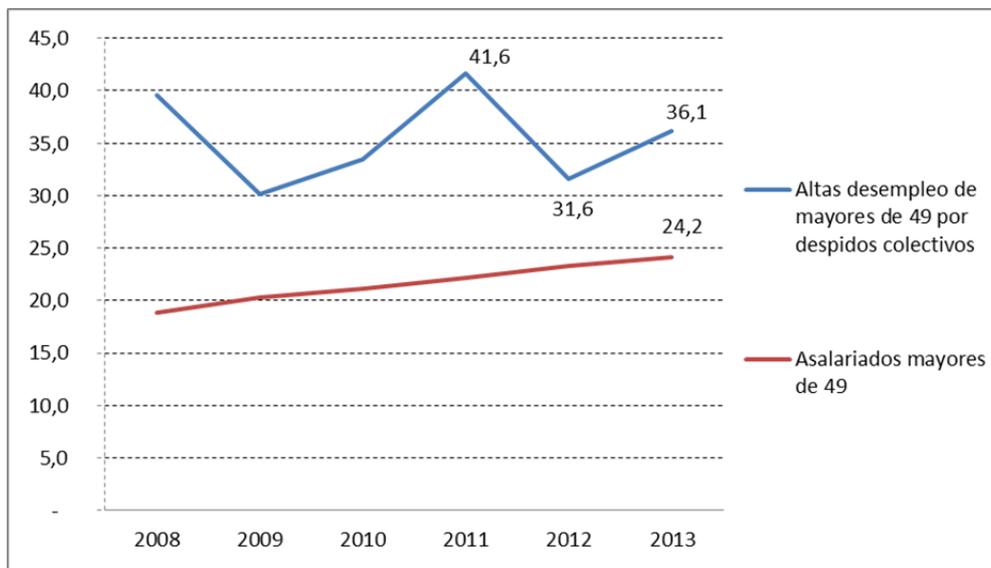
esta medida a las empresas que registren pérdidas en España, aunque tengan beneficios como grupo corporativo a nivel internacional.

Aunque resulta difícil conocer la incidencia que este desincentivo haya podido tener para prevenir la destrucción de empleo de los trabajadores mayores de 49 años, los datos de altas en prestaciones contributivas por desempleo por despidos colectivos, muestran un aumento pronunciado de la incidencia de las medidas colectivas extintivas en este grupo de edad de 2009 a 2011, año en que llegan a representar el 41,6 por 100 de los trabajadores afectados, una sensible caída de su peso en 2012, ya en vigor la medida, y un repunte notable en 2013, tras su reforma. En todo caso, los trabajadores de este grupo de edad siguen estando sobrerrepresentados en los procedimientos de regulación de empleo extintivos, si se compara con su peso en el total de asalariados. En concreto, de los trabajadores afectados por despidos colectivos en 2013, el 36 por 100 tenía 50 o más años, mientras que el peso de este grupo de edad en el total de empleo asalariado se limitaba al 24 por 100 (gráfico 9).

GRÁFICO 9

MAYORES DE 49 AÑOS: ASALARIADOS Y ALTAS EN PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO POR DESPIDOS COLECTIVOS, 2008-2013

(Porcentaje sobre el total)



Fuente: Elaboración propia con datos de asalariados de INE, Encuesta de Población Activa y con datos sobre altas proporcionados por el SEPE para este Informe.

FLEXIBILIDAD INTERNA VS. FLEXIBILIDAD EXTERNA

Uno de los objetivos pretendidos por la reforma laboral de 2012, y en buena medida también de las reformas laborales previas acometidas a raíz de la crisis en el marco del moderno concepto de “flexiseguridad” que inspira la actual política europea de empleo, fue favorecer la flexibilidad laboral interna de las empresas para evitar que los ajustes

empresariales ante las crisis de demanda como la que sufre la economía española, se hicieran fundamentalmente por la vía de la destrucción de empleo (flexibilidad externa), y se acudiera en cambio a la modificación de las condiciones laborales, tanto en términos de ajuste de salarios como de jornada y tiempo de trabajo, permitiendo con ello el mantenimiento de los empleos (flexibilidad interna).

En este sentido, la reforma laboral de 2012⁸⁰ favorece la movilidad funcional, al eliminar las categorías profesionales en el sistema de clasificación profesional, que queda referenciada al concepto más amplio de grupo profesional. Igualmente, en defecto de pacto, se permite a las empresas distribuir irregularmente hasta un 10 por 100 de la jornada de trabajo sin necesidad de justificación. Se favorece asimismo la movilidad geográfica y la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, incluida la cuantía salarial, por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, simplificando el procedimiento y ampliando los supuestos justificativos, que ya no se limitan a la generación de pérdidas o disminución persistente de beneficios, sino que incluyen también la mejora de la posición competitiva de la empresa, el aumento de la producción o el cambio en los métodos de trabajo. En el mismo sentido se limita la ultraactividad de los convenios colectivos y se facilita la modificación e inaplicación de todo o parte de los mismos (descuelgues).

En la misma línea, se amplían las causas, se refuerzan los incentivos y se simplifica el procedimiento (se elimina el requisito de autorización administrativa) para acometer medidas individuales o colectivas de regulación de empleo no extintivas, es decir, que impliquen suspensión del contrato por un tiempo o la reducción de entre el 10 y el 70 por 100 de la jornada. Este tipo de medidas de ajuste temporal facilitan la adaptación de la plantilla a las circunstancias cambiantes del mercado sin que las empresas tengan que desprenderse de trabajadores experimentados y cualificados, al tiempo que proporcionan al trabajador bastante seguridad al conservar su puesto y mantener en gran medida su nivel de ingresos a través del cobro de la prestación contributiva (o subsidio) por desempleo que le corresponda (en el caso de reducción de jornada en proporción a la reducción salarial), del mantenimiento de las cotizaciones a la Seguridad Social⁸¹ y de la reposición del derecho a la prestación por desempleo (en este caso sólo en el nivel contributivo), disfrutada durante los periodos de suspensión de contrato o reducción de jornada, con un máximo de 180 días. Como incentivo adicional, se bonifica el 50 por 100 de la cuota empresarial, con un máximo de 240 días, y compatible con otras ayudas

⁸⁰ Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

⁸¹ En caso de suspensión de contrato o reducción de jornada, la empresa continúa obligada a pagar la cotización empresarial, mientras que la cuota del trabajador la sufraga la Seguridad Social, totalmente en caso de suspensión, o en la parte proporcional en caso de reducción de jornada.

hasta el 100 por 100 de la cuota, siempre que la empresa mantenga al trabajador contratado al menos un año después de finalizado el periodo de suspensión contractual o reducción de jornada.

Los datos de altas en prestaciones contributivas por desempleo por tipo de medida colectiva de regulación de empleo permiten realizar una aproximación al grado de incidencia que han tenido las medidas de ajuste temporal durante la crisis en relación con las extintivas (cuadro 21).

CUADRO 21

**ALTAS EN PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO POR MEDIDAS
COLECTIVAS DE REGULACIÓN DE EMPLEO (2007-2013)**

Años	Número de trabajadores		Porcentaje sobre el total de cada grupo					
	Medidas colectivas de regulación de empleo		Extinción		Suspensión		Reducción jornada	
	Total	Mayores 44	Total	Mayores 44	Total	Mayores 44	Total	Mayores 44
2007	44.968	25.875	63,8	69,4	35,8	30,3	0,4	0,3
2008	78.186	34.182	48,3	57,1	50,0	41,3	1,7	1,6
2009	454.672	164.764	16,6	19,2	80,4	77,9	3,0	2,9
2010	250.782	93.535	28,1	34,2	64,2	58,4	7,8	7,4
2011	248.361	107.956	31,8	38,5	49,8	46,6	18,4	14,8
2012	402.924	183.925	24,0	23,5	54,5	58,6	21,5	17,9
2013	380.258	184.196	26,8	27,2	48,6	52,0	24,6	20,8

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

En general, en 2009, el primer año en que las cifras de trabajadores afectados por medidas colectivas de regulación de empleo alcanzan cotas muy altas, y que lleva a la introducción del sistema de incentivos para fomentar las medidas de regulación temporal del empleo⁸², se observa un aumento muy marcado de las suspensiones de contrato, en términos de trabajadores afectados, tanto en media como entre los mayores de 44 años, convirtiéndose desde entonces en la medida preeminente. En cambio, la proporción de trabajadores afectados por reducciones de jornada se incrementa de forma mucho menos pronunciada hasta 2011, año en que el porcentaje aumenta

⁸² Artículo 1 del Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, aplicable a las solicitudes de regulación de empleo presentadas desde 1 de octubre de 2008. La tramitación parlamentaria de dicha norma desembocó en la aprobación de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre.

considerablemente. En cuanto a la incidencia relativa de las distintas medidas en el colectivo de trabajadores de 45 o más años, los datos muestran una presencia algo mayor de los despidos, un peso similar de las suspensiones de contrato y una menor incidencia de las reducciones de jornada.

3.2.3 Prolongación de la vida activa

Los desafíos planteados por el nuevo contexto demográfico subrayan la necesidad de avances hacia la activación, por la vía de la empleabilidad, de un grupo de población cada vez más numeroso. Tal inclusión puede desarrollarse mediante la integración plena en el mercado de trabajo o bien, específicamente en las edades más próximas al abandono definitivo de la ocupación, a través de fórmulas mixtas de transición entre el empleo y la jubilación. En este segundo caso, resulta clave la adaptación del sistema de protección social a la hora de favorecer una mayor permeabilidad entre la actividad y la jubilación, y adecuada en todo caso a las características específicas de los trabajadores de más edad.

Así, a pesar del objetivo de activación que impulsa buena parte de estos instrumentos de protección social, la vertiente protectora de los mismos resulta igualmente importante y no debería quedar en un segundo plano dentro del impulso general al envejecimiento activo. Del mismo modo, no se debe obviar que el paradigma de activación en las edades más avanzadas choca, en el actual contexto de crisis económica, con los elevados registros de desempleo. Por tanto, las fórmulas de prolongación de la vida activa que se analizan en este epígrafe deberían tomar en cuenta estas limitaciones a fin de que su desarrollo, dentro de la promoción de la empleabilidad, no se traduzca en riesgos añadidos de desprotección entre los trabajadores de más edad.

JUBILACIÓN PARCIAL

La jubilación parcial, consistente en la posibilidad de compatibilizar la pensión de jubilación con un contrato de trabajo a tiempo parcial, constituye un instrumento de transición flexible entre el empleo y la jubilación.

Su introducción⁸³ en el sistema español de Seguridad Social tuvo un elevado impacto sobre la gradualidad hacia la jubilación. No obstante, las medidas legisladas desde entonces han pretendido corregir algunas desviaciones en la utilización de esta figura en situaciones distintas a la prevista en origen, y que habían contribuido a su notable incremento. Con este objetivo, se establecieron requisitos de acceso más rigurosos o

⁸³ R.D. 1131/2002, de 31 de octubre, por el que se regula la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, así como la jubilación parcial.

restrictivos, el aumento de la jornada mínima que debía trabajar el jubilado y el incremento de la base mínima de cotización del trabajador relevista⁸⁴.

En su formulación actual, el acogimiento a esta fórmula queda reservado (tras la finalización del período transitorio) a los trabajadores mayores de 63 años (antes eran 61) que acrediten un período mínimo de contribución de 36,5 años y una antigüedad mínima en la empresa donde van a desempeñar su actividad⁸⁵. Por su parte, el contrato a tiempo parcial con el que se mantiene la relación de empleo con el trabajador de más edad supone una reducción de jornada de entre el 25 y el 50 por 100 respecto al de tiempo completo, aunque la reducción podrá variar a lo largo de la vigencia de la situación de jubilación parcial, lo que incrementa la flexibilidad de esta fórmula.

La Ley 27/2011 introdujo la obligación de que durante el período de disfrute de la jubilación parcial tanto la empresa como el trabajador debían cotizar en función de la base de cotización que hubiese correspondido por el desempeño del trabajo en la modalidad de tiempo completo. La aplicación de esta condición se produciría de manera gradual hasta 2027, una vez finalizado el período transitorio previsto por la norma. Con ello se pretendía incidir en un mayor equilibrio en la distribución del coste asociado al adelantamiento de una parte de la pensión entre empresa y trabajador y, de otra parte, el sistema de la Seguridad Social. El R.D.-ley 5/2013 aceleró la aplicación de la cotización por jornada completa, adelantándola a 2023.

Las modificaciones normativas introducidas sobre la jubilación parcial han tenido un efecto claro sobre evolución de las altas en esta modalidad de jubilación (cuadro 22). De esta forma, el notable impacto inicial, reflejado en las elevadas tasas de crecimiento interanual y en buena parte impulsado por el importe significativamente más elevado de las pensiones, alcanzó su punto de inflexión en 2008, en línea con la introducción de mayores restricciones de acceso a la jubilación parcial⁸⁶. A partir de entonces, la magnitud de los descensos ha sido igualmente marcada y constante durante los años de crisis, excepción hecha del repunte coyuntural experimentado en 2012.

De acuerdo con esta evolución, cabe cuestionarse si las restricciones introducidas, aun estando motivadas por ciertas desviaciones en la utilización de la jubilación parcial, no han desvirtuado en cierto grado el sentido original de un instrumento clave para la

⁸⁴ Para un seguimiento de estas medidas, véase *Memoria CES sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2007* y posteriores.

⁸⁵ Los mayores de 65 años podrán acogerse si acreditan al menos 33 años de cotización. No obstante, los trabajadores que tuviesen la condición de mutualistas con anterioridad al 1 de enero de 1967 podrán acceder a la jubilación parcial a los 60 años.

⁸⁶ No obstante, cabe señalar cómo el cambio de tendencia se produjo con un año de retraso sobre la entrada en vigor de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, por la cual se endurecieron los requisitos de acceso a la jubilación parcial.

permanencia en el empleo de los trabajadores de mayor edad. De este modo, la jubilación parcial constituye una fórmula especialmente adecuada para un número significativo de trabajadores cuya continuidad en el empleo en condiciones ordinarias de jornada completa resulta, por razones de edad, inviable.

CUADRO 22

ALTAS EN JUBILACIÓN PARCIAL, 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
altas	6.819	10.867	15.740	20.928	27.809	28.982	35.449	35.045	26.818	25.877	29.216	18.360
importe medio	n.d.	n.d.	1.294,4	1.334,4	1.349,7	1.388,8	1.452,6	1.496,3	1.546,9	1.572,7	1.582,3	1.554,0
% s. total jubilaciones*	4,0	6,2	9,0	9,8	13,1	13,5	14,1	12,9	9,8	9,4	9,7	5,9
Δ anual (%)	-	59,4	44,8	33,0	32,9	4,2	22,3	-1,1	-23,5	-3,5	12,9	-37,2
<i>Pro memoria:</i> pensión media total jubilaciones	-	-	898,6	923,4	990,8	1.049,3	1.103,5	1.155,2	1.215,6	1.234,5	1.271,5	1.306,1

*se excluye del total las jubilaciones imputables al SOVI

Fuente: MEYSS

MEJORAS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL

Independientemente de su asociación al cobro de una pensión de jubilación, cabe recordar que el trabajo a tiempo parcial se ha consolidado como una modalidad de empleo cada vez más importante entre los trabajadores de mayor edad⁸⁷.

Ello sucede tanto en hombres como mujeres y parece que el trabajo a tiempo parcial ha ganado importancia como mecanismo de transición flexible entre el empleo (a tiempo completo) y la jubilación⁸⁸. No obstante, cabe señalar que parte de este ascenso también está relacionado con la incidencia de los ERE en este colectivo.

De ahí que las mejoras recientemente introducidas en España con respecto a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial se traduzcan en una mayor facilidad de acceso a las prestaciones por parte de los trabajadores de más edad y, por tanto deban incluirse dentro del conjunto de medidas favorecedoras de la prolongación de la vida activa⁸⁹.

⁸⁷ Véase al respecto el epígrafe 2.2.

⁸⁸ Social Protection Committee (2007): *Promoting longer working lives through pension reforms. First part: Flexibility in retirement age provision*, pp. 4 y ss.

⁸⁹ Cabe recordar en este punto que estas modificaciones se producen a partir de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en el caso C-385/11, así como a la sentencia 61/2013 del Tribunal Constitucional español. Las implicaciones de estas decisiones fueron vehiculadas a través del diálogo social mediante el Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, de 31 de julio de 2013, e incorporadas a la legislación en el R.D. 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en orden económico y social; posteriormente convertido en Ley 1/2014, de 28 de febrero.

Otra de las medidas destacadas del Acuerdo Social y Económico (ASE), suscrito por gobierno e interlocutores sociales en febrero de 2011, en relación al sistema de pensiones fue posibilitar la extensión, con carácter voluntario, de la vida laboral y las carreras de cotización de los trabajadores más allá de las edades legales de jubilación. Para ello, se establecieron nuevos incentivos⁹⁰ en forma de incremento de la pensión de jubilación por cada año trabajado adicionalmente. Los coeficientes de incremento anual se sitúan, a partir de 2013, entre el 2 por 100 (para las carreras laborales inferiores a 25 años) y el 4 por 100 aplicable a los trabajadores con carrera laboral completa.

CUADRO 23

ALTAS DE JUBILACIÓN DEMORADA, 2008-2013*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
15-39 (2% adic.)	7.682	9.880	10.088	9.956	10.028	
<i>pensión media</i>	982,3	1.009,4	1.054,2	1.062,7	1.153,3	
>40 (3% adic.)	4.773	6.483	6.853	7.023	7.974	
<i>pensión media</i>	1.444,6	1.477,0	1.539,7	1.530,6	1.641,0	
≤25 a. (2% adic.)						1.482
<i>pensión media</i>						739,7
26-37 a. (2,75% adic.)						4.185
<i>pensión media</i>						1.170,5
>37 a. (4% adic.)						8.191
<i>pensión media</i>						1.453,0
Total jub. demorada	12.455	16.363	16.941	16.979	18.002	13.858
<i>pensión media</i>	1.159,4	1.194,7	1.250,6	1.256,3	1.369,3	1.291,4
% s. altas 65+	8,6	10,3	10,3	10,4	10,3	-
Δ anual (%)	-	31,4	3,5	0,2	6,0	-
<i>Pro memoria pensión media total jubilaciones</i>	1.103,5	1.155,2	1.215,6	1.234,5	1.271,5	1.306,1

*los datos corresponden a los meses de enero-agosto solamente.

Fuente: MEYSS.

La cuantía media de las pensiones causadas bajo el formato de jubilación demorada ha sido, a lo largo de la serie, ligeramente superior al importe medio correspondiente a las altas del conjunto del sistema. Por este motivo, resulta destacable el dato registrado en 2013, ya que rompe con esta tendencia y sitúa la pensión media de las altas de jubilación demorada en 1.291,4 euros mensuales, por debajo de los 1.306,1 euros del conjunto de jubilaciones. Además, esto sucede a pesar del peso mayoritario de los

⁹⁰ Con carácter previo, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, ya se había encaminado hacia el establecimiento de medidas favorecedoras de la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad de jubilación. Esta norma amplió los incentivos a la prolongación voluntaria de la vida laboral hacia los trabajadores con carreras laborales más cortas, bastando un período de carencia de 15 años. Hasta ese momento, en aplicación de la Ley 35/2002, existía el requisito de acreditar 35 años para acogerse a esa posibilidad, con lo que sólo se creaban estímulos a la permanencia entre los trabajadores con carreras laborales más largas. Estos extremos se detallan en la *Memoria CES sobre la situación socioeconómica y laboral de España* de 2007.

trabajadores con carreras laborales largas (en 2013 representaron el 59,1 por 100 del total). Aunque el desfase de la pensión es mínimo (poco más del 1 por 100) y el dato no incluye el último cuatrimestre del año, cabrá prestar atención a la evolución futura de la serie a fin de determinar el efecto de las modificaciones normativas más recientes.

Por otro lado, cabe destacar que cerca de dos tercios de las altas de jubilación demorada correspondieron en 2013 a afiliados a los regímenes especiales, en línea con el peso de años anteriores⁹¹. Dada la menor cuantía media de las pensiones en estos regímenes, puede inferirse que, en estos casos, la demora de la jubilación responde al objetivo de incrementar la pensión de jubilación, acercándola al objetivo del trabajador por la vía de la extensión de la vida laboral.

Finalmente, resulta reseñable la estabilidad de este instrumento de extensión de la vida laboral que, tras el salto inicial sustentado en los cambios normativos, ha mantenido un peso constante sobre el total de jubilaciones. De ello se desprendería un éxito moderado a la hora de servir al impulso del alargamiento de la vida laboral, más allá de los ya mencionados casos motivados por la necesidad prioritaria de alcanzar pensiones adecuadas.

También en relación a la prolongación voluntaria de las carreras laborales, cabe señalar la existencia de incentivos a la continuidad en el mercado de trabajo mediante la exoneración de cuotas a la Seguridad Social. Esta afecta tanto a empresarios como a trabajadores y se aplica sobre las cuotas por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal. Los contratos deben ser de carácter indefinido y por cuenta ajena⁹², mientras que los trabajadores deben haber alcanzado la edad ordinaria de jubilación y acreditar una carrera laboral completa⁹³.

COMPATIBILIZACIÓN DE LA PENSIÓN Y EMPLEO

Asimismo, con carácter reciente también se ha regulado la compatibilidad entre la percepción de la pensión de jubilación y el desempeño de un empleo por cuenta ajena o propia. El objetivo de esta medida, incluida en el ya mencionado R.D.-ley 5/2013, consiste en favorecer que los trabajadores que han accedido a la jubilación tras alcanzar la edad ordinaria y acrediten carreras contributivas suficientemente largas (esto es, con

⁹¹ MEYSS, *Informe económico-financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2014*, p. 168

⁹² La medida también se aplica a los socios trabajadores o de trabajo de las cooperativas.

⁹³ En caso de alcanzar la carrera laboral completa con carácter posterior al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, la exoneración de las cuotas podrá empezar a aplicarse a partir de la fecha en que se acredite la carrera laboral completa.

derecho al 100 por 100 de la base reguladora), puedan compatibilizar el empleo con el cobro del 50 por 100 de la pensión con limitadas obligaciones de cotización social⁹⁴.

A 31 de diciembre de 2013, 9.094 personas se acogieron a la opción de compatibilizar la pensión y la realización del trabajo por cuenta propia o ajena. De estas, el 83 por 100 eran autónomos. La pensión percibida por estos jubilados se sitúa en un importe medio de 631,8 euros/mes, un 3,2 por 100 por debajo de la mitad de la pensión media percibida por el resto de altas del sistema.

3.3. Medidas y políticas para la activación y la reinserción en el empleo

3.3.1. Intermediación y orientación para el empleo

El proceso de intensa destrucción de empleo surgido a raíz de la crisis económica ha puesto de relieve las limitaciones de las políticas de empleo y, con carácter particular, las relacionadas con la orientación e intermediación laboral, normalmente englobadas bajo el epígrafe conjunto de servicios de mercado de trabajo. Buena parte de estas limitaciones están relacionadas con la escala del desempleo alcanzado en España, que ha desbordado la capacidad de los servicios públicos de empleo, principales encargados de la gestión de estas políticas. Sin embargo, estos servicios padecen ciertos déficits de carácter estructural que tradicionalmente han limitado su efectividad e inciden, de forma específica, en la empleabilidad de los trabajadores de más edad.

Este grupo de trabajadores tiene un menor riesgo de salida del empleo aunque, en contrapartida, tienen también una menor probabilidad de regresar al empleo tras una salida involuntaria. Este último fenómeno se debe, fundamentalmente, a la existencia de estereotipos negativos acerca de este grupo de trabajadores, la carencia relativa de competencias para la búsqueda de empleo y, finalmente, a ciertas limitaciones en la regulación del empleo y la jubilación.

De esta forma, en cuanto al primer grupo de motivos, parece asentada la noción de que los trabajadores de mayor edad son menos productivos y menos flexibles, además de resultar más caros, tanto en salario como en costes laborales no salariales. En cuanto a la peor posición relativa en el proceso de búsqueda, que conduce a una más baja empleabilidad, esta se debe tanto al menor nivel de cualificaciones formales con respecto a las cohortes más jóvenes de trabajadores, como a una menor participación en acciones de formación en el empleo (formación de demanda) y en el resto de políticas activas de empleo. No obstante, esta perspectiva no toma en cuenta el activo que

⁹⁴ En el caso de los trabajadores por cuenta propia, existe la posibilidad de compatibilizar el 100 por 100 de la pensión de jubilación con el desempeño de la actividad laboral, a condición de que los ingresos anuales totales por este último concepto no superen el salario mínimo interprofesional.

suponen las competencias adquiridas durante el desempeño laboral, cuestión infravalorada incluso por sus propios poseedores y que debería ser potenciada en el proceso de búsqueda de empleo a fin de incrementar la receptividad del mercado de trabajo hacia estos perfiles. Ello, además, se debe apoyar en el imprescindible impulso a los procedimientos de reconocimiento y acreditación de la formación adquirida a través de la experiencia laboral o por vías no formales de aprendizaje. Por lo que hace al tercer grupo de motivos, existen determinadas regulaciones laborales y del sistema de protección social que impiden o, cuando menos, limitan el tránsito flexible entre el empleo y la jubilación, lo cual reduce la empleabilidad entre los trabajadores de edades más cercanas al abandono del mercado de trabajo.

A estos factores, que justifican la atención reforzada de los servicios de empleo sobre los trabajadores mayores, cabría añadir también que el seguimiento de acciones de orientación mantiene el apego al mercado de trabajo de los trabajadores de mayor edad. Ello neutraliza el efecto de desánimo, evita el abandono definitivo del mercado y limita la pérdida de potencial productivo que de ello se derivaría.

De todo ello se deriva un reto para los servicios de empleo que, de una parte, deben orientar y asesorar a demandantes de empleo para los cuales los incentivos a la reinserción en el mercado de trabajo son relativamente más débiles y, por otro lado, deben convencer a las empresas de las ventajas de optar por trabajadores de más edad para la cobertura de ciertas vacantes. Además, este reto se conjuga con el desafío añadido del empleo juvenil, lo cual en no pocas ocasiones ha supuesto, en el actual contexto de crisis, redoblar la presión sobre las políticas activas.

Para hacer frente a ello, la Comisión Europea⁹⁵ estudia y sugiere una serie de herramientas para orientar la actuación de los servicios de empleo. Entre ellas, se señala la erradicación de los estereotipos negativos que afectan a los trabajadores de más edad mediante campañas de información y al enfoque reforzado de los servicios de empleo hacia ese objetivo, la necesidad de poner en valor la experiencia y competencias no formales de los trabajadores, favorecer el contacto entre los servicios de empleo y las empresas, prevenir y asesorar en los procesos de reestructuración o potenciar los servicios de recolocación aplicados a los trabajadores de más edad⁹⁶.

ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO

La partida de servicios de mercado de trabajo tiene un peso muy limitado en España, en línea con el diferencial general de gasto en políticas activas de empleo con respecto a la

⁹⁵ *PES and older workers. Toolkit for public employment services*. Julio de 2012.

⁹⁶ La plasmación de estos principios en políticas concretas de orientación en algunos Estados miembros de la UE se encuentra reflejada en el epígrafe 3.1.1.

UE. Así, los servicios de mercado de trabajo ocuparon en España en 2011⁹⁷ un 0,106 por 100 del PIB, la mitad de la media de la Unión, situada en el 0,213 por 100. El diferencial es más acusado cuando la comparación toma en cuenta las tasas de desempleo, ya que entonces el gasto en servicios de mercado de trabajo por punto de desempleo alcanza el 0,005 por 100 del PIB en España, lo cual representa un 78,6 por 100 menos que en el conjunto de la UE, donde ocupa el 0,023 por 100.

Desde esta situación de partida, la crisis ha dado lugar a algunas medidas legislativas destinadas a aumentar los recursos y eficacia de las funciones de orientación de los servicios de empleo en un contexto de fuerte deterioro del mercado de trabajo.

Una de las medidas más tempranas se concretó en el Plan Extraordinario de Medidas de Orientación, formación profesional e inserción laboral (PEMO), aprobado en el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica. A fin de incrementar la contratación laboral y reforzar la inserción de los trabajadores desempleados o expuestos a riesgo de exclusión del mercado laboral, el Plan estableció la contratación de un nuevo contingente de orientadores (1.500), a incorporar en las oficinas de empleo de todo el territorio nacional, y a los cuales se dotaría de formación específica. Los PEMO fueron objeto de distintas prórrogas hasta finales de 2012⁹⁸, cuando concluyó el Programa.

La medida constituía un paso encaminado a limitar la importante brecha de los servicios públicos de empleo españoles con respecto a la UE en términos de recursos humanos empleados (cuadro 24). La disponibilidad de datos comparables es escasa y, en este caso, se remonta a 2006. No obstante, el mensaje acerca de la infradotación de los servicios de empleo en España es contundente. Aunque el proceso de apertura hacia la colaboración público-privada debería suponer una vía de incremento de los efectivos concentrados en estas funciones, cabe insistir en la importancia de asegurar los recursos necesarios para atender a los retos planteados por el escenario económico actual.

⁹⁷ Los datos de 2011 son los últimos disponibles en la serie ofrecida por Eurostat. Para una visión más completa del gasto comparado en políticas de empleo en España y la UE, véase la parte correspondiente a políticas de empleo de las distintas ediciones de la Memoria CES.

⁹⁸ Cabe señalar que los PEMO también contemplaron algunos incentivos económicos con objeto de incrementar la eficacia de la búsqueda de empleo, así como aumentar las posibilidades de colocación. Las subvenciones a los trabajadores en proceso de búsqueda de trabajo, de 350 euros al mes durante un máximo de 3 meses, se prevén para los trabajadores que hubiesen sufrido la extinción de una relación laboral en los 24 meses anteriores, que no percibiesen prestación ni subsidio por desempleo y careciesen de rentas superiores al IPREM mensual.

Por su parte, las subvenciones para facilitar la movilidad geográfica beneficiaban a los desempleados cuya contratación implicara un traslado de su residencia habitual a más de 100 km. y fuesen contratados en modalidad indefinida o temporal durante, por lo menos, 6 meses.

CUADRO 24

EFFECTIVOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, 2006*

	P. Activa	Parados	Efectivos totales SPE	Efectivos por cada 1000 personas activas	Efectivos por cada 1000 desempleados
Alemania	41.627,9	4.248,6	74.009	1,8	17,4
Austria	4.123,7	195,6	4.348	1,1	22,2
Bélgica	4.647,2	383,2	6.470	1,4	16,9
Bulgaria	3.415,7	305,7	2.825	0,8	9,2
Chipre	374,3	17,0	110	0,3	6,5
Dinamarca	2.919,1	113,8	6.400	2,2	56,2
Eslovaquia	2.657,7	355,4	nd	-	-
Eslovenia	1.022,0	60,8	nd	-	-
España	21.584,8	1.837,1	7.996	0,4	4,4
Estonia	686,8	40,5	289	0,4	7,1
Finlandia	2.647,9	204,4	3.700	1,4	18,1
Francia	27.604,3	2.431,2	27.118	1,0	11,2
Grecia	4.886,8	434,5	nd	-	-
Holanda	8.596,6	335,7	4.176	0,5	12,4
Hungría	4.246,7	316,7	3.500	0,8	11,1
Irlanda	2.131,6	93,0	530	0,2	5,7
Italia	24.661,6	1.673,4	nd	-	-
Letonia	1.166,6	79,5	679	0,6	8,5
Lituania	1.588,4	89,4	nd	-	-
Luxemburgo	205,0	9,7	nd	-	-
Malta	162,9	11,2	nd	-	-
Polonia	16.937,9	2.344,3	nd	-	-
Portugal	5.587,3	427,8	3.839	0,7	9,0
R. Checa	5.199,7	371,7	5.007	1,0	13,5
Reino Unido	30.573,0	1.641,7	70.407	2,3	42,9
Rumanía	10.019,6	728,4	nd	-	-
Suecia	4.766,2	336,8	11.206	2,4	33,3

*El año 2006 es el último corte para el que se disponen datos de un número suficiente de países de la UE para ejercer la comparación. Los datos de población activa y parados utilizados se refieren al mismo año. Existen datos más recientes de efectivos en los servicios públicos de empleo de algunos países en la base de datos <http://www.pesmonitor.eu/Database>, financiada por la Comisión Europea.

Fuente: OIT, *PES Administrative Statistics 2006* y Eurostat

Como ya se ha expuesto en el apartado 3.1.2, el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, supuso un paso ambicioso hacia la reconfiguración de las PAE en el medio y largo plazo. Entre otras medidas, en materia específica de intermediación se incentivó el tratamiento individualizado y personalizado de los desempleados, regulado desde entonces como derecho subjetivo y plasmado en la firma de un ‘acuerdo personal de empleo’, generador de derechos y obligaciones recíprocas entre el servicio de empleo y el desempleado con objeto de reforzar la corresponsabilidad de las actuaciones.

De forma destacada, el R.D.-ley señaló entre los colectivos prioritarios a los trabajadores de 45 y más años. Sobre estos trabajadores se aplicaría con preferencia el modelo de atención presonalizada establecido por la norma y articulado mediante itinerarios personalizados de inserción (IPI). Este instrumento, de aplicación gradual hasta alcanzar al conjunto de desempleados, determinaría las acciones a aplicar sobre cada demandante de empleo en concreto, atendiendo a su perfil profesional, necesidades y expectativas, en correspondencia con la situación del mercado de trabajo.

El cuadro 25 muestra las distintas modalidades de actuación en materia de orientación laboral llevadas a cabo por los servicios públicos de empleo en 2013, así como su comparación con los niveles de participación previos a la crisis. Más allá del importante incremento del número de participantes, coherente con la evolución negativa del mercado de trabajo, los cambios más destacados en los extremos de la serie hacen referencia al peso adquirido por los PEMO y los IPI, surgidos como medidas de respuesta a la crisis, y que alcanzan poco más del 12 por 100 del conjunto de participaciones. También se detecta el trasvase de las actuaciones curriculares hacia la atención personalizada. Esta última categoría es, junto a la tutoría individual, la que atrae a un mayor número de participantes en acciones de orientación (más de un tercio del total).

Aunque el peso adquirido por algunas modalidades apunta hacia una tendencia adecuada, basada en la mayor intensidad de la orientación, cabría reforzar el enfoque de las mismas hacia los trabajadores de más edad. Así, en referencia a los mencionados IPI, especialmente enfocados a los parados de larga duración, resulta importante señalar cómo los participantes de 45 y más años apenas representan un 14,8 por 100 del total. De hecho, la modalidad específica destinada a los parados de larga duración mayores de 45 años ocupa un peso marginal dentro del conjunto de itinerarios: 2,7 miles de actuaciones en 2013.

Con carácter más general, las acciones de orientación deberían incidir con mayor fuerza sobre los desempleados de larga duración, que tan solo representan un tercio del total de participantes y en los que se encuentran mayoritariamente representados los trabajadores de más edad.

Asimismo, atendiendo a la participación de los trabajadores de 45 y más años en relación a su peso sobre el conjunto de desempleados, se detecta una infrarrepresentación significativa de este grupo en las modalidades de grupos de búsqueda activa de empleo y taller de entrevista. En cambio, se observa sobrerrepresentación en la mencionada modalidad de atención personalizada, que es una de las más genéricas.

CUADRO 25

PARTICIPANTES EN ACCIONES DE ORIENTACIÓN LABORAL LLEVADAS A CABO POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, 2013

	núm. participantes				edad					tiempo en desempleo			percept. prestac.	nivel de estudios					personas con discapac.
	2013	% s. tot.	2007	% s. tot.	16-44	45-49	50-54	55-59	>59	< 6 m.	entre 6 y 12 m.	> 1 año		sin estudios	básico	formación prof.	bachiller	universit.	
<i>Servicios de orientación</i>																			
Orientación e información profesional	399.572	8,5	185.908	8,8	69,8	13,3	9,6	5,2	2,2	60,6	11,2	28,2	11,9	1,6	65,4	15,6	7,0	10,4	2,4
Tutoría individual	898.388	19,2	414.463	19,6	70,2	13,1	9,3	5,2	2,3	57,9	11,4	30,4	5,5	2,0	67,4	14,8	6,7	9,0	1,0
Técnicas instrumentales	69.296	1,5	26.481	1,3	73,1	12,4	8,6	4,4	1,4	60,0	12,3	27,5	8,4	0,9	62,2	16,1	7,8	13,0	0,8
Aspectos personales	5.848	0,1	5.867	0,3	66,9	15,0	11,0	4,9	2,3	36,2	17,3	46,1	26,7	2,6	70,8	14,0	5,3	7,2	4,2
Grupos búsqueda activa de empleo	89.333	1,9	20.758	1,0	81,9	8,7	5,8	2,7	0,9	42,9	16,4	40,4	6,8	1,9	60,0	18,0	7,6	12,5	1,0
Taller de entrevista	22.203	0,5	6.746	0,3	77,3	10,9	7,3	3,4	1,1	37,7	18,0	44,0	11,5	1,1	57,6	16,5	7,9	16,9	1,0
Información profesional	403.310	8,6	51.867	2,5	71,0	12,3	9,0	5,3	2,4	57,5	12,5	29,6	33,2	1,7	63,7	15,9	7,4	11,2	2,6
Atención personalizada	1.681.464	35,9	108.603	5,1	64,9	14,8	10,5	6,6	3,3	51,1	14,3	34,6	14,4	1,3	59,4	14,5	10,5	14,3	1,6
Actuación curricular/reclasificación	441.138	9,4	1.240.380	58,8	71,6	9,5	8,0	6,6	4,4	93,4	1,5	2,5	18,0	4,2	58,8	10,4	12,0	14,6	0,9
Planes extraordinarios de medidas de orientación (PEMO)	376.299	8,0	11	0,0	69,9	13,1	9,4	5,2	2,4	51,6	14,1	34,1	19,8	1,1	65,1	15,9	7,1	10,8	2,0
Itinerarios personalizados de inserción (IPI)	205.646	4,4	0	0,0	86,1	6,6	4,5	2,2	0,6	11,3	16,3	52,7	1,1	1,9	70,6	13,9	6,3	7,2	0,4
IPI jóvenes 16-30 a.	4.018	0,1	0	0,0	99,4	0,4	0,1	0,1	0,0	61,3	16,9	21,7	30,6	1,8	84,0	6,9	3,2	4,1	3,0
IPI >45 a. desempleados larga dur.	2.675	0,1	0	0,0	1,6	36,1	32,3	20,0	9,9	21,7	3,9	74,4	62,4	2,4	89,7	3,1	2,8	1,9	5,8
IPI procedentes construcción	948	0,0	0	0,0	83,6	7,9	4,4	2,8	1,2	43,0	21,5	35,4	61,8	3,5	94,1	1,6	0,5	0,3	1,9
IPI procedentes de otros sectores	1.121	0,0	0	0,0	81,9	9,4	4,7	2,9	1,2	48,6	13,5	37,9	55,3	2,8	86,1	7,0	2,1	2,1	6,1
<i>Orientación al autoempleo</i>																			
Orientación para el Autoempleo	2.669	0,1	937	0,0	70,7	15,3	9,6	3,7	0,8	73,2	14,0	12,8	6,3	0,2	40,9	19,2	13,5	26,2	0,3
Información y motivación	42.222	0,9	29.787	1,4	76,1	11,0	7,2	3,7	2,0	33,8	20,2	32,6	12,7	2,3	53,1	15,9	10,6	18,1	1,0
Asesoramiento	37.525	0,8	19.124	0,9	80,6	10,3	6,2	2,3	0,6	52,4	18,6	29,0	15,8	0,9	49,9	18,6	9,9	20,7	1,1
Total	4.683.675	100,0	2.110.932	100,0	69,6	12,9	9,2	5,6	2,7	55,8	12,3	30,5	44,3	1,8	62,7	14,6	8,8	12,2	2,1

Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el SEPE para este Informe.

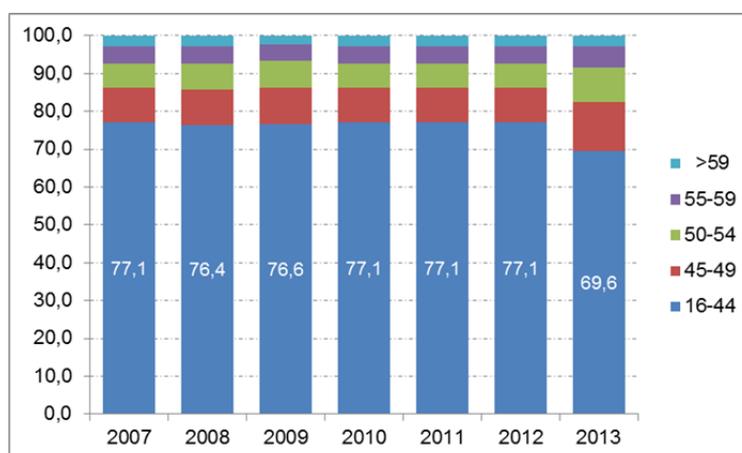
El perfil de edad de los participantes en acciones de orientación (gráfico 10) muestra una notable estabilidad en cuanto al peso de los mayores de 45 años sobre el conjunto de participantes, al ocupar en torno al 22-23 por 100 del total entre 2007 y 2012. Por este motivo, resulta destacable el ascenso en la participación de este grupo de edad en 2013, que pasa a representar el 30,4 por 100 del total y se acerca, de esta manera, a una representación acorde con el peso del grupo sobre el conjunto de desempleados.

No obstante, una mayor desagregación dentro del grupo de mayores de 45 años revela cómo el mencionado incremento de 2013 se apoyó en una mayor participación de los intervalos de edad más bajos (es decir, 45-49 y 50-54), mientras que los trabajadores mayores de 55 años vieron disminuir su peso relativo dentro del grupo. En este sentido, el registro de 2013 acentúa la descompensación existente en cuanto a la participación de los distintos subgrupos de mayores de 45 años en términos de su peso respectivo sobre el total de desempleados. Así, mientras que los desempleados entre 45 y 54 años de edad representaron en 2013 el 60,1 por 100 de los desempleados mayores de 45 años, estos supusieron el 70 por 100 de los participantes en actuaciones de orientación⁹⁹.

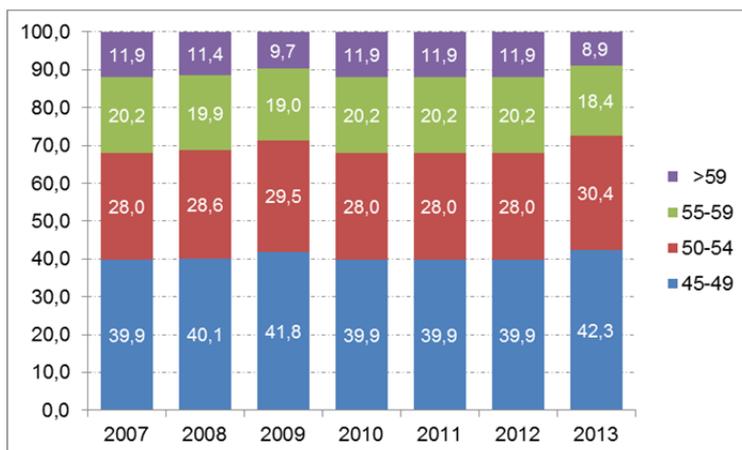
GRÁFICO 10

EDAD DE LOS PARTICIPANTES EN SERVICIOS DE DEMANDA DE EMPLEO, 2007-2013

(porcentaje sobre el total de participantes y sobre los participantes de 45 y más años)



⁹⁹ La sobrerrepresentación se extiende a lo largo de toda la serie disponible; en su registro mínimo, correspondiente a 2012, la sobrerrepresentación de los trabajadores entre 45 y 54 años de edad es de 6,8 puntos porcentuales.



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el SEPE para este Informe.

Es importante prestar atención a la evolución futura de estas tendencias, en la medida que pueden acentuar el empeoramiento relativo de los mayores de 55 años por lo que hace a la participación en acciones de orientación. Sin ir más lejos, esta posición de desventaja estaría influyendo, al menos en parte, sobre la frecuencia en las colocaciones de los participantes en servicios de demanda de empleo ejecutados por los servicios de empleo¹⁰⁰ (gráfico 11). Estos resultados no representan tasas de inserción en sentido estricto, en la medida que no permiten inferir cuántos de los participantes que reciben servicios de demanda resultan colocados. Sin embargo, de los datos se deriva la importancia de estas acciones, ya que una parte sustancial de los trabajadores que lograron emplearse recibieron, en los 6 meses anteriores a la colocación, uno o más servicios por parte de los servicios públicos de empleo. Y se constata una brecha significativa en la frecuencia de las colocaciones entre los trabajadores de 55 y más años con respecto a los de 45 a 54 años. La tasa de estos últimos no solamente es más elevada, sino que resulta equiparable a la del conjunto de trabajadores, cuando no ligeramente superior (45-49 años).

La perspectiva cronológica de la inserción ofrece algún otro elemento de interés, en la medida que el incremento observable entre 2009 y 2012¹⁰¹ incidió sobre todos los grupos de edad pero, por otro lado, inauguró una senda divergente que acentuó el empeoramiento relativo de los trabajadores de 55 y más años. Así, mientras que el incremento de la inserción fue notable hasta los 54 años de edad y reprodujo en buena medida la intensidad del ascenso en todas las edades, la mejora de los trabajadores

¹⁰⁰ Es decir, además de las acciones de orientación mostradas anteriormente, los datos también reflejan las inserciones resultantes de acciones de formación y fomento del empleo. Estas últimas representaban en 2013 un 12,5 por 100 sobre el total en términos de participantes.

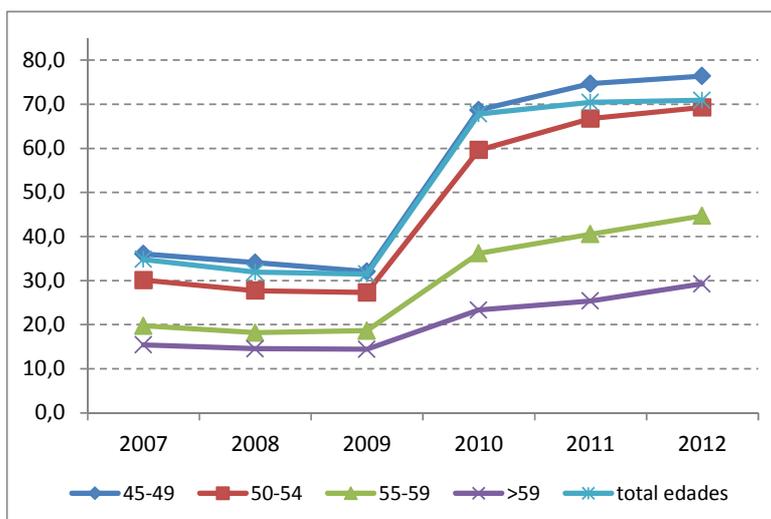
¹⁰¹ No se incluyen los datos correspondientes a 2013. La serie de inserción facilitada por el SEPE toma en cuenta el porcentaje de trabajadores colocados que recibieron, en los 6 meses anteriores a la colocación, uno o más servicios de demanda de empleo por parte de los servicios públicos de empleo. Por ello, los últimos datos disponibles, de abril de 2014, no recogen todavía el total de colocaciones imputables a las acciones de 2013 e imposibilita la comparación con el resto de la serie.

mayores de 55 años, aun siendo perceptible, fue más modesta. No obstante, la principal conclusión que se deriva de los datos es que, en medio de un contexto de fuerte crisis del mercado de trabajo, la evolución de la inserción no dejó de ser positiva a lo largo de la serie.

GRÁFICO 11

FRECUENCIA EN LAS COLOCACIONES DE LOS PARTICIPANTES EN SERVICIOS DE DEMANDA DE EMPLEO, 2007-2012

(porcentaje de trabajadores colocados que recibieron, en los 6 meses anteriores a la colocación, uno o más servicios de demanda de empleo por parte de los servicios públicos de empleo)



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el SEPE para este Informe.

EL RETO PENDIENTE DE LA EVALUACIÓN

Cabría inferir de los resultados anteriores una cierta efectividad de las políticas activas directamente aplicadas sobre los demandantes de empleo. No obstante, habría que tomar en cuenta ciertos matices, ya que al reflejar éstos la frecuencia de las colocaciones de los participantes en acciones de demanda –una o varias–, no se dispone de información específica acerca de las acciones concretas.

De hecho, la evaluación de las políticas activas continúa siendo, con carácter general, un reto pendiente¹⁰². Así, la falta de datos debida a la ausencia de elementos básicos, como la identificación de los participantes, la caracterización de las actuaciones ejercidas sobre los mismos o la definición de grupos de control dificulta la evaluabilidad de las políticas, que debería constituir parte fundamental de las mismas y ser tomada en cuenta

¹⁰² El CES ha llamado la atención sobre esta cuestión en varias ocasiones. Véase al respecto la Memoria CES de 2013 (capítulo II, epígrafe 1.3.3.) o el Informe CES 1/2005, *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo* (pág. 59 y ss)

en origen, en el momento de su diseño. Sólo bajo estos supuestos pueden extraerse conclusiones fiables sobre la efectividad de las políticas.

Asimismo, las políticas aplicadas en España deberían incidir en las directrices de orientación que, con carácter general, han sido identificadas como positivas en la medida que incrementan la probabilidad de encontrar empleo. A este respecto, cabe mencionar la importancia de intensificar y personalizar la orientación e intermediación (en línea con los mencionados IPI) o adelantar las entrevistas en profundidad con los desempleados¹⁰³. También se observan resultados positivos cuando disminuye el número de personas a cargo de un agente del servicio de empleo y se incrementa el grado de responsabilidad de dichos agentes sobre los resultados de inserción.

Por lo demás, y en paralelo a la perspectiva sobre los demandantes de empleo, los servicios de mercado de trabajo también deberían prestar mayor atención a las necesidades de los ofertantes de empleo. En este sentido, algunos servicios públicos de empleo en el ámbito europeo han desarrollado actuaciones específicas favorecedoras de un flujo más directo de información entre las empresas y los servicios de empleo. Con ello se persigue incrementar el número de ofertas captadas, conseguir descripciones más precisas de los puestos de trabajo a cubrir y facilitar una preselección de candidatos más ajustada a los requisitos de las vacantes¹⁰⁴.

INTERMEDIACIÓN LABORAL: LOS RETOS PLANTEADOS POR LA COLABORACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Las acciones de intermediación laboral entre trabajadores y empresas tienen como objeto maximizar las oportunidades de conexión entre oferta y demanda de empleo. Este ámbito, tradicionalmente dominado por los servicios públicos de empleo, ha experimentado transformaciones importantes en los últimos años en España. El aumento de las demandas de atención provocado por la crisis del empleo, sumado a la mencionada infradotación de los servicios públicos de empleo así como la oportunidad de aprovechar la experiencia de empresas privadas en este ámbito, han dado como resultado una apertura progresiva a la colaboración público-privada en el mismo.

La Ley 35/2010 dio inicio a estos cambios al autorizar la actividad de agencias privadas con ánimo de lucro en las tareas de vinculación entre oferta y demanda. No obstante, la misma norma excluía a las empresas de trabajo temporal de las actividades de intermediación.

¹⁰³ Algunas políticas europeas con enfoque particular sobre los desempleados de mayor edad cuentan, entre sus medidas más destacadas, con el acortamiento de los tiempos de espera para la realización de los primeros contactos con los orientadores; Comisión Europea, *Peer review: 'PES and older workers'*. *The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services*, junio 2012. Sobre esta cuestión, véase el epígrafe 3.1.1.

¹⁰⁴ *Ibidem*

La Ley 3/2012 puso fin a esta dicotomía, al admitir que las ETT pudiesen desarrollar directamente tareas de colocación, añadidas a la función tradicional de cesión de trabajadores a las empresas usuarias¹⁰⁵. Los requisitos para ello son la gratuidad en la prestación del servicio a los demandantes de empleo, así como la presentación de una declaración responsable ante el SEPE, que deberá supervisar esta actividad.

Desde entonces, la profundización en la colaboración público-privada en las tareas de intermediación aparece como objetivo en los distintos Planes Anuales de Políticas de Empleo (PAPE) y formulaciones estratégicas de las políticas activas en España. A pesar de ello, la ausencia de datos de la vertiente privada de la intermediación impide su evaluación, si bien las directrices a seguir por la misma ya han sido plasmadas por el Acuerdo Marco de colaboración privada con los servicios públicos de empleo en las Comunidades Autónomas¹⁰⁶.

La apertura hacia la colaboración público-privada plantea, desde la perspectiva de edad que ocupa a este informe, cuestiones no menores. En este sentido, ciertos aspectos deben delimitarse con nitidez a fin de preservar los principios de igualdad y no discriminación en el acceso a la intermediación por parte de los trabajadores desempleados. Así, se debería garantizar mediante un sistema de incentivos económicos adecuado que las entidades privadas no elijan concentrar su actividad en los participantes con mayor probabilidad de colocación. De forma contraria, ello supondría una menor atención sobre los trabajadores mayores o, cuanto menos, sobre los perfiles menos empleables dentro de ese grupo de edad. La distribución equitativa de carteras de desempleados a las agencias, con un adecuado reflejo de la distribución total de edades y, dentro de ésta, de los distintos perfiles, cualificaciones y niveles de formación, resulta por tanto esencial.

El PAPE correspondiente a 2013 incluía una serie de indicadores destinados a evaluar la efectividad de las políticas activas de empleo llevadas a cabo por parte de los servicios de empleo¹⁰⁷. Entre ellos, se incluyeron algunos con enfoque específico sobre los trabajadores de mayor edad, con lo que tan solo cabe esperar que estas prioridades se trasladen, de manera equivalente, a las empresas privadas colaboradoras.

¹⁰⁵ Recientemente, el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, ha autorizado además que las ETTs puedan desarrollar actividades de formación, así como de asesoramiento y consultoría de recursos humanos.

¹⁰⁶ MEYSS, Pliego de cláusulas administrativas particulares y condiciones técnicas para la celebración, por procedimiento abierto, de un acuerdo marco con agencias de colocación para la colaboración con servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas, 5 de agosto de 2013.

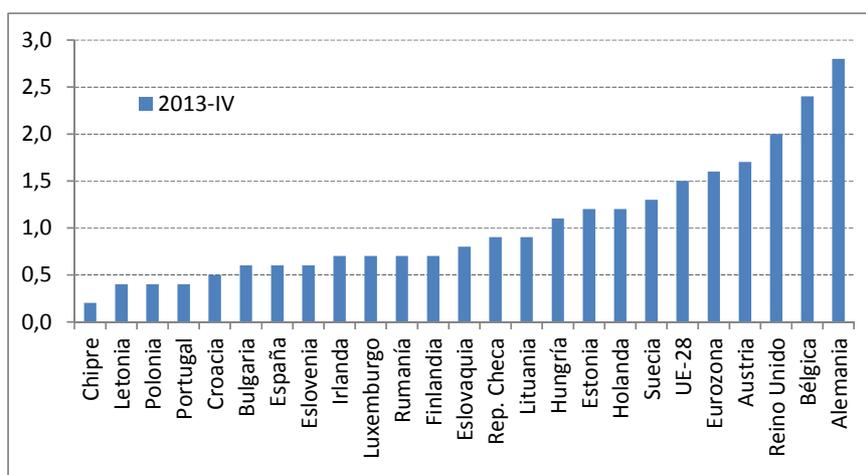
¹⁰⁷ *Memoria CES 2013*, capítulo II, epígrafe 1.3.1.

La culminación del proceso de colaboración pública-privada debería conducir a una mayor captación de ofertas de empleo por parte de los servicios públicos de empleo y las entidades colaboradoras. Según los últimos datos disponibles, el SEPE solamente gestiona en torno al 15 por 100 del total de puestos ofertados por las empresas¹⁰⁸. Ello podría suponer mayores oportunidades de colocación para los trabajadores mayores de 45 años. Cabe recordar al respecto que este grupo de trabajadores, cuando son enviados a ofertas de trabajo directamente gestionadas por los servicios de empleo, presentan una tasa de colocación relativamente más elevada a la que su peso dentro del total de envíos a ofertas hubiera hecho prever. Así, según los datos de 2013, mientras que los trabajadores de ese grupo de edad representaron el 34,2 por 100 de los envíos a ofertas, estos supusieron el 41,6 por 100 de las colocaciones totales¹⁰⁹.

Con todo, es necesario relativizar el impacto potencial de una mayor captación de ofertas por parte de los servicios de empleo, ya que el principal problema de la intermediación laboral en España radica en que la tasa de vacantes por número de desempleados se encuentra entre las más bajas de toda la Unión Europea (gráfico 12).

GRÁFICO 12

TASA DE VACANTES DE EMPLEO EN LA UE, 2013



Fuente: Eurostat

Tasa de vacantes = $[\text{vacantes} / (\text{vacantes} + \text{puestos ocupados})] * 100$

Las vacantes se refieren a los sectores de industria, construcción y servicios.

No hay datos disponibles para Dinamarca, Francia, Grecia, Italia y Malta.

¹⁰⁸ MEYSS, *Encuesta de Coyuntura Laboral*, módulo anual 2011. A 10 de julio de 2014, el volumen de ofertas que albergaba el portal EURES alcanzaba los 2,2 millones de puestos vacantes disponibles, de los cuales tan solo 5.700 se ofertaban en España.

¹⁰⁹ *Memoria CES 2013*, capítulo II, epígrafe 1.3.3. Para una mayor perspectiva cronológica sobre esta variable, véanse las ediciones anteriores.

3.3.2. Formación y recualificación

La formación de oferta dirigida a los trabajadores en paro es una herramienta de política de empleo fundamental para los fines de activación e inserción laboral, previniendo el riesgo de desempleo de larga duración, así como para garantizar oportunidades de recualificación y reciclaje profesional especialmente necesarias para los desempleados procedentes de los sectores y ocupaciones más afectados por la crisis.

LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS PARADOS: UN INSTRUMENTO DE ALCANCE CADA VEZ MÁS LIMITADO

La tasa de cobertura de trabajadores desempleados en la formación de oferta dirigida prioritariamente a ellos, que ya partía de niveles ciertamente limitados en los años anteriores a la crisis, se ha ido reduciendo de forma clara y continuada en los últimos ejercicios, hasta alcanzar un nivel que sólo puede calificarse de notoriamente escaso e insuficiente. Así, si bien el esfuerzo en términos absolutos se ha mantenido en todos estos años (con alguna alza como la registrada en 2010), en torno al cuarto de millón de desempleados beneficiarios de estas acciones, en términos relativos ha caído drásticamente, desembocando en una situación en la que este concreto instrumento de política de empleo ha visto enormemente reducido su potencial impacto ante las proporciones adquiridas por el paro en este periodo (cuadro 26).

CUADRO 26

COBERTURA DE LOS DESEMPLEADOS EN LA FORMACIÓN DE OFERTA, 2007-2013

(Desempleados que finalizan curso con evaluación positiva en cada año sobre parados registrados)

Años	Desempleados formados (1)			Paro reg.(2)	% Cobertura
	Total	Hombres	Mujeres		
2007	262.248	102.523	159.725	2.039.000	12,9
2008	235.205	96.767	138.438	2.539.900	9,3
2009	273.069	126.051	147.018	3.644.000	7,5
2010	323.552	161.552	162.000	4.060.756	8,0
2011	251.819	130.480	121.339	4.257.160	5,9
2012	257.999	119.478	138.521	4.720.404	5,5
2013	212.242	99.990	112.252	4.845.000	4,4

(1) Trabajadores que finalizan curso con evaluación positiva en cada año. (2) Medias anuales.
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

La reducida cobertura de la formación para el empleo a los parados plantea la necesidad urgente de ampliar su alcance, lo que pasaría por recuperar, al menos, los niveles que había alcanzado antes de la crisis. Ello supondría aumentar el número de desempleados formados adicionales en 375.000¹¹⁰, lo que exigiría un importante esfuerzo económico y

¹¹⁰ Como resultado de aplicar el 13 por 100 a la media de paro registrado en 2013 y calcular la diferencia entre esa cifra y la media de desempleados participantes en formación en 2011 y 2012 (sorteando la posible provisionalidad de los datos de participación correspondientes a 2013).

de coordinación de los servicios públicos de empleo, probablemente mediante programas “de choque” que pudieran llevar a resultados en un plazo de tiempo relativamente breve. Ello apunta, de nuevo, a la necesidad de garantizar la suficiencia de los recursos financieros que se destinan a la formación para el empleo, asegurando al mismo tiempo una adecuada evaluación y una gestión eficiente de la misma, todo ello dentro del actual contexto de restricciones presupuestarias derivadas de los objetivos y las políticas de consolidación fiscal.

INFRARREPRESENTACIÓN FORMATIVA DE LOS DESEMPLEADOS MAYORES

Si se atiende a la estructura por edades de los participantes en este tipo de formación y de los parados registrados potencialmente beneficiarios puede observarse, en primer lugar, que la proporción en la que participan en acciones formativas los trabajadores pertenecientes al grupo considerado, de 45 años o más, es inferior a la total en todos los ejercicios y es decreciente con la edad, quedando los desempleados de más edad en una situación comparativamente de mayor desatención y falta de oportunidades formativas (cuadro 27); esto se pone especialmente de manifiesto en el último año, en el que la tasa de participación de los desempleados de 50 y más años ha llegado a ser mínima, en torno a la mitad de la (ya muy escasa) que tenían en 2010.

No obstante, no puede dejar de mencionarse que, seguramente como consecuencia de la evolución de la estructura por edades del paro registrado, condicionada por el fuerte aumento del paro entre los jóvenes, la tasa de cobertura de los parados formados ha caído más rápidamente en los grupos de edad jóvenes, que si bien partían de niveles de participación en formación más elevados, entre 2007 y 2013 su tasa ha caído en 11,6 puntos frente a los 8,5 de disminución en el total, por lo que en el último año su tasa de participación en formación fue ya tan limitada que no cabe apreciar una diferencia sustancial con los demás grupos de edad, estando todos ellos en realidad afectados por prácticamente una misma escasez de oportunidades en el ámbito de la formación de oferta.

CUADRO 27

COBERTURA DE LOS DESEMPLEADOS EN LA FORMACIÓN DE OFERTA, POR SEXO Y EDAD

(Desempleados que finalizan curso con evaluación positiva en cada año sobre parados registrados en cada edad)

	2007			2010			2013		
	Formados	Parados	% Cobertura	Formados	Parados	% Cobertura	Formados	Parados	% Cobertura
Total	262.248	2.039.000	12,9	323.552	4.060.756	8,0	212.242	4.845.302	4,4
<45	221.956	1.284.650	17,3	262.103	2.659.586	9,9	164.948	2.878.974	5,7
45-49	20.556	215.231	9,6	31.409	454.169	6,9	25.240	635.750	4,0
50-54	11.623	196.035	5,9	19.138	391.306	4,9	15.253	557.514	2,7
55-59	6.011	198.974	3,0	8.579	332.394	2,6	5.872	486.002	1,2
60+	2.102	144.115	1,5	2.323	223.302	1,0	929	287.063	0,3
Hombres	102.523	791.800	12,9	161.552	2.030.479	8,0	99.990	2.375.676	4,2
<45	90.222	497.600	18,1	133.157	1.351.203	9,9	78.993	1.403.249	5,6
45-49	5.587	73.000	7,7	14.076	218.544	6,4	10.715	311.480	3,4
50-54	3.410	67.900	5,0	8.730	184.415	4,7	6.884	276.143	2,5
55-59	2.245	81.000	2,8	4.312	160.571	2,7	2.894	245.108	1,2
60+	1.059	72.300	1,5	1.277	115.746	1,1	504	139.697	0,4
Mujeres	159.725	1.247.200	12,8	162.000	2.030.277	8,0	112.252	2.469.626	4,5
<45	131.734	787.000	16,7	128.946	1.308.382	9,9	85.955	1.475.725	5,8
45-49	14.969	142.200	10,5	17.333	235.626	7,4	14.525	324.270	4,5
50-54	8.213	128.100	6,4	10.408	206.891	5,0	8.369	281.371	3,0
55-59	3.766	118.000	3,2	4.267	171.822	2,5	2.978	240.894	1,2
60+	1.043	71.800	1,5	1.046	107.556	1,0	425	147.366	0,3

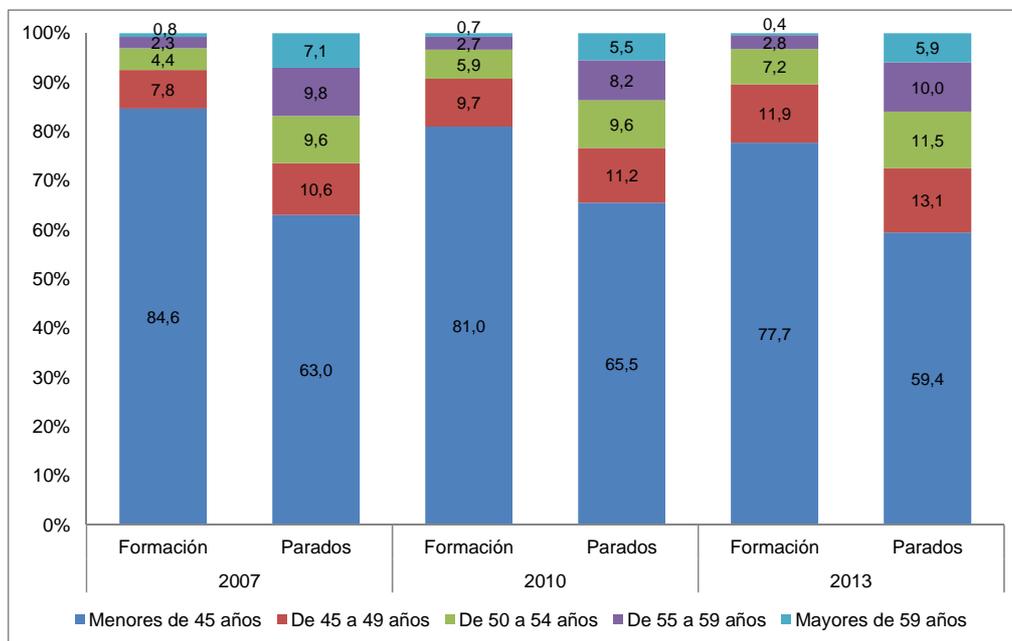
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

En todo caso, dentro del contexto de cifras relativamente decrecientes de todos los parados beneficiarios de las acciones formativas, sigue siendo cierto que, si se atiende a la participación en formación de los parados de 45 y más años de edad en relación al peso que tienen en el conjunto del paro registrado, se observa (gráfico 13) que aquélla es deficitaria en todos los ejercicios, con una media de -18,5 puntos de diferencia entre formación y paro entre 2007 y 2013 para todo el colectivo (desempleados de 45 o más años), y desde luego menor que la del otro agregado de edad (desempleados menores de 45 años). Ello corrobora la infrarrepresentación que presentan aquellos en el conjunto de la formación de oferta a los desempleados, más acentuada en los subgrupos a partir de los 50 años.

GRÁFICO 13

PARTICIPACIÓN DE LOS PARADOS EN ACCIONES FORMATIVAS, 2007-2013

(Porcentaje de participación en acciones formativas y en el paro registrado de cada grupo de edad en cada año)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

La brecha que presentan los demandantes desempleados de edades mayores en su participación en acciones formativas con respecto a la proporción que suponen en el paro registrado debería llevar, además de indagar en sus causas y significado, a impulsar una mejora urgente de su nivel de participación en la formación dentro de la planificación anual de las políticas de empleo.

El incremento propuesto en el número de parados beneficiarios de la formación para el empleo, como medida de choque para recuperar al menos los niveles de cobertura anteriores a la crisis, debería al mismo tiempo propiciar una estructura de participación en la FPE más equilibrada por edades, ante las necesidades crecientes de colectivos diferenciados en atención a sus características. A tal fin sería necesario realizar un esfuerzo proporcionalmente mayor en favor de los desempleados pertenecientes a los grupos quinquenales de más edad.

TASAS DE INSERCIÓN TAMBIÉN INFERIORES EN LOS DESEMPLEADOS DE MÁS EDAD QUE RECIBEN FORMACIÓN

Por otra parte, el segmento de desempleados de 45 y más años que han recibido formación de oferta presenta así mismo unas tasas de inserción laboral, medidas como proporción de desempleados que han recibido formación en un año determinado y que

son contratados durante el año siguiente¹¹¹, inferiores a las que alcanzan los grupos de edad más jóvenes (cuadro 28).

Dicha situación debe contextualizarse, en todo caso, dentro de una tendencia más amplia de disminución de las tasas totales de inserción de los parados participantes en acciones formativas, con -9,8 puntos de caída entre 2007 y 2013 (más acentuada en los hombres, con -12,1 puntos, que en las mujeres, con -8,1), que ha venido impulsada por una crisis de demanda con dos profundas recesiones y una intensa destrucción de empleo en pocos años.

En ese contexto, los porcentajes de los que encuentran un empleo durante el año siguiente a haber participado en acciones formativas proporcionadas por los servicios públicos de empleo son claramente inferiores en el caso de los trabajadores de 45 y más años, con un diferencial que es creciente con la edad. Así, en 2012, último ejercicio del que hay datos completos para el indicador de inserción, los desempleados de 45 a 49 años presentaron una tasa inferior en 7 puntos a la total, los de 50 a 54 años tuvieron -15,4 puntos de diferencia, los de 55 a 59 tuvieron -26,1, y los desempleados de 60 y más años -40,5 puntos. De nuevo, estas diferencias fueron más acusadas entre los hombres que entre las mujeres, quienes en 2012 presentaron unas tasas de inserción algo mejores en todos los subgrupos de edad mencionados, en contraste con 2010 y 2007, en los que se aprecia claramente la situación contraria.

Con todo, no pueden dejar de señalarse dos circunstancias que matizan y completan lo anterior. Así, la evolución más negativa, en términos comparativos, la han registrado los desempleados formados de edades jóvenes (-9,8 puntos de caída entre 2007 y 2012 para los menores de 45 años) y de los grupos de 45 a 49 años (-6,4 puntos) y de 50 a 54 (-4,1), que venían de tasas altas de inserción, también como consecuencia fundamentalmente de la situación general de la actividad económica y del mercado de trabajo, y que esa tendencia de disminución parece haberse frenado, a tenor de la comparación de las tasas de 2010 y 2012; y, por otra parte, que la franja de desempleados de mayor edad, los que tienen de 55 años en adelante, no es que hayan tenido una evolución negativa, sino que simplemente se han mantenido en los pobres niveles de inserción que han venido arrastrando desde tiempo atrás.

¹¹¹ Las cifras sobre inserción se basan, pues, en un indicador que pone en relación los trabajadores desempleados que han recibido, y finalizado con éxito, formación en un año y son contratados hasta el último día del año siguiente, pero no permite conocer en qué medida dicha formación ha sido el factor determinante para la contratación. Una evaluación adecuada del subsistema de formación profesional para el empleo, y de su gestión eficiente, como la que se propugna en este Informe, debería comprender evaluaciones del impacto efectivo que tiene la FPE proporcionada a los desempleados sobre la inserción laboral de estos.

Lo anterior señala la necesidad de reforzar las políticas dirigidas a los trabajadores parados de más edad con instrumentos que complementen a la formación y que en conjunto refuercen su empleabilidad, contrarrestando la menor demanda que parecen sufrir. De nuevo, cabe apuntar a la necesidad de una estrategia específica dirigida a ellos que articule el conjunto de medidas y de estímulos que compensen una situación adversa de partida posibilitando una mayor empleabilidad.

CUADRO 28

INSERCIÓN LABORAL DE LOS DESEMPLEADOS QUE HAN RECIBIDO FORMACIÓN DE OFERTA, POR SEXO Y EDAD

(Porcentaje de desempleados que son contratados en el año siguiente a haber finalizado curso con evaluación positiva en cada año*)

	2007		2010		2012	
	Formados	% Inserción	Formados	% Inserción	Formados	% Inserción
Total	262.248	68,6	323.552	60,2	257.999	58,8
<45	221.956	72,1	262.103	63,8	202.862	62,3
45-49	20.556	58,2	31.409	51,5	29.323	51,8
50-54	11.623	47,5	19.138	43,1	17.796	43,4
55-59	6.011	32,1	8.579	31,9	6.829	32,7
60+	2.102	18,1	2.323	15,8	1.189	18,3
Hombres	102.523	70,7	161.552	61,4	119.478	58,6
<45	90.222	73,7	133.157	64,5	95.819	62,2
45-49	5.587	60,4	14.076	55,2	12.067	50,4
50-54	3.410	49,6	8.730	46,0	7.674	41,7
55-59	2.245	32,2	4.312	33,6	3.283	32,1
60+	1.059	19,0	1.277	14,6	635	12,0
Mujeres	159.725	67,2	162.000	58,9	138.521	59,1
<45	131.734	71,0	128.946	63,1	107.043	62,4
45-49	14.969	57,3	17.333	48,4	17.256	52,9
50-54	8.213	46,7	10.408	40,6	10.122	44,7
55-59	3.766	32,1	4.267	30,1	3.546	33,4
60+	1.043	17,2	1.046	17,3	554	25,5

(*) Los cursos de formación tienen 4 posibles resultados: finalizan con evaluación positiva, con evaluación negativa, con abandono del curso por colocación del alumno, o con abandono por otras causas.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

NECESIDAD DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN FORMATIVA DE LOS DESEMPLEADOS CON BAJO NIVEL EDUCATIVO

Atendiendo al nivel educativo-formativo de los parados, se observa que los desempleados sin estudios o con estudios básicos (hasta educación secundaria obligatoria) suponían en 2012 en torno al 42 por 100 del total que participó en acciones formativas, los que tenían estudios medios (bachillerato o FP de grado medio) en torno al 27 por 100, y los titulados superiores (FP o universitarios) en torno al 31 por 100 (cuadro 29). Estos porcentajes de participación referidos al total de edades, reflejo de la

propia estructura del paro por niveles educativo-formativos de los desempleados, han variado en el periodo de la crisis de manera que se ha producido una cierta disminución de la participación en los niveles educativos bajos o muy bajos y un ligero aumento en los niveles medios y superiores, lo que responde también a la evolución del paro y su distribución por niveles educativos en estos años.

Con todo, lo más relevante es observar que la participación relativa en formación de los desempleados de 45 y más años que poseen un nivel educativo bajo está por detrás de la proporción que representan estos en la estructura del paro. Como se ha mencionado en la primera parte del Informe, en 2012 un 59,8 por 100 de los parados mayores de 45 años tenía un nivel formativo bajo¹¹², mientras que la proporción en la que ese mismo colectivo participó en formación para el empleo en dicho año fue el 44,3 por 100, casi 15 puntos inferior. Esto apunta a la necesidad de mejorar el nivel de participación en la formación para el empleo de un colectivo que ve mermada su empleabilidad por el doble factor de la edad y de la escasa formación de partida, y que, sin embargo, presenta unas tasas de inserción que, aun siendo bajas, no están por detrás de las correspondientes a desempleados con más nivel formativo dentro de esas mismas edades (cuadro 29).

CUADRO 29

DESEMPLEADOS FORMADOS E INSERTADOS POR NIVELES FORMATIVOS, 2012

Nivel formativo	Total edades		16-44		45-54		55 y más años	
	Nº Trab. (1)	% Inser. (2)	Nº Trab. (1)	% Inser. (2)	Nº Trab. (1)	% Inser. (2)	Nº Trab. (1)	% Inser. (2)
Sin estudios	697	48,92%	560	51,96	111	39,64	26	23,08
Estudios primarios	7.503	50,09	5.750	51,76	1.357	47,75	396	33,84
Secundaria 1ª etapa	99.435	58,37	77.009	61,43	18.749	50,53	3.677	34,32
Enseñanzas de bachillerato	37.692	55,54%	26.699	60,50	9.269	46,32	1.724	28,48
FP Grado medio	32.415	62,48%	25.197	65,70	6.493	53,15	725	33,93
FP Grado superior	36.954	62,03%	30.894	65,12	5.565	48,00	495	26,87
Diplomatura universitaria	18.723	60,14%	15.875	63,99	2.413	41,69	435	22,07
Licenciatura universitaria	22.785	58,38	19.397	61,89	2.896	42,23	492	15,24
Doctorado	209	51,20%	171	54,97	28	39,29	10	20,00

Trabajadores que finalizaron curso con evaluación positiva en cada año. (2) Porcentaje de trabajadores que finalizaron curso con evaluación positiva en cada año y fueron contratados hasta el último día del año siguiente.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

FORMACIÓN EN UN NÚMERO LIMITADO DE FAMILIAS PROFESIONALES

En relación al contenido, la formación de oferta de los desempleados destaca sobre todo por presentar una fuerte concentración en torno a unas pocas familias profesionales. En 2012, siete familias (de las 27 en que se estructura el Sistema Nacional de

¹¹² Correspondiente a enseñanza secundaria obligatoria (ESO), con titulación o sin ella. Véase aptdo. 2.3., sobre origen y trayectorias laborales. SEPE, Informe del mercado de trabajo de los mayores de 45 años (Estatal), 2012.

Cualificaciones y de la Formación Profesional) concentraron el 72,9 por 100 de los desempleados que finalizaron con éxito la formación: administración y gestión, servicios sociales y culturales a la comunidad, informática, hostelería, transporte, sanidad y comercio; en el caso de los parados formados menores de 45 años, esa proporción fue del 71 por 100, mientras que la de los desempleados de 45 y más años llegó al 77 por 100 (cuadro 30). Estos, en efecto, muestran una concentración aún mayor en torno a determinados contenidos formativos. Si se consideran sólo las cuatro familias mayores por volumen de formados, todas ellas por encima de los 20.000, administración, servicios socioculturales y a la comunidad, informática y hostelería, las mismas aglutinaron el 58,6 por 100 de los formados en 2012, pero esa proporción fue del 64,8 por 100 en el caso de los desempleados de 45 y más años, casi dos de cada tres, con un porcentaje prácticamente igual entre el grupo de 45 a 54 años y el de 55 y más.

No es baladí, en este sentido, que el predominio de los contenidos de la formación fuese en 2007 muy parecido al que se ha descrito para 2012. Así, en el último año antes de la crisis, las cuatro familias mayores por número de formados, con más de 20.000 cada una, concentraban el 59 por 100 del total, y en el caso de los desempleados de 45 y más años, el 61,9 por 100, proporciones muy similares a las de 2012. Esas familias profesionales eran administración y gestión, informática, transporte y mantenimiento de vehículos, y servicios socioculturales y a la comunidad, es decir, las mismas, con una sola excepción, que cinco años después¹¹³.

El fuerte peso de la formación en unas determinadas familias profesionales entre los desempleados de más edad, puede venir dado, entre otros condicionantes, por algunas de las características profesionales y personales del colectivo que se han analizado, así como por características del propio paro, como el peso en el mismo de determinadas ramas de actividad. Pero, asimismo, puede estar apuntando a rasgos del subsistema de FPE como sería el de una cierta rigidez de la oferta de formación.

Por todo ello, sería aconsejable promover una mayor diversidad de contenidos profesionales de la formación de los parados, superando un esquema de oferta formativa que parece excesivamente uniforme, de manera que pueda facilitarse un mejor ajuste a sus necesidades y a las necesidades del tejido productivo.

¹¹³ La familia de transporte y mantenimiento de vehículos siguió, no obstante, con un peso relevante en 2012: 15.461 formados, el 6 por 100 del total. Por su parte, la familia de hostelería también tenía un peso significativo en 2007 (11.746 formados, el 4,5 por 100).

CUADRO 30

DESEMPLEADOS FORMADOS Y COLOCADOS POR FAMILIAS PROFESIONALES, 2012

(Número de trabajadores formados y porcentaje de inserción en cada grupo de edad y familia profesional)

Familias profesionales	Total edades		16-44		45-54		55 y más	
	Nº de Trabajadores (1)	% Inserción (2)	Nº de Trabajadores (1)	% Inserción (2)	Nº de Trabajadores (1)	% Inserción (2)	Nº de Trabajadores (1)	% Inserción (2)
ACTIVIDADES FÍSICAS Y DEPORTIVAS	2.587	72,59%	2.509	73,10	75	57,33	3	33,33
ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN	61.089	56,91%	47.889	60,83	11.592	45,41	1.608	23,07
AGRARIA	4.100	56,68%	3.214	60,05	727	48,42	159	26,42
ARTES GRÁFICAS	7.400	52,43%	6.154	56,16	1.031	37,73	215	16,28
ARTES Y ARTESANÍAS	763	40,10%	542	45,57	171	30,41	50	14,00
COMERCIO Y MARKETING	10.397	60,65%	8.558	64,30	1.575	46,41	264	27,27
EDIFICACIÓN Y OBRA CIVIL	7.045	49,74%	5.320	52,61	1.451	43,63	274	26,28
ELECTRICIDAD Y ELECTRÓNICA	8.787	56,45%	6.872	60,54	1.613	45,20	302	23,51
ENERGÍA Y AGUA	6.190	62,75%	5.068	67,36	942	45,01	180	25,56
FABRICACIÓN MECÁNICA	6.903	63,18%	5.602	66,49	1.135	50,75	166	36,14
FORMACIÓN COMPLEMENTARIA	603	48,59%	365	49,32	219	49,32	19	26,32
HOSTELERÍA Y TURISMO	21.145	64,65%	17.084	68,16	3.407	53,16	654	33,03
IMAGEN PERSONAL	5.746	49,51%	5.257	50,66	446	38,57	43	23,26
IMAGEN Y SONIDO	3.924	53,87%	3.541	56,45	331	33,23	52	9,62
INDUSTRIAS ALIMENTARIAS	3.479	60,28%	2.838	62,58	536	50,56	105	47,62
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	396	70,71%	332	70,48	60	76,67	4	0,00
INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES	27.146	50,73%	20.879	55,57	5.037	37,68	1.230	21,95
INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO	4.645	59,96%	3.650	63,12	858	49,77	137	39,42
MADERA, MUEBLE Y CORCHO	1.306	46,78%	1.024	48,44	236	43,64	46	26,09
MARÍTIMO PESQUERA	121	76,86%	116	78,45	5	40,00	0	0,00
QUÍMICA	1.354	69,35%	1.254	70,10	91	62,64	9	33,33
SANIDAD	11.124	60,11%	8.333	63,37	2.445	52,23	346	37,28
SEGURIDAD Y MEDIO AMBIENTE	3.872	71,44%	3.212	73,07	576	63,89	84	60,71
SERVICIOS SOCIOCULTURALES Y A LA COMUNID	41.764	64,15%	29.572	67,54	10.402	57,98	1.790	44,08
TEXTIL, CONFECCIÓN Y PIEL	610	38,85%	434	44,01	147	27,21	29	20,69
TRANSPORTE Y MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS	15.461	62,46%	13.215	64,83	1.998	50,80	248	30,24
VIDRIO Y CERÁMICA	42	47,62%	28	57,14	13	23,08	1	100,00
Total	257.999	58,85%	202.862	62,33	47.119	48,67	8.018	30,59

Trabajadores que finalizaron curso con evaluación positiva en el año 2012. (2) Porcentaje de trabajadores que finalizaron curso con evaluación positiva en el año 2012 y fueron contratados hasta el 31-12-2013.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

HACIA UNA FORMACIÓN MÁS ADAPTADA

Todo lo anterior apunta a la necesidad de promover una formación profesional para el empleo para los desempleados de 45 y más años más adaptada a sus características personales y profesionales, y a dificultades para la empleabilidad que se acentúan con los años. Una formación adaptada debería tener en cuenta, entre otros elementos, la capacidad de aprendizaje de los desempleados en esas edades, especialmente de quienes la pueden tener más limitada por la edad y el nivel educativo de partida. También sería conveniente adaptar la formación desde el punto de vista de una mayor diversificación de la oferta de contenidos formativos.

Sería conveniente avanzar hacia programas e itinerarios personalizados de formación y reciclaje profesional, sobre la base de diagnósticos previos de empleabilidad y de servicios adecuados de orientación formativa que permitan identificar los recursos más

indicados a las características y necesidades personales de los trabajadores desempleados. Para ello resulta necesario, además, impulsar los procedimientos de reconocimiento, evaluación y acreditación de la formación adquirida a través de la experiencia laboral o por vías no formales de aprendizaje. Podría ser conveniente, asimismo, impulsar programas piloto de formación adaptada, que a su vez podrían ir acompañados de otras medidas de políticas activas de refuerzo para intensificar las posibilidades de inserción laboral y mantenimiento en el empleo.

Para todo ello, sería necesario potenciar esos servicios a los desempleados mediante una adscripción suficiente de recursos humanos especializados en dichas tareas, en línea con lo apuntado en el apartado anterior sobre orientación. En adición, podría ser relevante, asimismo, impulsar la estructuración de un sector de entidades formadoras especializadas en los desempleados de más edad, como parte de una estrategia más amplia de empleo dirigida específicamente a ellos.

3.3.3. Incentivos a la contratación

Dentro de las políticas activas del mercado de trabajo, el programa de fomento del empleo ha experimentado modificaciones sustanciales a raíz de la crisis, en la dirección de focalizar los incentivos a la contratación, en forma de bonificaciones de las cuotas empresariales, en los colectivos con mayores problemas de acceso al empleo, fundamentalmente jóvenes y desempleados de larga duración mayores de 45 años, así como para las empresas de menor tamaño.

Esta reorientación de la política de fomento del empleo responde, entre otros motivos, a razones de consolidación fiscal y a la constatación, ampliamente compartida, de la limitada eficacia de las subvenciones sobre la generación de empleo cuando estas ayudas se universalizan, de manera que terminan constituyendo más una reducción de cotizaciones que un instrumento de fomento del empleo indefinido¹¹⁴. Esta evidencia, en un contexto de fuerte restricción presupuestaria, impulsó la concentración de los incentivos a la contratación en los colectivos con mayores dificultades. No hay que olvidar el elevado peso relativo que tiene en España el gasto en bonificaciones al empleo frente al resto de políticas activas, en particular las formativas.

Con todo, debe tenerse presente que la propia naturaleza de la recesión en España, caracterizada por una profunda crisis de demanda con efectos devastadores sobre el empleo, ha minimizado, en general, la eficacia de las políticas de oferta sobre la generación de empleo, y, en particular, del sistema de incentivos a la contratación, lo que no obsta para que un sistema de incentivos bien diseñado pueda reorientar el

¹¹⁴ Véase en este sentido Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), *La política de bonificación y reducción de cuotas a la Seguridad Social*, 2009.

empleo hacia los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, singularmente, hacia los mayores de 45 años desempleados de larga duración.

LOS MAYORES DE 45 AÑOS EN EL SISTEMA VIGENTE DE INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN

Tras la aprobación de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (artículo 4), junto con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (Disposición Transitoria Sexta y Disposición Derogatoria Única), el sistema general de incentivos a la contratación se centra, además de los colectivos especialmente vulnerables, en los previstos en el nuevo Contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a emprendedores desde febrero de 2012 (cuadro 31).

CUADRO 31

EL CONTRATO DE TRABAJO POR TIEMPO INDEFINIDO DE APOYO A EMPRENDEDORES

Regulación	Artículo 4 de la Ley 3/2012 y Estatuto de los trabajadores, salvo artículo 14 (periodo de prueba) y Ley 43/2006 (bonificaciones, subsidiariamente) y Real Decreto Legislativo 4/2004 (incentivos fiscales).
Vigencia	Desde febrero de 2012 y hasta que la tasa de paro se sitúe por debajo del 15%.
Tipo de jornada	A tiempo completo, a tiempo parcial y fijo-discontinuo.
Requisitos de las empresas	Tener menos de 50 trabajadores (afecta al 99,3 por 100 de las empresas. Dato de 2013. INE, Directorio Central de Empresas) No haber adoptado decisiones extintivas improcedentes en los seis meses anteriores a la celebración del contrato que afecten a los mismos puestos en el mismo centro de trabajo (a partir de la entrada en vigor de la Ley 3/2012).
Requisitos de los trabajadores	Ninguno
Particularidad	Posibilidad de compatibilizar con el salario el cobro del 25 por 100 de la prestación por desempleo contributiva.
Periodo de prueba	1 año (salvo que ya haya desempeñado las mismas funciones en la empresa bajo cualquier modalidad de contratación).

INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA LAS EMPRESAS	Colectivo de trabajadores				Duración del incentivo	Condiciones	
	Requisitos de los trabajadores		Cuantía			Particulares	Generales
			General	Mujeres en ocupaciones con subrepresentación			
A. Bonificación en la cuota empresarial de la Seguridad Social	Estar inscrito en la Oficina de Empleo	Ser joven entre 16-30 años	1º año: 1.000 € 2º año: 1.100 € 3º año: 1.200 €	1º año: 1.100 € 2º año: 1.200 € 3º año: 1.300 €	3 años	Compatible con otras bonificaciones hasta el 100% de la cuota empresarial	Mantener al trabajador contratado al menos 3 años
		Ser mayor de 45 años	1.300 € anuales	1.500 € anuales			
B. Deducción en la cuota del Impuesto de Sociedades (o IRPF)	Ser joven menor de 30 años		3.000 €		Puntual: se aplica en el periodo impositivo en que finaliza el periodo de prueba	Que sea el primer trabajador de la empresa	Mantener el nivel de empleo de la empresa al menos 1 año
	Ser perceptor de prestación por desempleo contributiva		<i>El 50% del menor de los siguientes importes:</i> * Prestación por desempleo pendiente de percibir * 12 mensualidades de la prestación que tuviera reconocida			Que el trabajador lleve percibiendo la prestación al menos 3 meses antes del contrato	

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 4 de la Ley 3/2012 y el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 4/2004.

Esta nueva modalidad contractual, que puede ser empleada por cualquier empresa con menos de 50 trabajadores, es decir, por el 99,3 por 100 de las empresas españolas, incorpora importantes incentivos económicos, tanto directos como indirectos, para los empleadores.

Dentro de los incentivos directos, este contrato prevé, tanto bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social como deducciones en la cuota en el Impuesto de Sociedades (o, en su caso, en el IRPF en la modalidad de estimación directa), siempre que se contrate a determinados colectivos de trabajadores. Para beneficiarse de estos incentivos la ley exige mantener contratado al trabajador al menos 3 años (salvo que el despido sea procedente, en cuyo caso no hay que devolver las ayudas), así como mantener el nivel de empleo de la empresa durante al menos un año.

En cuanto a los incentivos económicos indirectos, este contrato establece un dilatado periodo de prueba, de un año en todo caso, durante el que el empresario puede prescindir del trabajador sin causa y sin indemnización. Por otro lado, el trabajador contratado que estuviera percibiendo una prestación contributiva por desempleo, puede compatibilizar el cobro del salario con el 25 por 100 de la prestación, lo que favorece la aceptación de salarios más bajos.

Dentro de este esquema de incentivos, el colectivo de mayores de 45 años sólo se contempla específicamente en el caso de las bonificaciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social, que se cifran en 1.300 euros anuales durante 3 años (que se eleva a 1.500 euros en el caso de mujeres mayores de 45 años en ocupaciones donde se hallen subrepresentadas). No obstante, a diferencia de la legislación anterior, incluso de la regulación contenida en el Real Decreto-ley 3/2012, sólo se exige que el trabajador mayor esté inscrito en la Oficina de Empleo, suprimiéndose la exigencia de llevar al menos 12 meses desempleado dentro de los 18 anteriores a la contratación, lo que implica que esta ayuda deja de estar focalizada en los mayores de 45 años con más dificultades de acceso al empleo.

En el caso de las deducciones fiscales, que son compatibles con las bonificaciones si se cumplen los requisitos, la falta de focalización del incentivo en los colectivos más vulnerables es todavía más patente. Se favorece, por un lado, la contratación de menores de 30 años si se trata del primer trabajador que contrata la empresa, sin exigir en este caso que se encuentre en situación de desempleo, con una deducción en la cuota del Impuesto de Sociedades de 3.000 euros. Por otro lado, se incentiva la contratación de desempleados, cualquiera que sea su edad y sus cargas familiares, que estén cobrando una prestación contributiva de desempleo, de manera que el montante de la desgravación fiscal se cifra en la mitad de la cuantía de la prestación por desempleo que tuviese reconocida el trabajador y pendiente de percibir, hasta un máximo de 12

mensualidades. Quiere ello decir que la magnitud del incentivo es tanto mayor cuanto más altos sean los salarios que el trabajador haya percibido antes de quedar desempleado, cuanto más tiempo haya permanecido contratado antes de quedarse en paro y cuanto menos tiempo lleve desempleado. En este caso, por tanto, el incentivo excluye claramente a los colectivos más vulnerables, como los parados de larga duración mayores de 45 años con cargas familiares, que perciben subsidios o rentas de inserción o que han agotado todas las prestaciones, por lo que no puede calificarse de un instrumento que favorezca la inclusión social.

Aunque es pronto para hacer un balance de la incidencia de esta nueva modalidad contractual dada su corta vigencia, los datos de contratos firmados en 2012 y 2013 permiten hacer algunas observaciones (cuadro 32).

CUADRO 32

**CONTRATOS INDEFINIDOS DE APOYO A EMPRENDEDORES A TIEMPO COMPLETO,
2012-2013**

	Mayores de 45			TOTAL		
	2012	2013	Var % 13/12	2012	2013	Var % 13/12
Bonificados	8.570	15.212	77,5	34.793	31.127	-10,5
<i>% total indefinidos</i>	6,0	15,3		7,3	7,5	
Con deducción fiscal	2.079	2.516	21,0	13.674	8.337	-39,0
<i>% total indefinidos</i>	1,5	2,5		2,9	2,0	
Total CIAE	16.258	23.394	43,9	73.667	75.459	2,4
<i>% total indefinidos</i>	11,4	23,5		15,5	18,2	
Total indefinidos T.C.	142.160	99.349	-30,1	475.837	414.849	-12,8
	Menores de 30 años			De 31-44 años		
	2012	2013	Var % 13/12	2012	2013	Var % 13/12
Bonificados	26.223	15.915	-39,3	-	-	-
<i>% total indefinidos</i>	21,8	16,2		-	-	
Con deducción fiscal	10.035	4.916	-51,0	1.560	905	-42,0
<i>% total indefinidos</i>	8,3	5,0		0,7	0,5	
Total CIAE	34.617	26.092	-24,6	22.792	25.973	14,0
<i>% total indefinidos</i>	28,7	26,6		10,7	14,2	
Total indefinidos T.C.	120.468	98.017	-18,6	213.209	183.500	-13,9

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

En 2012, primer año de vigencia, el 15,5 por 100 de los contratos indefinidos a tiempo completo fueron CIAE, un porcentaje que en 2013 aumentó hasta el 18,2 por 100,

debido tanto al aumento de este tipo de contratos (+2,4 por100) como, sobre todo, al descenso del número total de contratos indefinidos firmados (-12,8 por 100).

De los CIAE suscritos en estos dos años, menos de la mitad fueron contratos bonificados (47 por 100 en 2012 y 41 por 100 en 2013), y los que generaron derecho a desgravación fiscal fueron todavía menos significativos (19 por 100 en 2012 y 11 por 100 en 2013), lo que parece indicar que los incentivos económicos indirectos implícitos en este tipo de contrato, fundamentalmente el periodo de prueba de un año, resultan suficientemente atractivos para que muchas empresas opten por él.

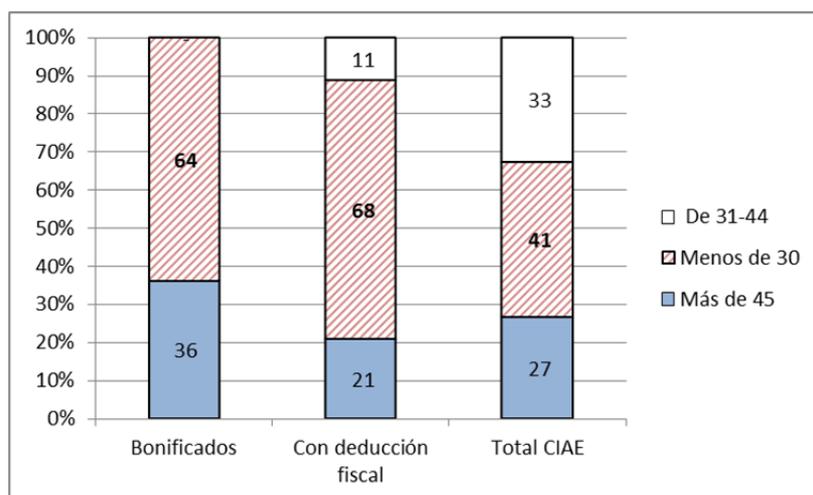
Centrándonos en el colectivo de mayores de 45 años, los datos muestran que en 2013 el 23 por 100 de los contratos indefinidos fueron CIAE, de los que el 65 por 100 por 100 estuvieron bonificados y 11 por 100 dieron derecho a deducción fiscal. Respecto a 2012, se observa en 2013 un considerable aumento de los CIAE firmados con mayores de 45 años (+ 44 por 100) y, en particular, de los bonificados (+77,5 por 100).

En cuanto a la incidencia relativa de este tipo de contrato por tramos de edad, los datos de CIAE acumulados desde febrero de 2012 y hasta diciembre de 2013 indican que los contratos a mayores de 45 años suponen el 27 por 100 del total, el 36 por 100 de los bonificados y el 21 por 100 de los que tienen deducción fiscal, unos porcentajes muy inferiores a los alcanzados por el colectivo de los jóvenes menores de 30 años (gráfico 14).

GRÁFICO 14

CONTRATOS INDEFINIDOS DE APOYO A EMPRENDEDORES FIRMADOS DESDE FEBRERO DE 2012, POR TRAMOS DE EDAD

(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE para este informe.

3.3.4. Apoyo al autoempleo y al emprendimiento:

En los últimos años se ha puesto especial énfasis en el apoyo al autoempleo y al emprendimiento, incorporándose, a través de la reforma de 2011 de la Ley de Empleo, como uno de los objetivos generales de la política de empleo en España¹¹⁵. Este objetivo ha sido recogido dentro de los ámbitos prioritarios de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y ha sido posteriormente desarrollado en los Planes Anuales de Política de Empleo, configurándose como objetivo estructural y estratégico en el plan de 2013. Sin embargo, y a pesar de que la Estrategia incluye a las personas mayores de 45 años como colectivo prioritario en el ámbito del autoempleo y la creación de empresas, este colectivo no parece que haya sido destinatario de una estrategia coherente con esta consideración como colectivo prioritario.

POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO AUTÓNOMO: AUSENCIA DE UNA ORIENTACIÓN ESPECÍFICA A PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS

En este sentido, puede verse que dentro de las políticas de promoción del empleo autónomo (cuadro 33), que tienen por finalidad promover y ayudar a financiar aquellos proyectos que faciliten a los desempleados su constitución en trabajadores autónomos o por cuenta propia no se han incorporado ayudas específicas para los mayores de 45 años¹¹⁶. Este tipo de ayudas se articulan a través de cuatro subvenciones: subvención por establecimiento como trabajador autónomo, subvención financiera, subvención para asistencia técnica y subvención para formación. Mientras las tres últimas se establecen con carácter general, la cuantía de la subvención por establecimiento como autónomo se determina graduándose en función de la dificultad para el acceso al mercado de trabajo, de acuerdo con la inclusión en determinados colectivos entre los que no se encuentran los mayores de 45 años, más allá de su posible inclusión como parados¹¹⁷.

En lo que se refiere a las cuotas a la Seguridad Social en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, este colectivo tampoco se encuentra específicamente

¹¹⁵ El Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de mejoras urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, introduce dentro de los objetivos generales de la política de empleo el fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como la mejora de la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial

¹¹⁶ Orden TAS 1622/2007, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo. Esta Orden ha sido parcialmente derogada por el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, procediendo a la supresión del capítulo relativo a las características de las subvenciones y procedimiento de concesión en el ámbito de gestión del Servicio Público de Empleo Estatal.

¹¹⁷ El Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, dispone que el Gobierno procederá a una reordenación normativa de los incentivos al autoempleo en el ámbito de empleo y Seguridad Social, incluyendo en una sola disposición todos los incentivos y las bonificaciones y reducciones en la cotización vigentes.

bonificado. Sin embargo, es importante destacar que las reducciones y bonificaciones establecidas para los jóvenes menores de 30 años, introducidas en febrero de 2013, se han extendido en parte también a los mayores de 30 a partir de la aprobación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a emprendedores y su internacionalización¹¹⁸.

A través de esta Ley de Emprendedores, que persigue disminuir las trabas administrativas existentes, fomentar el autoempleo y el emprendimiento y su desarrollo, crecimiento e internacionalización, se han introducido una batería de nuevas ayudas e incentivos, tanto al autoempleo como a la inversión. Dentro de las novedades introducidas destacan una serie de incentivos fiscales que persiguen favorecer la inversión en nuevas iniciativas empresariales, la reinversión de beneficios o la inversión en actividades de investigación y desarrollo, así como facilitar la liquidez a través de la posibilidad de usar el criterio de caja en la liquidación del IVA. Asimismo, se introduce la exención total en el IRPF de las rentas derivadas de la capitalización o pago único de la prestación por desempleo, ayuda que pretende facilitar la puesta en marcha de iniciativas de autoempleo que consistan en iniciar una actividad laboral como trabajador por cuenta propia o incorporarse como socio trabajador o de trabajo en cooperativas o sociedades.

Cabe subrayar que no se ha establecido ninguna estrategia específica en materia de autoempleo y emprendimiento para el grupo de edad de 45 a 64 años. En este sentido, destaca la falta de desarrollo de una de las líneas de actuación establecida en la Estrategia para el empleo y la protección de los trabajadores de más edad (Estrategia 55 y más) que se enfocaba al fomento del trabajo autónomo para el grupo de edad de más de 55 años. En esta Estrategia se incluía la posibilidad de estudiar medidas que fomentaran el trabajo autónomo del colectivo a través del establecimiento de una bonificación en las cuotas de autónomos o la posibilidad de elevar, para este segmento de edad, la cuantía máxima del pago único de la prestación por desempleo para la inversión necesaria para establecerse. Asimismo, se preveía la posibilidad de crear un grupo de trabajo que, entre otros aspectos, valorase si es necesario el establecimiento de ayudas especiales para el colectivo de más edad.

¹¹⁸ Se establece la aplicación de una serie de coeficientes reductores en la cuota de contingencias comunes por un máximo de 18 meses, frente a los 15 meses de reducción y 15 meses de bonificación para menores de 30 años, para trabajadores por cuenta ajena que tengan 30 años o más.

MEDIDAS DE APOYO AL TRABAJO POR CUENTA PROPIA O AUTÓNOMO

Programa promoción del Empleo Autónomo
<p>Subvención por establecimiento como trabajador autónomo: La cuantía se determinará por los Servicios Públicos de Empleo competentes, graduándose en función de la dificultad para el acceso al mercado de trabajo del solicitante, de acuerdo con su inclusión en alguno de los siguientes colectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Desempleados en general. Jóvenes desempleados de 30 o menos años. Mujeres desempleadas. Desempleados con discapacidad. <p>En el supuesto de mujeres víctimas de violencia de género, las subvenciones correspondientes a mujeres se incrementarán hasta en un 10 por 100. El máximo de esta subvención será de 10.000 euros.</p>
<p>Subvención financiera: Reducción de hasta 4 puntos del interés fijado por la entidad de crédito que concede el préstamo destinado a financiar las inversiones para la creación y puesta en marcha de la empresa. La cuantía máxima será de 10.000 euros.</p> <p>Subvención para asistencia técnica: Financiación parcial de la contratación externa de servicios necesarios para mejorar el desarrollo de la actividad empresarial, estudios de viabilidad, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga. La cuantía será de hasta el 75 por 100 del coste de los servicios prestados con un máximo de 2.000 euros.</p> <p>Subvención para formación: Financiación parcial de cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial y nuevas tecnologías de la información y comunicación, a fin de cubrir necesidades de formación del autónomo, durante la puesta en marcha de la empresa. La cuantía será de hasta el 75 por 100 del coste de los cursos recibidos con un máximo de 3.000 euros.</p>
Bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
<p>Trabajadores autónomos que se encuentren en baja por maternidad o paternidad: 100 % de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima o fija que corresponda al tipo de cotización establecido como obligatorio durante la sustitución.</p> <p>Nuevas altas de familiares colaboradores de trabajadores autónomos: 50% de la cuota resultante de aplicar sobre la base mínima del tipo correspondiente de cotización vigente durante 18 meses.</p> <p>Jóvenes autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Personas incorporadas al régimen especial de Trabajadores Autónomos a partir de la entrada en vigor del Estatuto del Trabajador Autónomo. Hombres hasta 30 años y mujeres hasta 35 años: 30% de la cuota mínima de autónomos durante 30 meses (15 meses de reducción y 15 meses de bonificación). -Personas por cuenta propia menores de 30 años que causen alta inicial o que no hubieran estado en alta en los 5 años inmediatamente anteriores sin trabajadores por cuenta ajena. Reducción y bonificación sobre la cuota de contingencias comunes durante máximo 30 meses: <ul style="list-style-type: none"> Reducción del 80% durante 6 meses. Reducción del 50% durante 6 meses Reducción del 30% durante 3 meses Bonificación del 30% durante 15 meses <p>Mayores de 30 años autónomos: Trabajadores por cuenta propia de 30 o más años que causen alta inicial o que no hubieran estado en alta en los 5 años anteriores, sin trabajadores por cuenta ajena. Reducción sobre la cuota de contingencias comunes durante un máximo de 18 meses:</p> <ul style="list-style-type: none"> Reducción del 80% durante 6 meses. Reducción del 50% durante 6 meses Reducción del 30% durante 6 meses <p>Trabajadores autónomos en Ceuta y Melilla en los sectores de Comercio, Hostelería, Turismo e Industria, excepto Energía y Agua: 50% de la Base de cotización por contingencias comunes por tiempo indefinido.</p> <p>Personas con discapacidad autónomas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33% que causen alta inicial en el Régimen Especial de Autónomos. Reducciones y bonificaciones sobre la cuota por contingencias comunes durante 5 años: <ul style="list-style-type: none"> Reducción del 80% durante 6 meses si no tiene asalariados. Bonificación del 50% durante 54 meses. -Personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, menores de 35 años que causen alta inicial o no hubieran estado de alta en los 5 años inmediatamente anteriores, sin trabajadores por cuenta ajena. Reducciones y bonificaciones sobre la cuota por contingencias comunes durante 5 años: <ul style="list-style-type: none"> Reducción del 80% durante 12 meses Bonificación del 50% durante los 4 años siguientes.
Capitalización de las prestaciones por desempleo para fomentar el trabajo autónomo
<p>Los beneficiarios de la prestación por desempleo que pretendan constituirse como trabajadores autónomos podrán capitalizar sus prestaciones por desempleo a tal efecto. En el caso de modalidad de pago único, el abono se realizará por el importe que corresponde a la inversión necesaria para desarrollar la actividad, incluido el importe de las cargas tributarias para el inicio de la actividad, con el límite máximo del 60 por 100, el porcentaje restante se destinará a reducir las cotizaciones a la Seguridad Social. Tendrá un límite máximo del 100 por ciento cuando los beneficiarios sean hombres jóvenes menores de 30 años de edad o mujeres jóvenes menores de 35 años, considerándose la edad en la fecha de la solicitud.</p> <p>Los jóvenes menores de 30 años también podrán destinar la capitalización de la prestación por desempleo a la aportación al capital social de una entidad mercantil de nueva creación, a los gastos de constitución y puesta en funcionamiento de una entidad, así como al pago de las tasas y el precio de servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad de emprender.</p>

Compatibilización de la percepción de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia
<p>Cuando así lo establezca algún programa de fomento al empleo destinado a colectivos con mayor dificultad de inserción en el mercado de trabajo, se podrá compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo pendiente de percibir con el trabajo por cuenta propia, en cuyo caso la entidad gestora podrá abonar al trabajador el importe mensual de la prestación en la cuantía y duración que se determinen, sin incluir la cotización a la Seguridad Social.</p> <p>Igualmente, los beneficiarios de la prestación por desempleo de nivel contributivo que se constituyan como trabajadores por cuenta propia, podrán compatibilizar la percepción mensual de la prestación que les corresponda con el trabajo autónomo, por un máximo de 270 días, o por el tiempo inferior pendiente de percibir, siempre que se cumplan los requisitos y condiciones siguientes:</p> <p>Que el beneficiario de la prestación por desempleo de nivel contributivo sea menor de 30 años en la fecha de inicio de la actividad por cuenta propia y no tenga trabajadores a su cargo.</p> <p>Que se solicite a la entidad gestora en el plazo de 15 días a contar desde la fecha de inicio de la actividad por cuenta propia, sin perjuicio de que el derecho a la compatibilidad de la prestación surta efecto desde la fecha de inicio de tal actividad. Transcurrido dicho plazo de 15 días el trabajador no podrá acogerse a esta compatibilidad.</p>
Otras medidas de apoyo al autónomo
<p>Aplazamiento/fraccionamiento cuotas hasta dieciocho mil euros, por medio de dos normas: Orden EHA/1030/2009, de 23 de abril y Orden EHA/1621/2009, de 17 de junio.</p> <p>Revisión de módulos: la Orden EHA/2549/2012, de 28 de noviembre, recoge una reducción del año 2013 del rendimiento neto calculado por método de estimación objetiva del 5 por 100 para los trabajadores autónomos.</p> <p>Con efectos desde 1 de enero de 2013, las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único estarán exentas de tributar al Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, condicionada al mantenimiento de la actividad durante el plazo de cinco años.</p> <p>Los contribuyentes que inicien el ejercicio de una actividad económica y determinen el rendimiento neto de la misma con arreglo al método de estimación directa, podrán reducir en un 20 % el rendimiento neto positivo declarado con arreglo a dicho método, en el primer periodo impositivo en que el mismo sea positivo y en el periodo impositivo siguiente.</p> <p>Efecto pago adelantado IVA: Dentro del Plan de Estímulo Económico se ha implantado un sistema de devolución mensual del IVA de carácter voluntario, que permite a los autónomos la solicitud del saldo a devolver que determine cualquier declaración mensual presentada con independencia de su importe.</p> <p>Rescate Planes de Pensiones: el Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, permite que los autónomos puedan rescatar los planes de pensiones cuando estén inactivos en condiciones similares a los asalariados.</p> <p>La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 establece para el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas una reducción del 20 por 100 del rendimiento neto de actividades económicas por creación o mantenimiento de empleo para los trabajadores autónomos.</p> <p>El Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, recoge medidas de aplicación directa a los trabajadores autónomos, modificando la normativa del IVA, permitiendo a las empresas la reducción proporcional de la base imponible cuando los créditos correspondientes a las cuotas repercutidas por las operaciones gravadas sean total o parcialmente incobrables, flexibilizando los requisitos para recuperar el impuesto en el caso de impago de las facturas y acortando los plazos en el caso de las empresas de menor dimensión.</p> <p>Las empresas que tengan menos de 50 trabajadores podrán concertar el contrato de trabajo de apoyo a los emprendedores</p>

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE APOYO AL AUTOEMPLEO: MULTITUD DE MEDIDAS SIN ORIENTACIÓN ESPECÍFICA AL COLECTIVO DE 45 O MÁS AÑOS

En el ámbito autonómico, en la regulación de las ayudas de promoción del empleo autónomo (cuadro 34) se observa, por parte de algunas CCAA, la incorporación de nuevos criterios de graduación que tienen en cuenta otras situaciones que pudieran suponer una dificultad para el acceso al mercado de trabajo. De esta forma, se advierte en el diseño de estas subvenciones en el ámbito autonómico la definición de criterios para el establecimiento de las cuantías ligados a los colectivos de mayores de 45 años, desempleados de larga duración o colectivos en riesgo de exclusión¹¹⁹.

Sin embargo, y con motivo de las restricciones presupuestarias, se observa en algunas CCAA la derogación de las Ordenes de Subvenciones¹²⁰ que regulaban este tipo de ayudas sin que hayan sido renovadas, lo que parece confirmarse, a la luz de los datos

¹¹⁹ Como ejemplo, la subvención para el fomento del empleo autónomo del Servicio Regional para el Empleo y la Formación de la Región de Murcia o las ayudas para el fomento del autoempleo: establecimiento de desempleado como autónomo de la Dirección General de Empleo de Extremadura.

¹²⁰ Como ejemplo, las comunidades autónomas de Cataluña, Madrid y La Rioja.

disponibles¹²¹, con la caída de los fondos destinados para este tipo de políticas activas. En 2012 se observa un descenso de la financiación del programa de promoción del empleo autónomo de más de la mitad respecto a 2011, cifra que aumenta hasta un 60 por 100 si comparamos con 2010. Las subvenciones que más han descendido han sido las de financiación (un 88 por 100 menos que en 2010) seguidas de las de asistencia técnica y de formación. Aunque las de establecimiento son las que menos han disminuido, su cuantía ha descendido más del 50 por 100.

Asimismo, y según los datos, en 2012 el 20 por 100 de los beneficiarios de este tipo de ayudas fueron personas dentro del colectivo analizado, siendo la franja de 25 a 45 años la más numerosa en beneficiarios, con más del 70 por 100 de los mismos, datos muy similares a los arrojados por la estadística de 2011. Estos datos de acceso a las ayudas del programa de promoción para el empleo se encuentran en consonancia con el análisis que hacen otros informes sobre la actividad emprendedora¹²², que ponen de relieve que la edad media de las personas involucradas en el proceso emprendedor en fase inicial es de aproximadamente 39 años, concentrándose en la franja de 45 a 64 años el 29,5 por 100 de los emprendedores en esta fase¹²³.

¹²¹ MEYSS, *Anuario de Estadísticas Laborales 2012*.

¹²² Informe GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) España 2013.

¹²³ La fase inicial incluye a los emprendedores en fase naciente, la parte del proceso en la que se pone en marcha la iniciativa de negocio pero no se pagan o perciben aún salarios o beneficios, y a los emprendedores en fase nueva, que comprende las iniciativas que ya están operando en el mercado y pagan salarios u obtienen beneficios pero no superan los 3,5 años de vida.

CUADRO 34

**SUBVENCIONES Y AYUDAS AUTONÓMICAS AL EMPLEO AUTÓNOMO Y AL
EMPRENDIMIENTO**

CCAA	Vigente en 2014	Medida
Andalucía		Programa de apoyo y fomento del trabajo autónomo
	X	Iniciativa @mprende+
	X	Abono cuotas Seguridad Social a trabajadores/as acogidos al pago único
Aragón		Concesión de subvenciones consistentes en el abono a los trabajadores que hicieren uso del derecho a percibir la prestación por desempleo en su modalidad de pago único
	X	Programa de emprendedores autónomos
Asturias		Programa de fomento de la cultura emprendedora 2009-2012
	X	Ticket del autónomo
	X	Subvenciones de cuotas de la Seguridad Social para trabajadores perceptores de la prestación por desempleo en pago único.
Baleares		Ayudas a la promoción del empleo autónomo
Canarias		Programa de apoyo al empleo autónomo
	X	Subvención del servicio canario de empleo a los perceptores de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único.
Cantabria	X	Subvenciones destinadas a fomentar la creación de empleo autónomo
	X	Subvenciones consistentes en el abono de cuotas de la Seguridad Social a los/as trabajadores/as que tengan reconocida la prestación por desempleo en su modalidad de pago único
Castilla La-Mancha		Subvenciones destinadas a iniciativas de autoempleo en Castilla-La Mancha
	X	Abono de cuotas de la Seguridad Social para perceptores de pago único
Castilla y León	X	Subvenciones dirigidas a promover la afiliación de las mujeres del medio rural en el régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos
	X	Subvenciones al Pago de cuotas de la Seguridad Social a trabajadores beneficiarios de la prestación por desempleo en la modalidad de pago único
	X	Subvenciones dirigidas al establecimiento de la Organización preventiva de las personas emprendedoras en Castilla y León
		Subvenciones destinadas a fomentar el desarrollo de actividades económicas por cuenta propia
Cataluña		Ayudas a proyectos de autoempleo (Renda Mínima de Inserción)
	X	Línea de emprendedores, autónomos y comercios para el año 2014. Ayudas en forma de garantía para la financiación empresarial de proyectos de autónomos, micro, pequeñas y medianas empresas
		Subvenciones promoción empleo autónomo
Comunidad Valenciana		Ayudas a trabajadores desempleados que se constituyan en trabajadores autónomos (Fomento del Empleo dirigido a emprendedores)
Extremadura	X	Ayudas para el fomento del autoempleo: establecimiento de desempleado como autónomo
		Subvenciones destinadas a financiar los gastos por asistencia jurídico-laboral y fiscal-contable necesarios para el inicio de actividades empresariales o profesionales
		Subvenciones destinadas a financiar los gastos por el abono de tasas municipales necesarias para el inicio de actividades empresariales o profesionales
	X	Ayudas destinadas a financiar los gastos por asistencia técnica inicial necesarios para el inicio de actividades empresariales o profesionales
Galicia	X	Bonificación de cuotas de la seguridad social
	X	Promoción del empleo autónomo de jóvenes menores de 30 años
	X	Promoción del empleo autónomo
La Rioja	X	Promoción de emprendedores (Línea EMP)
	X	Subvención del 50% de la cuota al régimen correspondiente de la Seguridad Social como trabajador autónomo con pago único
		Promoción del empleo autónomo.
Madrid	X	Subvenciones para la realización de acciones de orientación para el empleo y asistencia para el autoempleo
		Bonificación de cuotas por capitalización de desempleo
Murcia		Programa de fomento de empleo autónomo
	X	Subvención para el Fomento del Empleo Autónomo
	X	Subvención para el Fomento del Empleo Autónomo de Jóvenes Menores de 30 Años
Navarra	X	Subvención de Cuotas de la Seguridad Social
	X	Préstamos bonificados para establecerse como autónomo
	X	Ayudas a la creación de empleo para autónomos
	X	Subvención a autónomos para asistencia técnica
País Vasco	X	Subvención a autónomos para formación
	X	Subvenciones para el fomento del autoempleo y la creación de empresas. Creación de empleo.
	X	Fomento del autoempleo y creación de empresas por personas desempleadas y en riesgo de exclusión. Asesoramiento para creación y puesta en marcha de proyectos empresariales.
	X	Subvenciones para el fomento del autoempleo y la creación de empresas. Puesta en marcha de la empresa, dirigidas a personas jóvenes emprendedoras.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los incentivos fiscales al empleo autónomo o emprendimiento también es necesario destacar la regulación autonómica de deducciones para el fomento del autoempleo en el IRPF. Este tipo de deducciones permiten a los contribuyentes que

causen alta en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores aplicarse una deducción cuando desarrollen su actividad en el territorio de esa Comunidad Autónoma. Aunque mayoritariamente van destinadas a los colectivos de jóvenes y mujeres, en algunas CCAA se han establecido deducciones de carácter general con incrementos de la cuantía de la deducción para los mayores de 45 años¹²⁴.

3.3.5. Instrumentos de la autonomía colectiva

LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La negociación colectiva es el instrumento fundamental a través del cual las organizaciones empresariales y sindicales inciden en materia de empleo. Los Acuerdos para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) incluyen criterios orientativos en materia de empleo que persiguen su recuperación e incremento especialmente en una coyuntura económica de crisis. En estos acuerdos se han incorporado recomendaciones relacionadas con el empleo del colectivo estudiado, personas de 45 a 64 años, orientadas a los supuestos de extinción de la relación laboral, recogiendo criterios de fomento de la jubilación gradual o flexible.

Tanto el primer como el segundo AENC han perseguido el fomento de la jubilación parcial y el contrato de relevo, como instrumentos para el mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de plantillas. Para la consecución de estos fines, como se pone de relieve en el II AENC, las organizaciones firmantes también consideran instrumentos adecuados las jubilaciones anticipadas y las medidas de prejubilación ligadas a las circunstancias económicas que atraviesan las empresas.

Asimismo, estos acuerdos recomiendan el establecimiento de cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo al cumplir el trabajador la edad ordinaria de jubilación, siempre que se cumplan los supuestos y requisitos legalmente establecidos. Sin embargo, esta previsión ya no resulta aplicable puesto que la Reforma Laboral¹²⁵, aprobada poco tiempo después de la firma del II AENC, ha eliminado esta posibilidad al establecer que se entenderán nulas y sin efecto este tipo de cláusulas.

Más allá del tratamiento de este colectivo a través de la regulación del momento de la extinción de la relación laboral, sería deseable incorporar una óptica más integrada en relación con los trabajadores de esta franja de edad que persiga los objetivos de

¹²⁴ Como ejemplo, la deducción para el fomento del autoempleo de Andalucía para el IRPF 2012, medida anulada por el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia 161/2012, de 20 de septiembre, por considerar que vulnera la competencia estatal en materia de hacienda general.

¹²⁵ Disposición final cuarta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

mantenimiento y estabilidad del empleo de este colectivo teniendo en cuenta además las necesidades organizativas y de adaptación de las empresas.

Los convenios colectivos también abordan dentro de sus contenidos cuestiones relacionadas con la problemática del empleo del segmento de edad de 45 a 64 años. En relación con aquellos aspectos que tienen conexión con este colectivo destaca, en un primer lugar, la inclusión en muchos convenios de la prohibición de la discriminación por razón de edad, ya sea configurándolo como un principio básico de la política de empleo, como un derecho del trabajador o dentro de un plan de igualdad, normalmente desarrollado de forma específica exclusivamente en términos de género¹²⁶.

RECUADRO 4

CRITERIOS DE LOS AENC EN MATERIA DE EMPLEO RELACIONADOS CON LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD

AENC 2010, 2011 y 2012

La jubilación parcial y el contrato de relevo deben seguir siendo un instrumento adecuado para el mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de plantillas. Asimismo, debería seguirse desarrollando, a través de la negociación colectiva, la habilitación para el establecimiento de cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo al cumplir el trabajador la edad ordinaria de jubilación, siempre que se cumplan los supuestos y requisitos legalmente establecidos.

II AENC 2012, 2013 y 2014

La jubilación parcial y el contrato de relevo deben seguir siendo un instrumento adecuado para el mantenimiento del empleo y el rejuvenecimiento de plantillas. Asimismo, las Organizaciones firmantes consideran instrumentos adecuados para la consecución de aquellas finalidades, las jubilaciones anticipadas y medidas de prejubilación ligadas a las circunstancias económicas que atraviesan las empresas incluidas en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social.

Igualmente, debería seguirse desarrollando, a través de la negociación colectiva, la habilitación para el establecimiento de cláusulas que posibiliten la extinción del contrato de trabajo al cumplir el trabajador la edad ordinaria de jubilación, siempre que se cumplan los supuestos y requisitos legalmente establecidos.

Fuente: Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012 y II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014

En este sentido, y en conexión con este principio de igualdad y no discriminación, algunos convenios colectivos han incorporado en su política de empleo el compromiso de no sustitución de trabajadores ya consolidados por nuevos trabajadores cuando esta medida se tome con el exclusivo objeto de una supuesta reducción de costes¹²⁷.

La cláusula más frecuente que toma en consideración la edad, después de aquellas que vinculan salario y antigüedad, es la que regula la jubilación, tanto anticipada como

¹²⁶ Entre otros dentro de la negociación colectiva reciente, véase el CC estatal de grandes almacenes.

¹²⁷ Véase, entre otros, el CC del sector de la mediación de seguros privados.

parcial, con inclusión en algunos textos de referencias a la jubilación forzosa. En este último caso, algunos convenios acuerdan la obligatoriedad de la jubilación forzosa a la edad ordinaria de jubilación si la norma estatal volviera a permitir la ordenación mediante convenio colectivo de este tipo de cláusulas¹²⁸.

También se observa la regulación de gratificaciones y premios ligados a la jubilación anticipada, en muchos casos de naturaleza variable en función del tiempo de anticipación a la edad de jubilación legal¹²⁹. Es importante reseñar la importancia del fomento de la jubilación parcial, muy presente en la negociación colectiva, que al permitir su vinculación con un contrato de relevo fomenta el mantenimiento del empleo de los trabajadores de más edad así como el rejuvenecimiento de las plantillas a través de la contratación de nuevos trabajadores relevistas¹³⁰.

Como se ha puesto de relieve, la materia más común en la negociación colectiva, relacionada con la edad, es la referida a la retribución, incorporándose en multitud de convenios cláusulas que regulan pluses asociados a la antigüedad en la empresa. Sin embargo, cabe destacar que este tipo de pluses está retrocediendo, a través de la regulación de su supresión o integración en otros complementos personales, en consonancia con las recomendaciones efectuadas por el II AENC de “sustituir conceptos retributivos obsoletos e improductivos por otros vinculados a la productividad y retribuciones en la empresa”.

Por último, por su importancia asociada al mantenimiento del empleo de este colectivo, es necesario hacer una referencia a la regulación de los aspectos formativos en los convenios colectivos. Los fines de la formación en el seno de la empresa se dirigen a mejorar la empleabilidad de los trabajadores y se destinan especialmente a aquellos que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral, aunque no se observa en los convenios colectivos una atención específica al colectivo de 45 o más años, que es un colectivo necesitado de recualificación, en especial en los sectores que están incorporando importantes innovaciones tecnológicas. Sin embargo, en el desarrollo de los planes sectoriales de formación, que son los instrumentos concretos que abordan la mejora y actualización permanente de los trabajadores, sí se encuentran regulaciones que incorporan esta perspectiva de edad. Se observa en algunos textos la incorporación del objetivo de impulsar la participación de los colectivos con mayor riesgo de exclusión del mercado laboral, donde se encuentran específicamente recogidos

¹²⁸ Véase, entre otros, el CC de Mahou, S.A.

¹²⁹ Entre otros, CC estatal de pastas, papel y cartón.

¹³⁰ Entre otros, CC provincial de hostelería de Toledo.

los mayores de 45 años¹³¹, así como el de ofertar formación adecuada a las necesidades de los trabajadores, prestando atención a aquellos que por diversos motivos presenten mayores dificultades de acceso a la formación¹³².

La convergencia de criterios e intereses comunes de empresarios y trabajadores, como pueden ser el valor añadido que aporta a las empresas la experiencia y cualificación de los trabajadores de más edad así como la problemática a la que se enfrentan las personas incluidas en el colectivo estudiado, podría hacer recomendable analizar instrumentos y mecanismos de incorporación de esta perspectiva de edad en la negociación colectiva, atendiendo de forma específica a las necesidades de las empresas y los distintos segmentos de edad. Sería deseable el impulso desde la autonomía colectiva de una adecuada integración de las personas en la franja de edad más alta, entre otros aspectos a través de la adaptación de entornos y condiciones de trabajo que faciliten la estabilidad en el empleo de los trabajadores de más edad y las necesidades organizativas de las empresas. También podría ser recomendable que los negociadores de los convenios colectivos exploraran la posibilidad y la conveniencia de incorporar la llamada efectuada por la Ley al papel de la negociación colectiva a fin de propiciar la permanencia de los trabajadores de más edad en el contexto de las extinciones colectivas de empleo¹³³, en línea con la referencia introducida en 2012 y que no parece haber tenido hasta el momento seguimiento en la negociación colectiva reciente.

LOS ACUERDOS EN PERIODO DE CONSULTAS EN LOS DESPIDOS COLECTIVOS

Junto con los convenios colectivos, otros instrumentos de la autonomía colectiva que están llamados a desempeñar un papel relevante en el mantenimiento de la empleabilidad de los trabajadores, y en particular de los de mayor edad, son los acuerdos que puedan ser alcanzados por las empresas y los representantes de aquellos en la negociación durante los periodos de consultas preceptivos en los procedimientos de extinción colectiva de empleo.

El objeto de las negociaciones que deben llevar a cabo las partes, y del posible acuerdo, consiste en medidas dirigidas a evitar o reducir los despidos, o a atenuar sus consecuencias para los trabajadores afectados. Hasta 2012, tales medidas formaban parte del plan de acompañamiento social que las empresas de determinadas dimensiones estaban obligadas a presentar a los representantes de estos y a la autoridad laboral en el inicio de los entonces llamados expedientes de regulación de empleo (ERE).

¹³¹ Objetivos del Plan de Formación del sector del Comercio.

¹³² Objetivos del Plan de Formación del sector de la Construcción.

¹³³ Artículo 51.5 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

El plan de acompañamiento social fue, hasta su reciente supresión¹³⁴, el instrumento en el que se habían venido aglutinando las medidas, de diversa índole pero predominantemente de tipo económico, dirigidas a evitar o reducir los efectos de los despidos y paliar las consecuencias para los trabajadores afectados. En el actual marco regulatorio de los despidos colectivos, junto al cambio más sustancial de la supresión de la autorización administrativa, al no subsistir tampoco una obligación formal de la empresa de presentar un plan social, las medidas sociales de acompañamiento aparecen indicadas como contenido del periodo de consultas, enumerándose un listado de las medidas que las partes podrán considerar¹³⁵. En cualquier caso, debe seguir poniéndose el acento en el fin de minimizar las consecuencias sociales de las reestructuraciones de empleo, mediante el recurso a medidas alternativas a la extinción de contratos que faciliten el mantenimiento o reincorporación en el mercado laboral de los trabajadores afectados por el despido.

Los escasos estudios de campo llevados a cabo sobre el contenido de los planes sociales incluidos en los ERE presentados ante la autoridad laboral a lo largo de una serie de años, habían puesto de manifiesto la existencia de una tipología de medidas claramente dominada por las de carácter económico e indemnizatorio¹³⁶, de las que dependía el acuerdo entre empresas y representantes de los trabajadores en mayor medida que otras tendentes a reducir la dimensión de los despidos colectivos o sus consecuencias. Buena parte de esas medidas tomaban en cuenta las condiciones de más edad de los trabajadores afectados, lo que resultaba lógico teniendo en cuenta que entre los criterios seguidos para la selección de los trabajadores incluidos en los ERE de extinción

¹³⁴ Real Decreto-ley 3/2012, y posteriormente Ley 3/2012, sobre medidas urgentes para la reforma laboral.

¹³⁵ Enumeradas en el desarrollo reglamentario llevado a cabo mediante el RD 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada (art. 8); básicamente, recoge medidas similares a las del antiguo plan de acompañamiento social (art. 9 del derogado RD 801/2011) en cuanto a las dirigidas a evitar o reducir los despidos colectivos y las dirigidas a atenuar las consecuencias en los trabajadores afectados; no en cuanto a las medidas para posibilitar la continuidad y viabilidad del proyecto empresarial: estas últimas, previstas bajo la regulación anterior y suprimidas en la actual, podían ser de índole económica, financiera, industrial, etc., o de naturaleza técnica, organizativa o de producción. El Reglamento vigente de los procedimientos de despido colectivo ha añadido, entre las dirigidas a evitar o reducir los despidos, la inaplicación de condiciones de trabajo.

¹³⁶ Véase un estudio de los ERE presentados ante la DGT entre 2007 y 2008 en J.M. Serrano García, “El plan social obligatorio para las reestructuraciones empresariales socialmente responsables”, en *Temas Laborales*, 2009, nº 99. Asimismo, puede verse un estudio de casos (6 ERE de otros tantos sectores), en Fundación 1º de Mayo, *Los planes sociales en los procesos de reestructuración de empresas en España*, Madrid (MTIN) 2010. El estudio más reciente y completo, que abarca exhaustivamente todos los ERE extintivos autorizados entre 2009 y 2011, se encuentra en AA.VV., *La negociación colectiva en los expedientes de regulación de empleo*, (MEYSS, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos), 2012, y más en concreto su apartado IV.1 (“Expedientes de regulación de empleo extintivos”, a cargo de N. Mendoza Navas) del que se extraen bastantes de los rasgos y tendencias que se mencionan aquí.

predominaba el factor de la edad, como lo demostraba entre otras una amplia incidencia de los programas de prejubilación¹³⁷. Pero, además, ello suponía reconocer y salir al paso del mayor perjuicio comparativo sufrido por aquellos a partir de mayores dificultades de empleabilidad.

Ha sido frecuente el recurso a la elevación de las cuantías indemnizatorias por la extinción, dentro o fuera de ofertas de bajas incentivas, que en algunos casos revestía la forma de indemnizaciones adicionales y complementarias calculadas a menudo en función de la antigüedad y/o la edad del trabajador, pero que obviamente no atendían a la solución a los problemas de empleabilidad que éste pudiera tener. Otras medidas de naturaleza económica han sido los planes de prejubilación, incluidos en un número elevado de ERE extintivos. Tales planes o programas, dirigidos a trabajadores que hubieran alcanzado una cierta edad y/o antigüedad, aunque revisten una gran casuística, generalmente han consistido en medidas de garantía de ingresos sustitutivos del salario con variadas fórmulas, hasta alcanzar el trabajador una cierta edad que, naturalmente, se hace depender del esquema legal de la jubilación, y de la financiación de las cotizaciones sociales mediante un convenio especial con la Seguridad Social¹³⁸.

Al margen del carácter polémico que han revestido en ocasiones estos planes, un aspecto crítico de los mismos habría consistido precisamente en las zonas grises de no alcance de determinados trabajadores de más edad que no cumplen requisitos de antigüedad, así como por las posibles lagunas de garantía de ingresos derivadas de una insuficiente cobertura de años hasta la conexión con la jubilación.

Una clase de medidas diferentes de las de naturaleza estrictamente indemnizatoria o de garantía de ingresos, y singularmente relevantes por cuanto son las más directamente garantes del mantenimiento del empleo o la reinserción laboral de los trabajadores afectados por decisiones de extinción colectiva de empleo, son las de recolocación. Se trata además del tipo de medidas que todos los estudios especializados sitúan dentro de las que generan un impacto positivo en el mercado laboral, más allá de las que tienen tan sólo una repercusión individual en las trayectorias profesionales de los trabajadores¹³⁹. Las medidas de recolocación interna o externa (*outplacement*) han estado presentes con mayor o menor intensidad en las normas reguladoras de los

¹³⁷ AA.VV., *La negociación colectiva en los expedientes de regulación de empleo*, cit.

¹³⁸ Véase el análisis de la evolución reciente de estos convenios, y de las situaciones de desprotección que se pueden producir, en el apartado 4.3. de este Informe.

¹³⁹ Véase, además de los estudios de contenidos antes citados, AA.VV.: *Reestructuraciones de empresas y responsabilidad social*. Madrid (Ediciones Cinca), 2010.

despidos colectivos en diferentes etapas¹⁴⁰. En la regulación vigente de los despidos colectivos la recolocación interna dentro de la misma empresa u otra del grupo, o la recolocación externa a través de empresas de recolocación autorizadas figuran entre las medidas sociales de acompañamiento que podrán tratarse en el periodo de consultas. Bajo la normativa anterior ha sido frecuente que los ERE hayan aludido a medidas de recolocación externa, si bien se ha puesto de manifiesto su carácter, en muchos casos, de declaraciones generales con poca efectividad práctica¹⁴¹. No es irrelevante, por ello, que en el actual Reglamento de la regulación colectiva de empleo se establezca la cautela de que, en caso de que se consideren estas medidas, deberá incluirse en la documentación del procedimiento, además de la concreción y detalle de las mismas, la identificación de la empresa de recolocación autorizada para llevarlas a cabo¹⁴².

Entre la variedad de fórmulas que ha revestido el instrumento de la recolocación externa: bolsas de trabajo, servicios de *outplacement*, antenas de empleo, procesos de selección, entre otras, y sin que quepa ofrecer aquí una descripción siquiera breve de cada modalidad, cabe apuntar al menos que los ERE han solido utilizar entre los criterios para seleccionar a los trabajadores beneficiarios la edad, la antigüedad o las cargas familiares, como en el caso de las bolsas de trabajo, con un tratamiento preferente de los trabajadores a partir de una cierta edad. Para otras herramientas, como los servicios de *outplacement*, determinados ERE han configurado su oferta también con criterios de edad, aunque en esos casos la condición de mayor edad parece haber actuado como límite o tope, lo que de continuar produciéndose no favorecería desde luego los objetivos y las políticas de mantenimiento y promoción de la empleabilidad de los trabajadores mayores por las que aquí se aboga. También se han incluido algunas fórmulas, aunque no frecuentes, como la ayuda individualizada a la búsqueda de empleo, mediante la contratación de servicios de consultoras especializadas, con exigencia de resultados para trabajadores mayores.

La recolocación interna, por su parte, parece haber tenido menos incidencia en los ERE, al menos de la etapa reciente, y dentro de ella también es escasa la consideración del criterio de la edad como favorecedor del tratamiento de los trabajadores mayores. Las fórmulas de la recolocación interna, como recolocaciones directas o diferidas, son más complejas, incluyendo novaciones contractuales, y han llevado asociadas otras medidas

¹⁴⁰ En la normativa anterior a 2012 el artículo 51.4 del ET, en la redacción dada al mismo por la Ley 35/2010, y el R.D. 43/1996, de 19 de enero, que contenía el reglamento de los ERE, ya derogado, contenían referencias a la recolocación de tipo interno o externo de los trabajadores entre las medidas que podía incluir el plan social.

¹⁴¹ AA.VV. (N. Mendoza), *La negociación colectiva en los expedientes de regulación de empleo*, cit., p. 276.

¹⁴² R.D. 1483/2012, de 29 de octubre, cit.

como formación o movilidad geográfica con ayudas económicas, si bien esta última generalmente ha tenido escaso éxito en los planes de acompañamiento.

Hay que recordar que en la legislación vigente aparece la obligación de las empresas, a excepción de las que estén en concurso de acreedores, de ofrecer un plan de recolocación externa cuando el despido colectivo afecte a más de 50 trabajadores, instrumento que cuenta con determinados precedentes en la regulación anterior. El plan debe consistir en una atención continuada a los trabajadores durante seis meses mediante medidas de intermediación, orientación y formación profesional, y atención personalizada en la búsqueda activa de empleo. Una de las preocupaciones sobre esta herramienta ha sido la de su efectividad y garantía. En relación con ello, la norma establece el deber de la autoridad laboral, a través del servicio público de empleo competente, de verificar su cumplimiento y, en su caso, requerir a la empresa para que lo cumpla. Asimismo, se prevé explícitamente la accionabilidad de dicho cumplimiento por parte de los trabajadores.

Es relevante para los objetivos de este Informe destacar que la atención a los trabajadores afectados por el despido colectivo deberá darse “con especial extensión e intensidad a los de mayor edad”, por tanto introduciendo explícitamente esta característica personal del trabajador a la que puede ir asociada una menor empleabilidad. Sería deseable que esta previsión no quede, en la práctica, sin un contenido efectivo. Su inclusión en la norma parte de la constatación de la mayor frecuencia con que los trabajadores de más edad se ven afectados por los despidos colectivos, de ahí que sea deseable velar especialmente por el cumplimiento de una previsión que debe servir de garantía de un tratamiento reforzado en favor de aquellos dentro de las acciones englobadas bajo el paraguas de la recolocación.

El Reglamento de la regulación colectiva de empleo no establece taxativamente que el plan de recolocación presentado por la empresa deba ser objeto de negociación con los representantes legales de los trabajadores, estableciendo que deberá ser incluido en la comunicación que inicia el procedimiento y limitándose a decir que su contenido podrá ser concretado o ampliado a lo largo del periodo de consultas.

Otro ejemplo de medidas que han sido tradicionalmente apuntadas desde la norma como posibles y deseables, con el objetivo de atenuar las consecuencias de los ERE sobre los trabajadores afectados, o incluso para reducir los despidos, pero que sin embargo han tenido una escasa presencia en aquellos, ha sido la promoción de iniciativas formativas a cargo de las empresas como oportunidad de mantenimiento y mejora de la empleabilidad de los trabajadores. Algunos ERE han incluido el compromiso de la empresa de promover acciones formativas, pero son poco habituales y además no siempre queda clara la efectividad de dichos compromisos, pese a que la formación y el

reciclaje profesionales, como ya se ha mencionado, son medidas críticas para facilitar la vuelta al empleo y evitar el paro de larga duración especialmente en beneficio de los trabajadores de más edad. En todo caso, la formación y el reciclaje profesional de los trabajadores afectados por reestructuraciones extintivas representan medidas en las que sería deseable que incidiesen más los acuerdos del periodo de consultas, especialmente en favor de los trabajadores con mayores dificultades de empleabilidad y para aquellos casos que, por la dimensión de la extinción, quedan fuera de la obligación de presentar plan de recolocación con las acciones de formación profesional que éste debe llevar asociadas.

Por último, los ERE de años anteriores han incluido otras medidas, de no menor interés aunque algunas de ellas poco frecuentes, que completan un amplio abanico de posibles soluciones, entre las que cabe destacar la revisión de la política de contratación laboral de la empresa, las garantías de empleo tras el ERE, o medidas de naturaleza comercial e industrial, entre otras¹⁴³.

Sería deseable que las partes de las negociaciones en periodos de consultas siguieran considerando la idoneidad y la viabilidad de aplicar otro tipo de medidas para reducir o evitar el impacto de las extinciones y su efectos sobre los trabajadores, dentro del amplio abanico de respuestas conocidas, acudiendo con preferencia a medidas de flexibilidad interna, de formación y de recolocación, entre otras. A estos efectos no está de más recordar que, en el actual marco regulador de los despidos colectivos, el periodo de consultas continúa siendo el centro de gravedad del despido colectivo y una manifestación propia de la negociación colectiva¹⁴⁴. En uso de este instrumento, las empresas y los representantes de los trabajadores deberían redoblar esfuerzos para detectar las situaciones personales de mayor vulnerabilidad e identificar las medidas que puedan resultar más adecuadas en relación, por ejemplo, con los trabajadores de mayor edad, contribuyendo a evitar salidas prematuras del mercado de trabajo acompañadas de un elevado riesgo de permanecer en paro de larga duración.

¹⁴³ Véase AA.VV. (N. Mendoza), *La negociación colectiva en los expedientes de regulación de empleo*, cit., pp. 300 y ss.

¹⁴⁴ Como han tenido ocasión de recordar los tribunales del Orden jurisdiccional social. Véanse, entre otras, Sentencias de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2012 (90/2012) y de 16 de noviembre de 2012 (137/2012).

4. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD

4.1. Protección por desempleo

En 2013 la protección por desempleo alcanzó, en media anual, a 2,9 millones de personas. Con datos de cierre a diciembre, el número de beneficiarios no agrarios fue de 2,6 millones de personas, de las cuales algo más de la mitad tenía más de 45 años.

La protección por desempleo en los últimos años ha estado marcada especialmente por dos factores: una disminución de la tasa de cobertura (71,4 por 100 en 2007 y 78,4 por 100 en 2010, frente a un 62,3 por 100 en 2013, y una tasa aún más baja ahora, un 57,9 por 100 en abril de 2014). El segundo de los factores ha sido el aumento de la asistencialización en la protección.

No obstante, la cobertura entre los parados de más edad es mayor que en el conjunto de los desempleados. Atendiendo al volumen de beneficiarios en cada nivel de prestaciones por desempleo (no agrarias) en 2013 y a los datos correspondientes de parados registrados en el SEPE, la proporción de personas cubiertas habría sido del orden del 67,9 por 100 entre los mayores de 45 años, apenas un punto por debajo de 2007 (68,9 por 100) porcentaje que aumenta según avanzan las edades de los perceptores¹⁴⁵.

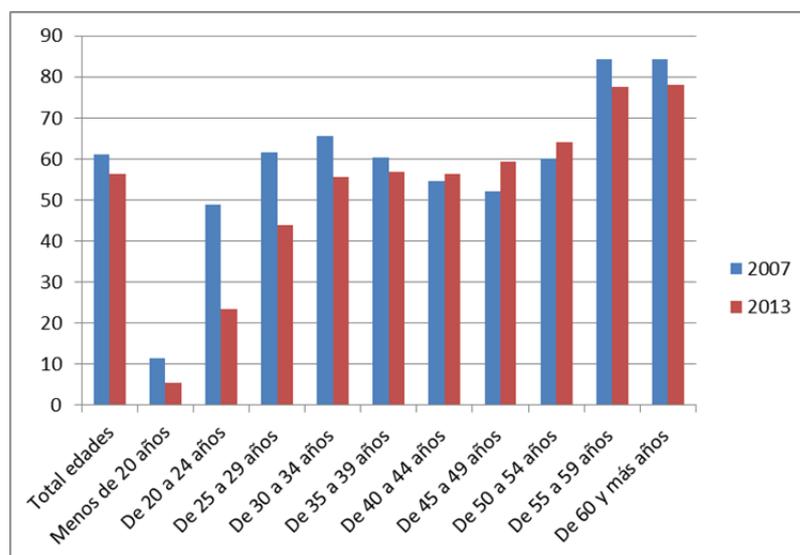
Cabe destacar pues que el sistema de protección ha resistido el embate de seis años de crisis, especialmente con relación al grupo de los desempleados mayores de 55 años (gráfico 15). De hecho, a pesar del endurecimiento de los requisitos para acceder a algunas ayudas, como se verá más adelante, la propia configuración del sistema impulsa este resultado. Sin embargo, también es preciso destacar el descenso en 2013 de la cobertura entre los beneficiarios de 55 a 59 años, de 6,7 puntos respecto a 2007 y de 6,4 puntos en el caso de los de 60 y más años (cuadro 35).

¹⁴⁵ Este cálculo no es estrictamente el de la tasa de cobertura que ofrece el SEPE, pero permite hacer una aproximación.

GRÁFICO 15

COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR EDAD, 2007-2013

(Porcentajes)



Nota: no se incluyen los perceptores de subsidios agrarios.

Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el SEPE para este Informe y con los datos de paro registrado disponibles en MEYSS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

CUADRO 35

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR EDAD, 2013

		Tipo de prestación			Total beneficiarios	Parados registrados	% beneficiarios
		Contributiva	Subsidio	Renta activa inserción			
Total edades	2007	780.205,2	400.485,4	64.728,1	1.245.418,7	2.039.005,0	61,1
	2013	1.310.914,9	1.180.643,2	240.252,3	2.731.810,4	4.845.302,1	56,4
45 a 49 años	2007	69.271,1	25.978,5	17.095,6	112.345,2	215.231,0	52,2
	2013	163.372,5	117.953,0	96.203,4	377.528,9	635.749,9	59,4
50 - 54 años	2007	57.026,2	46.251,0	14.569,7	117.846,8	196.035,0	60,1
	2013	134.691,8	154.253,6	68.338,3	357.283,7	557.514,0	64,1
55-59 años	2007	54.309,6	100.889,6	12.552,3	167.751,4	198.974,0	84,3
	2013	114.613,3	234.459,8	28.146,3	377.219,4	486.001,6	77,6
60 y más	2007	54.517,9	56.101,5	11.001,7	121.621,1	144.115,0	84,4
	2013	82.072,2	126.915,3	14.957,1	223.944,5	287.062,6	78,0
45 y más	2007	235.124,8	229.220,6	55.219,2	519.564,5	754.355,0	68,9
	2013	494.749,8	633.581,6	207.645,2	1.335.976,5	1.966.328,1	67,9

Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el SEPE para este Informe.

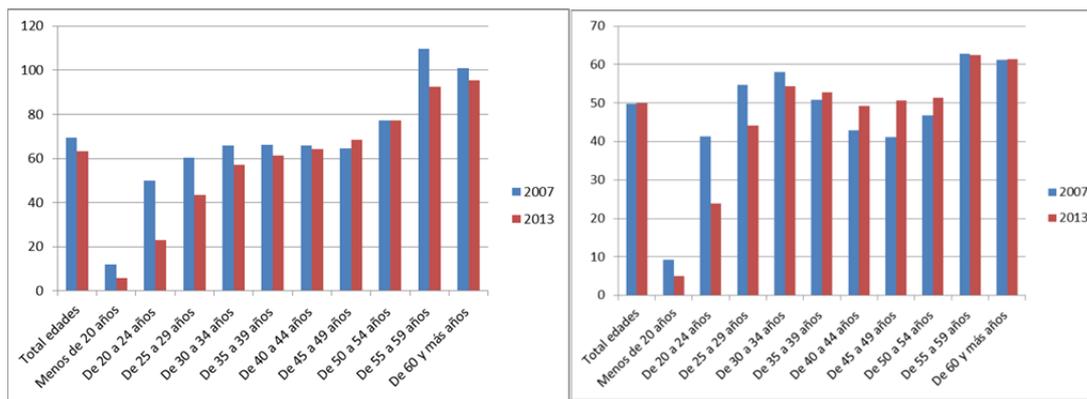
Por sexos, se aprecian importantes diferencias de cobertura entre las personas de 45 y más años. Esta cobertura, aunque ha disminuido entre 2007 y 2013 en los varones, se ha mantenido por encima del 80 por 100, el 81 por 100 en 2013. Entre las mujeres de este grupo de edad, el porcentaje de protección es del 55,3 por 100 (gráfico 16). Hay que recordar que las cifras sobreestiman la cobertura, dado que incluyen a los perceptores por procedimientos colectivos de regulación de empleo con suspensión o de reducción de jornada, que no se incluyen en los parados registrados. Dado que esto afecta más a los varones, una parte de la diferencia en la cobertura por sexo sería atribuible a esta circunstancia. Pero no toda: las mujeres tienen, en última instancia, peor cobertura, y

ello puede explicarse tanto por trayectorias más irregulares en el empleo como por cumplir menos veces los requisitos de cargas familiares que permiten el acceso a algunos subsidios.

GRÁFICO 16

COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO SEGÚN SEXO Y EDAD, 2007-2013

(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el SEPE para este Informe y con los datos de paro registrado disponibles en MEYSS, *Anuario de Estadísticas Laborales*.

Por otro lado, en un contexto de peso creciente del paro de muy larga duración en los mayores de 45 años, es claro que en un plazo no muy amplio una parte considerable de este grupo de desempleados pasará del nivel contributivo al asistencial o a otros mecanismos de protección como la renta activa de inserción, vinculados a las políticas activas y dirigidos a colectivos especialmente vulnerables. Y ello en el mejor de los casos. Por tanto, la situación actual podría desembocar en otra con una más rápida reducción de la cobertura, en la medida en que se supeditan algunos subsidios a requisitos de rentas, cargas familiares o aumento de la edad de percepción.

Los datos detallados sobre periodos generados y consumidos en la prestación contributiva en diciembre de 2013 señalan, para las personas de 45 y más años, un consumo medio de entre 9,5 meses y 11,3 meses en función de la edad, sobre un derecho medio reconocido de entre 18,6 meses y 21,5 meses. Así, si persiste la tendencia actual, en menos de un año (10 meses) cerca de 475.000 perceptores del nivel contributivo mayores de 45 años pasarán al nivel asistencial o quedarán sin cobertura.

Cabe señalar, como se hará más adelante, que las últimas modificaciones normativas, especialmente las relativas a la percepción de subsidios que han elevado la edad de los perceptores de 52 a 55 años, han tenido como consecuencia directa una disminución de perceptores de este subsidio de un 47 por 100 con respecto al año anterior.

4.1.1. La protección por desempleo: nivel contributivo y subsidios

Antes de entrar en el desglose de los datos de ambos niveles de protección, podemos hacer una breve descripción de la protección por desempleo a la que puede optar un desempleado mayor de 45 años¹⁴⁶. En primer lugar, si ha cotizado un mínimo de 360 días podrá optar a la prestación contributiva por desempleo (cuya duración máxima, en función del periodo cotizado, será de 2 años) tras la misma, si continúa su situación de desempleo, podrá solicitar un subsidio, si reúne los requisitos que se describen más adelante, y cuya duración máxima, en caso de responsabilidades familiares es de 30 meses, salvo en el caso de que sea mayor de 55 años, en cuyo caso el plazo puede extenderse hasta la edad de jubilación. Si no llega a esta edad, por ejemplo, un desempleado de 50 años que haya agotado la contributiva y el subsidio y no se haya reincorporado al mercado de trabajo, el siguiente paso sería la Renta Activa de Inserción, durante 11 meses.

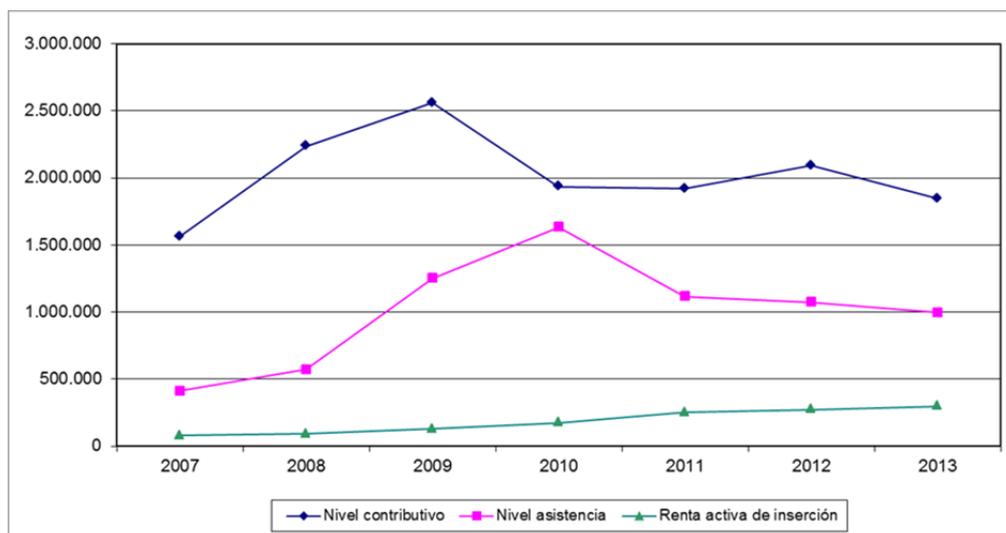
Considerando las altas en las prestaciones por desempleo (gráfico 17) que constituye un buen barómetro de la situación del mercado de trabajo, en 2013 se observa que, del total de altas que se produjeron en prestaciones contributivas, 1.845.197, el 33,1 por 100 fueron desempleados mayores de 45 años. De los cuales, los más numerosos fueron los de edades comprendidas entre 45 y 49 años (222.487) seguidos de los de 50 a 54 años (184.415). Si tenemos en cuenta todos los grupos de edad, el más numeroso fue el de 30 a 34 años (309.850).

El periodo medio del derecho reconocido de las nuevas altas en prestaciones contributivas fue de 14,13 meses. Quienes obtuvieron el mayor periodo medio reconocido en 2013 fueron los desempleados de 60 y más años, 18,46 meses¹⁴⁷, seguidos de los de 55 a 59 años (18,37 meses) y los de 50 a 54 (16,60 meses) lo cual es coherente con su acumulación de mayores periodos de cotización.

¹⁴⁶ Sin tener en cuenta el Programa Prepara que no se computa dentro de los datos de protección por desempleo que ofrece el MEYSS.

¹⁴⁷ Para ello se exige tener más de 4 años de ocupación cotizada.

GRÁFICO 17

EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO 2007-2013

Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el SEPE para este Informe.

Por niveles de protección, tal y como se ha señalado, en los últimos años se ha observado un aumento en el nivel asistencial de la protección por desempleo, especialmente acusada desde el año 2010 entre los trabajadores de más edad, mayores de 55 años. Considerando de nuevo los datos de 2013, se observa que el 15 por 100 de los desempleados de 55 y más años que percibieron prestaciones por desempleo lo hicieron por la vía del nivel contributivo (196.700 beneficiarios), mientras que los beneficiarios del nivel asistencial de la misma edad representaron el 31 por 100 de los perceptores de este nivel de protección, alcanzando a 361.400 perceptores (gráfico 18).

En todo caso, el único grupo de edad en el que se observó en 2013 un aumento en el número de beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo fue el grupo de 55 y más años, un 0,8 por 100 más que el año anterior, motivado por el aumento de las mujeres perceptoras (de 63.400 perceptoras en 2012 a 69.100 en 2013).

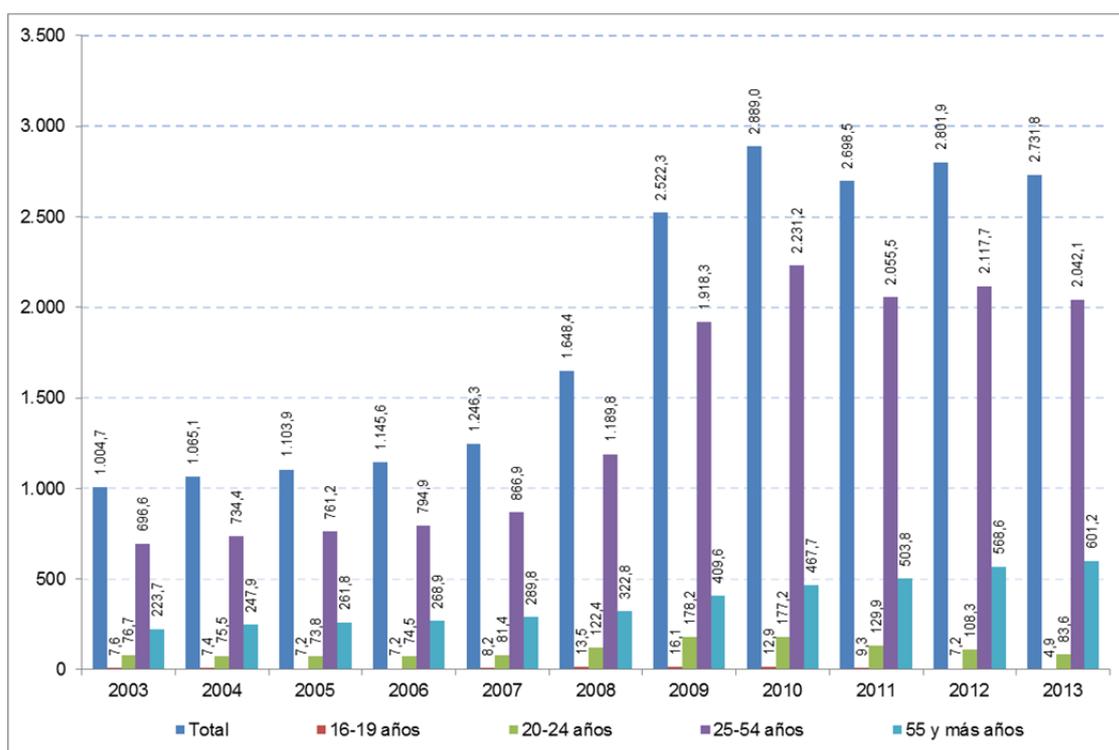
Desglosando los datos de perceptores de algún tipo de prestación por desempleo por edades a partir de 45 años, se observa que en el caso de la prestación contributiva la progresión es descendente. En 2013, el 12,5 por 100 del total de los perceptores del nivel contributivo tenían entre 45 y 49 años (163.373), el 10,3 por 100 fueron perceptores entre 50 y 54 años, el 8,7 por 100, los de edades comprendidas entre 55 y 59 años y los perceptores de 60 años y más, representaron el 6,3 por 100.

Por el contrario, en el caso del nivel asistencial, conforme avanza la edad aumenta el volumen de perceptores. Así, los perceptores de este nivel de protección con edades comprendidas entre 45 y 49 años representaron el 10 por 100 del total (117.952), los que tenían entre 50 y 54 años, el 13 por 100 y de 55 a 59 años alcanzaron el 20 por 100

del total de los beneficiarios, lo que representa además el grupo de edad más numeroso entre todos los perceptores de este nivel de protección asistencial. Por lo tanto, el nivel asistencial es el que aglutina el mayor número de perceptores de más edad de subsidios por desempleo, ocupando el primer lugar el grupo de desempleados de 55 a 59 años.

GRÁFICO 18

BENEFICIARIOS DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO POR TRAMOS DE EDAD, 2003-2013



(1) Sin incluir el subsidio para trabajadores eventuales agrarios.

Fuente. MEYSS, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

Al igual que en 2012, el periodo medio reconocido de la prestación contributiva por desempleo aumentó en 2013 a 17,93 meses, siendo de nuevo los beneficiarios mayores de 60 años los que acumularon los mayores periodos de prestación reconocidos (21,56 meses), seguidos de los beneficiarios de 55 a 59 años (20,89 meses) y de 50 a 54 años (19,46 meses), lo cual se relaciona con el hecho de que quienes generan mayores periodos de derecho a la prestación suelen ser los trabajadores de más edad (cuadro 36).

**PERIODO MEDIO DE DERECHO RECONOCIDO DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA
POR DESEMPLEO, 2007-2013**

(En meses, por edad de los beneficiarios)

Edades	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
De 16 a 19 años	5,41	5,81	5,49	5,40	5,04	6,17	6,33
De 20 a 24	9,09	9,49	8,52	8,07	7,62	13,44	13,55
De 25 a 29	12,78	12,71	11,72	11,16	10,65	13,81	13,94
De 30 a 34	15,11	14,76	13,98	13,33	12,87	16,49	16,81
De 35 a 39	15,55	15,32	14,74	14,14	13,82	17,78	18,19
De 40 a 44	15,33	15,18	14,94	14,11	13,87	18,00	18,58
De 45 a 49	15,42	15,34	15,12	14,18	14,04	18,26	18,82
De 50 a 54	16,83	16,45	16,26	14,97	15,01	18,94	19,46
De 55 a 59	19,20	18,44	17,35	16,70	17,09	20,48	20,89
De 60 y más	20,81	20,28	17,85	17,78	17,89	21,38	21,56
Total	15,12	14,74	13,78	13,23	13,09	17,36	17,93

Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el SEPE para este Informe.

EL NIVEL ASISTENCIAL EN EL CONTEXTO NORMATIVO

El aumento de la asistencialización junto con las demás consecuencias en términos de desempleo que ha supuesto la crisis, ha motivado la adopción de una serie de reformas normativas en el ámbito de la protección por desempleo que se resumen en el siguiente cuadro, de las que vamos a destacar las que han afectado especialmente a los desempleados de 45 años y más.

En primer lugar es preciso referirse a la eliminación del subsidio extraordinario por desempleo para mayores de 45 años que habían agotado las prestaciones por desempleo de 720 días de duración, lo que no significa que este colectivo de desempleados quede sin protección en caso de desempleo, ya que podrá acogerse al subsidio por agotamiento de la prestación contributiva que reconoce, al igual que antes de la reforma, un subsidio para mayores de 45 años sin responsabilidades familiares durante 6 meses improrrogables y, en el caso de que tengan tales responsabilidades, de hasta 30 meses (en este caso se denomina ayuda familiar por agotamiento de la prestación contributiva). El importe del subsidio es de 426 euros al mes. Lo que ha supuesto la reforma del RDL 20/2012 es que en los casos de contrato a tiempo parcial, el SEPE no pagaría el 100 por 100 del subsidio, como se hacía antes, sino que se reduciría en función de las horas trabajadas, por lo que en el caso de pérdida de un trabajo a media jornada el subsidio sería de 213 euros mensuales.

Además en materia de cotización durante la percepción del subsidio, cabe recordar que si bien desde 2009 se garantiza la asistencia sanitaria y las prestaciones familiares a todos aquellos desempleados que cobran un subsidio, ya no se cotiza para la jubilación ni el resto de contingencias. En determinadas circunstancias es posible suscribir un convenio especial con la Seguridad Social, de tal forma que el trabajador sea el que pague mensualmente su cotización para poder tener acceso a la pensión de jubilación.

La excepción en la que el subsidio sí cotiza por jubilación es el caso del subsidio para mayores de 55 años. El aumento de la edad de percepción de este tipo de subsidio es otra de las modificaciones introducidas por el citado RDL, que ha incrementado el límite de edad de 52 años a 55 y además, ha introducido la consideración del cómputo de los ingresos de toda la unidad familiar para acceder al mismo.

Asimismo, se unifica para todos los subsidios la utilización como base de cotización del tope mínimo (antes se estipulaba el 125 por 100 del subsidio para los mayores de 52, a partir del 1 de agosto de 2012 pasarán al 100 por 100).

CUADRO 37

SUBSIDIOS POR DESEMPLEO PARA MAYORES DE 45 AÑOS

EDAD	TIPO DE SUBSIDIO	DURACIÓN DEL SUBSIDIO
Mayores de 45	Por agotamiento de la prestación contributiva	Con responsabilidades familiares: hasta 30 meses. Sin responsabilidades familiares: 6 meses
Mayores o menores de 45 años	Por pérdida de empleo	Con responsabilidades familiares: hasta 21 meses. Sin responsabilidades familiares: 6 meses
Mayores de 55 años	Para mayores de 55 años	Hasta cumplir la edad para acceder a la pensión contributiva de jubilación.
Con independencia de la edad	Trabajadores españoles emigrantes de países no pertenecientes al EEE, o sin Convenio sobre protección por desempleo, acrediten 12 meses de trabajo en los últimos 6 años y no tengan derecho a prestación por desempleo. • Trabajadores que no han cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva. • Liberados de prisión sin derecho a prestación por desempleo. • Trabajadores declarados plenamente capaces o con incapacidad parcial por expediente de revisión de una situación de gran invalidez, incapacidad permanente absoluta o total para la profesión habitual.	<ul style="list-style-type: none"> • 6 meses, prorrogables 2 períodos, hasta un máximo de 18 meses. Excepciones: menores de 55 años que hayan agotado una prestación contributiva de 6 meses tendrán derecho a otra prórroga de 6 meses, hasta 24 meses. • Con responsabilidades familiares: hasta 21 meses si se ha cotizado 6 o más meses. • Sin responsabilidades familiares: 6 meses si se ha cotizado seis o más meses. • 6 meses, prorrogables hasta un máximo de 18 meses. • 6 meses, prorrogables hasta un máximo de 18 meses.

Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha mencionado, estas reformas normativas en el nivel asistencial han tenido como resultado inmediato un descenso en el número de altas iniciales de beneficiarios de dicho nivel. Así, tras la entrada en vigor en julio de 2012 del RDL 20/2012, por el que se aumentaba la edad de los perceptores 52 a 55 años para el acceso al subsidio, en el mes siguiente, se registró un descenso en el número de nuevas altas por esta vía del

31,3 por 100, pasando de 10.107 nuevas altas en el mes de julio, a 6.939 en agosto. El resto del año el número de altas iniciales osciló entre los 6.846 y los 5.440.

Tras la entrada en vigor en marzo de 2013 del RDL 5/2013 por el que se eliminaba el carácter personal de este subsidio al considerar, para cumplir el requisito de carencia de rentas, a la unidad familiar, vuelve a observarse un descenso de las nuevas altas durante el mes siguiente de la entrada en vigor de la medida de casi un 20 por 100 (pasando de 6.777 nuevas altas en marzo a 5.436 en abril), registrándose la cifra más baja en diciembre de 2013 con 3.882 altas iniciales de acceso al subsidio. Con todo ello, en cómputo anual, los beneficiarios que accedieron en 2013 por la vía del subsidio para mayores de 55 años disminuyeron un 47 por 100 con respecto al año anterior.

CUADRO 38

PRINCIPALES CAMBIOS EN LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO DE 2008 A 2013

Medidas dirigidas a la capitalización del desempleo y el fomento del autoempleo

Incremento del 40 al 60 por 100 de la prestación por desempleo susceptible de capitalizar para constituirse como autónomo (RD 1975/2008, de 28 de noviembre)

Aumenta al 80 por 100 del pago único de la prestación para financiar inversión de jóvenes hasta 30 años y mujeres hasta 35 que inicien actividad como autónomos (RD 1300/2009, de 31 de julio).

Para menores de 30 años, percepción de la prestación compatible con alta en RETA, capitalización del 100 por 100 para aportación al capital social de una sociedad mercantil. En IRPF se suprime límite exención prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único (RDL 4/2013, de 22 de febrero, y Ley 11/2013, de 26 de julio).

Medidas sobre la percepción de la prestaciones en relación con el desempeño del trabajo

Reposición de la prestación por desempleo y cotización a la Seguridad Social de los trabajadores a los que se les haya suspendido su contrato de trabajo o reducido temporalmente en virtud de un ERE o un procedimiento concursal (en los casos determinados en RDL2/2009, de 6 de marzo y la Ley 27/2009, de 30 de diciembre).

Nuevas previsiones en caso de desempleo parcial, consunción de prestaciones generadas por horas y no por días.

Nueva disposición sobre la cotización por desempleo en el contrato para la formación y cuantía de la prestación.

Modificación de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, ampliando a 18 el número de meses que deberán transcurrir para solicitar un nuevo reconocimiento a la protección económica. Dicha protección pasa a tener carácter voluntario.

Vinculación de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo. (Ley 35/2010, de 17 de septiembre).

Modificaciones en el abono de la prestación por desempleo en relación al desempleo parcial.

Programa de sustitución de trabajadores en formación por trabajadores beneficiarios de prestaciones por desempleo (RDL3/2012, de 10 de febrero, y Ley 3/2012, de 6 de julio, que convalida lo previsto en el Real Decreto Ley).

Programa temporal de protección por desempleo e inserción y del programa de recualificación profesional de las personas desempleadas

Prestación de 421,79€ durante un único período máximo de 6 meses para los trabajadores que hubieran agotado las prestaciones y subsidios y se encontrasen en situación de necesidad por carecer de otras rentas (RDL 10/2009, de 13 de agosto).

Inclusión de trabajadores que hubieran agotado prestaciones por desempleo desde el 1 de enero de 2009. Habilita al Gobierno para prorrogar dicho programa por períodos de 6 meses (Ley 14/2009, de 11 de noviembre que convalida lo previsto en el Real Decreto Ley).

Prórroga del programa temporal de protección por desempleo e inserción durante 6 meses. (RD 133/2010, de 12 de febrero).

Nueva prórroga de 6 meses del programa, incluye a desempleados menores de 30 años o mayores de 45 y personas desempleadas de 30 a 45 años con responsabilidades familiares. (RDL 12/2010, de 20 de agosto).

Programa de recualificación profesional (PREPARA) incluye una ayuda económica de acompañamiento para desempleados que hubiesen agotado la protección por desempleo (RDL 1/2011, de 11 de febrero).

Prórrogas del programa PREPARA de 6 meses cada una (RDL 10/2011, de 26 de agosto y RD Ley 20/2011, de 30 de diciembre).

Nueva prórroga del PREPARA que incrementa la cuantía de la ayuda hasta el 85 por 100 del IPREM para beneficiarios con tres o más personas a su cargo y refuerzo del seguimiento del compromiso de actividad (RD Ley 23/2012, de 24 de agosto).

Prórroga del programa PREPARA y posibilidad de prórroga automática del programa por periodos de 6 meses cuando la tasa de desempleo sea superior al 20 por 100 (RDL1/2013, de 25 de enero)

Medidas que afectan a la percepción de las prestaciones por desempleo

Subsidios:

Supresión del plazo de espera de un mes para percibir el subsidio de desempleo (RDL2/2009, de 6 de marzo y Ley 27/2009, de 30 de diciembre).

Cuantía del 80 por 100 del IPREM, se suprime el subsidio especial para mayores de 45 años que agoten una prestación contributiva de 720 días y se modifican los requisitos para acceder al subsidio para mayores antes de 52 años, ahora de 55 años. A efectos del cálculo de la prestación, se tienen en cuenta las rentas de la unidad familiar (la suma de las rentas de la unidad familiar no supere el 75 por ciento del SMI).

Prestación contributiva:

Cuantía de la prestación: 70 por 100 de la base reguladora los 180 primeros días y el 50 por 100 (antes el 60 por 100) a partir del sexto mes. Cálculo de las cuantías máxima y mínima en función del promedio de horas trabajadas los últimos 180 días cotizados. Cotización a la Seguridad Social por el 100 por 100 del importe de la cuota.

Control de la Entidad Gestora de la prestación de la percepción de la indemnización legal en caso de despido.

Suspensiones de la prestación por desempleo: traslado de residencia al extranjero por un periodo continuado inferior a 12 meses para la búsqueda, realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, estancia en el extranjero por un periodo, continuado o no, de hasta 90 días como máximo durante cada año natural, siempre que la salida al extranjero esté previamente comunicada y autorizada por la entidad gestora (RDL 11/2013, de 2 de agosto y Ley 1/2014, de 28 de febrero).

Aspectos comunes:

Compatibilidad de prestaciones y subsidios con el trabajo a tiempo parcial con la minoración de la parte proporcional de la duración de la jornada

Obligación de mantener la inscripción como demandante de empleo durante todo el periodo de duración de la prestación.

En los casos de despidos colectivos a trabajadores de 50 o más años, se regulan aportaciones económicas de las empresas por el importe bruto de las prestaciones o subsidios por desempleo, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social realizadas por el SEPE (RDL 5/2013 de 15 de marzo).

Renta Activa de Inserción:

Nuevos requisitos en la renta activa de inserción, así como nuevas obligaciones de los trabajadores, como la de información y acreditación ante el SEPE y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos (RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

4.1.2. La Renta Activa de Inserción

Además del análisis del nivel contributivo y asistencial en la protección por desempleo, cabe hacer referencia a otro tipo de protección frente a las situaciones de desempleo, una vez agotadas las prestaciones y subsidios referidos, llamada renta activa de inserción, que supone una ayuda vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales, para determinados

colectivos desempleados especialmente vulnerables¹⁴⁸. Entre estos colectivos destacan, por su especial peso, los desempleados mayores de 45 años que tras haber agotado la prestación contributiva o el subsidio por desempleo carezcan de derecho a prestación alguna, incluida la renta agraria.

Los beneficiarios de esta renta de 426 euros al mes¹⁴⁹, que representaron en 2013 el 8,4 por 100 del total de perceptores de prestaciones por desempleo, aumentaron un 2,8 por 100 con respecto al año anterior, en línea con la tendencia ascendente desde su creación. Aunque dicho aumento es más moderado que en años anteriores (de 2011 a 2012 aumentaron un 25,5 por 100), lo cual puede deberse al endurecimiento de los requisitos para el acceso a esta ayuda introducidos por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad. En el caso de los mayores de 45 años, además de los requisitos de agotamiento de las prestaciones y subsidios señalados en la introducción, han de estar inscritos como demandantes de empleo durante 12 meses sin interrupción¹⁵⁰. Una de las novedades introducidas que restringe el acceso a la ayuda es la exigencia de que los ingresos mensuales de la unidad familiar no superen los 481,05 euros.

Con todo, en diciembre de 2013 se alcanzó la cifra más alta desde su creación, 250.333 beneficiarios (cifra que ha continuado en aumento en los primeros meses de 2014) lo que supone un incremento de un 7,7 por 100 de perceptores con respecto al mismo periodo del año anterior, poniendo de manifiesto, de nuevo, el preocupante volumen de un número de perceptores de una renta limitada a colectivos de especial vulnerabilidad en cuanto a necesidades económicas y dificultades para encontrar un empleo.

Considerando la media de perceptores de esta ayuda en 2013, un año más, el grupo de edad más numeroso fue el de mayores de 45 años, en concreto los de edades comprendidas entre 45 y 49 años representaron el 40 por 100 de los perceptores totales de la ayuda (fueron 96.203 sobre el total de 240.252 de media en 2013), lo que supone un considerable incremento si lo comparamos con el mismo grupo de edad en 2007 con un volumen de 17.095 beneficiarios. El segundo lugar lo ocupa el grupo de 50 a 54, con 68.338 perceptores en 2013, lo que significa el 28,4 por 100 del total y que dista de forma evidente de los 14.569 beneficiarios registrados antes de la crisis.

¹⁴⁸ Desempleados de larga duración, mayores de 45 años, menores de 65 años con minusvalía igual o superior al 33 por 100, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva.

¹⁴⁹ Cifra actualizada anualmente.

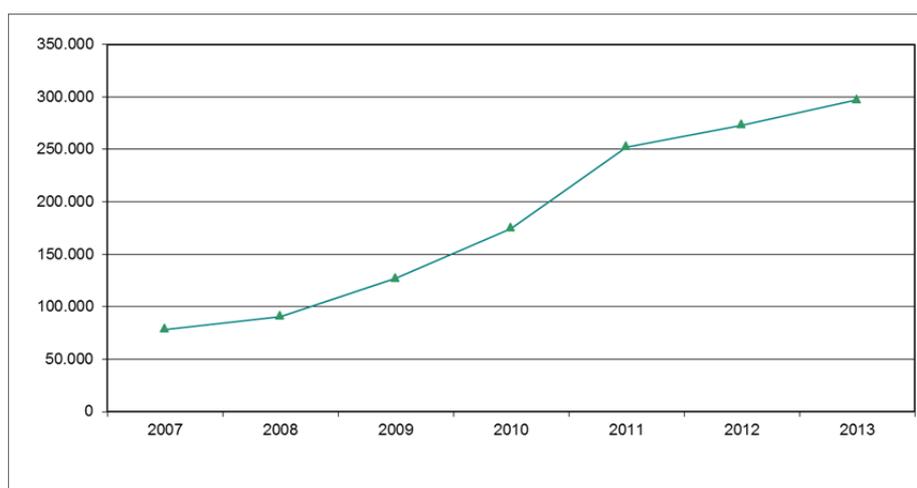
¹⁵⁰ A raíz de la entrada en vigor del Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre, se han modificado las circunstancias que no interrumpen la inscripción como demandante de empleo.

Las cifras son más elevadas si consideramos las altas de 2013 (Gráfico 19), ya que pese al endurecimiento de los requisitos de acceso a la ayuda aumentaron un 8,7 por 100 respecto a 2012 (un total de 296.972 perceptores), de los cuales 256.716 fueron mayores de 45 años, el 86,4 por 100 del total, siendo el grupo mayoritario los de 45 a 49 años (125.758 perceptores).

De todo ello cabe destacar como conclusión el continuo aumento de perceptores de un tipo de ayuda cuyo colectivo más numeroso son los desempleados mayores de 45 años, en concreto los de 45 a 49 años y que supone el último escalón de la protección por desempleo, con una duración de 11 meses, tras su agotamiento habría que esperar 365 días para volver a recibirla (el Programa puede recibirse hasta en tres ocasiones, salvo excepciones). Agotada esta ayuda, si no se logra la reincorporación al mercado laboral, se produciría la salida del sistema de protección por desempleo.

GRÁFICO 19

EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS EN LA RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN, 2007-2013



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por el SEPE para este Informe.

4.2. Protección ante situaciones de pobreza y exclusión

4.2.1. El Plan Nacional de Inclusión Social

El instrumento integrador de todas las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión viene siendo el Plan Nacional de Inclusión Social (PNAIN) que se ha ido elaborando en los últimos años para distintos períodos, siendo el más reciente el PNAIN 2013-2016, aprobado en diciembre de 2013. Este último Plan consta de un conjunto de medidas y propuestas que, de manera directa e indirecta, afectan a la población con edades comprendidas entre los 45 y 64 años y que se articulan en torno a los tres objetivos estratégicos del enfoque de la inclusión activa que promueve la Comisión Europea: 1) las políticas activas para un mercado de trabajo más inclusivo, 2) el acceso a unos

servicios públicos de calidad y 3) la asistencia mediante unas políticas de rentas mínimas que asegure la cobertura de las necesidades básicas.

En el ámbito de las políticas activas, el Plan destaca la necesidad de una mejor adaptación de las mismas a las necesidades específicas de las personas mayores de 45 años en situación de vulnerabilidad social y con mayores dificultades de empleabilidad para prevenir su alejamiento definitivo del mercado laboral y conseguir su inserción social y laboral. También advierte de la necesidad de implementar programas específicos dirigidos a las mujeres mayores de 45 años al tiempo que hace referencia a la necesidad de que los mayores de 55 años reciban el tratamiento de colectivo prioritario. Las políticas de inclusión sociolaboral se complementan con las propuestas dirigidas a poner en marcha dispositivos de educación y formación para este colectivo (recuadro 5).

ACTUACIONES PROPUESTAS EN EL PNAIN PARA LA POBLACIÓN ENTRE 45 Y 64 AÑOS

Impulsar la inclusión sociolaboral

Impulsar la contratación de las personas con mayor vulnerabilidad social a través de bonificaciones para la contratación de personas en exclusión social y colectivos con especiales dificultades (personas desempleadas mayores de 45 años, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o doméstica, etc.).

Desarrollar herramientas que permitan valorar la empleabilidad y las competencias transversales de las personas en riesgo de exclusión social para mejorar los procesos de intermediación laboral.

Apoyar la recolocación de las personas paradas de larga duración y, en especial, de aquellas mayores de 45 años mediante el diseño y puesta en marcha de medidas específicas dirigidas a este colectivo que promuevan el reciclaje profesional, incentiven la contratación y/o el autoempleo.

Favorecer la continuidad laboral de las personas trabajadoras de más de 55 años mediante su tratamiento como colectivo prioritario en las políticas activas de empleo de los servicios públicos de empleo, la promoción de la jubilación parcial y el contrato de relevo, la introducción de bonificaciones para el mantenimiento del empleo y la protección ante situaciones de despidos colectivos, en línea con lo establecido en la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 y Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

Implementar programas para mejorar la empleabilidad, el acceso y la permanencia en el empleo o autoempleo de mujeres pertenecientes a grupos especialmente vulnerables y/o con bajos niveles de empleabilidad, entre los que se encuentran las mujeres mayores de 45 años sin titulación, que incluyan itinerarios personalizados con perspectiva de género y medidas de acompañamiento en colaboración con entidades territoriales y/o el Tercer Sector de Acción Social.

Garantizar el acceso a unos servicios básicos

Incrementar la participación de las personas adultas en la formación permanente a través de la creación de una herramienta de asesoramiento, información y orientación sobre las posibilidades formativas de la ciudadanía objeto de esta formación.

Potenciar la formación de personas adultas mediante acuerdos con instituciones y organizaciones empresariales para facilitar programas de formación.

Promover la formación de personas adultas a través de las aulas “Mentor” y otros modelos de formación no presencial.

Fuente: Elaboración propia a partir del PNAIN 2013-2016.

La aprobación del Plan constituye un paso importante en el ámbito de las políticas sociales dirigidas a combatir las situaciones más extremas de vulnerabilidad social, tratando de incorporar los enfoques propugnados desde las instancias europeas. Con todo, el PNAIN no incorpora medidas concretas sino líneas de actuación generales, sin compromisos, plazos ni dotación presupuestaria para su realización, a pesar de la magnitud de los objetivos que aborda. Por otro lado, y en relación a las propuestas que realiza, conviene apuntar que buena parte de ellas reiteran muchas de las medidas que ya forman parte de las políticas activas de empleo y de protección social y en algunos

casos, incluso no queda clara su consistencia con las políticas que ya se están llevando a cabo¹⁵¹. Puede decirse que la parte más novedosa e interesante del PNAIN es la que se dedica a proponer líneas de actuación dirigidas a mejorar los sistemas de rentas mínimas de inserción, y más concretamente, a consolidar el sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo, aspectos que se abordan en el siguiente apartado, en tanto que se trata de mecanismos de protección autonómicos.

4.2.2. Las Rentas mínimas de inserción

Las Rentas mínimas de inserción (RMI) son un conjunto de programas que, bajo distintas denominaciones, todas las comunidades autónomas han puesto en marcha con el fin de dar protección asistencial a las situaciones de privación extremas que no tienen cabida en el entramado estatal de protección social. Puede decirse que este tipo de ayudas constituyen el último eslabón en la cadena de la protección social, a la que se acude una vez finalizado el apoyo de otro tipo de ayudas sociales y no se cuenta con respaldo familiar¹⁵².

Como instrumento de lucha contra la exclusión social, las RMI recobran interés en un momento en el que se están acentuando las situaciones de paro de muy larga duración para la población entre 45 y 64 años en el actual contexto de crisis. Aun con dificultades¹⁵³, es posible reflejar un panorama general sobre el perfil de los perceptores y datos sociodemográficos de los mismos:

- Los grupos de poblacionales que con mayor frecuencia recurren a este tipo de prestaciones son: las familias monoparentales, la población inmigrante, la población gitana así como la población con menor nivel de estudios.
- Entre los titulares de este tipo de ayudas predomina, asimismo, la población más joven (con edades comprendidas entre los 18 y los 44 años¹⁵⁴), lo que

¹⁵¹ La población mayor de 45 años ya es considerada como colectivo prioritario en las políticas activas de empleo, luego la propuesta del Plan de que ese tratamiento se aplique a la población mayor de 55 años está ya recogida en las políticas de empleo actuales que, además, recogen a un colectivo más amplio (mientras que la propuesta del Plan dejaría fuera a la población entre 45 y 54 años). Por otro lado, la promoción de la jubilación parcial que propone el Plan no es consistente con la política actual dirigida a limitar y racionalizar el acceso a este tipo de jubilación.

¹⁵² Para un análisis detallado de las RMI véase: CES, *Pobreza y Rentas Mínimas de Inserción*, CAUCES, nº 9, 2009 y CES, *Memoria Socioeconómica y Laboral de España*, varios años.

¹⁵³ Es difícil poder reflejar la importancia que puedan estar teniendo estos instrumentos en tanto que los datos existentes, calculados a partir de la información que aportan las comunidades autónomas al Ministerio encargado de su recopilación (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad), suelen estar incompletos por la ausencia de información de algunas de ellas (no siendo siempre las mismas). Asimismo, la concesión de las RMI está sujeta a las disponibilidades presupuestarias de cada año (salvo en el País Vasco, donde tiene carácter de derecho subjetivo) y no existe información disponible relativa al número de solicitantes.

¹⁵⁴ Los menores de 18 años no pueden acceder a las RMI de inserción como titulares.

probablemente responda a que es en ese tramo de edad donde mayoritariamente se encuentra la población inmigrante, una de las beneficiarias más frecuentes de las RMI.

- Un dato a tener en cuenta es que entre los titulares de las RMI hay un porcentaje mayor de mujeres que de hombres en todas los grupos de edad, si bien se observa que las diferencias más destacadas se encuentran en los extremos, es decir, entre la población más joven y la de más edad, reduciéndose entre la población de edad intermedia. Este hecho muy probablemente responda a la mayor incorporación y estabilidad laboral de las mujeres de estas edades respecto a las más jóvenes, más afectadas por el desempleo y la temporalidad, y las más mayores, en las que las tasas de actividad son inferiores.

Atendiendo a la población entre los 45 y 65 años, el número de titulares perceptores de RMI en 2012 representaba el 40 por 100 sobre el total de población titular perceptora de este tipo de ayudas (cuadro 40), entre los cuales, como se ha señalado anteriormente, predominaban las mujeres.

Respecto al grado de cobertura de las RMI, si bien no existe un indicador específico, y en ausencia de información sobre el número de solicitantes, se puede hacer una aproximación a partir de la población en situación de pobreza monetaria y de los beneficiarios de RMI. A este respecto, los datos vienen a poner de manifiesto que este tipo de ayudas cubren a un porcentaje ínfimo de población: en 2012 estarían cubriendo apenas al 5,57 por 100 de la población en esta situación, porcentaje que se reduce al 3,54 por 100 entre la población de 45 a 65 años (cuadro 39).

CUADRO 39

PERCEPTORES DE RMI Y TASA DE COBERTURA

AÑO	Total población			45-65 años		
	Titulares y beneficiarios RMI	Población en situación de pobreza monetaria (número)	Tasa cobertura RMI	Titulares RMI	Población en situación de pobreza monetaria (número)	Tasa cobertura RMI
2008	351.227	9.499.139	3,70	24.846	1.996.258	1,24
2009	422.294	9.294.093	4,54	61.176	2.021.088	3,03
2010	511.284	9.948.137	5,14	80.422	2.241.365	3,59
2011	547.663	10.360.113	5,29	37329(*)	2.332.782	1,60
2012	578.902	10.393.644	5,57	86.136	2.431.542	3,54

(*): Los datos aportados para el colectivo de 45-65 años están incompletos puesto que falta información procedente del País Vasco.

Fuentes: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, varios años y elaboración propia a partir de los datos sobre población en situación de pobreza monetaria aportados por el INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*.

La insuficiencia de estas ayudas para cubrir las necesidades básicas de subsistencia de un porcentaje de población cada vez más elevado está dando como resultado un trasvase de las solicitudes de ayuda a las entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social, las cuales declaran estar desbordadas ante el aumento de las necesidades sociales¹⁵⁵.

La tasa de cobertura de estas ayudas no presupone que la población en riesgo de pobreza no esté percibiendo otras prestaciones no contributivas del sistema de protección social, dado que la cuantía de estas últimas puede quedar por debajo del nivel de renta que delimita ese riesgo. Con todo, los datos vienen a poner en evidencia la insuficiencia de la capacidad protectora del sistema, a pesar de que algunos dispositivos de la protección social han venido jugando un papel importante como estabilizadores automáticos, mitigando en gran medida los efectos más graves de la crisis en sus primeros años. Ahora bien, a medida que ésta avanza se van mostrando insuficientes para hacer frente a la persistencia de altos niveles de desempleo durante largo tiempo, con las consiguientes consecuencias en el incremento de la desigualdad y el riesgo de pobreza.

De hecho, la capacidad de las transferencias sociales para reducir la pobreza monetaria en España es limitada, situándose entre los últimos puestos de la UE. Esta situación no es nueva, pero es de esperar que incluso empeore con la reducción del gasto social que están realizando las comunidades autónomas a raíz del compromiso adoptado en 2012 de reducir sus déficits y que muy probablemente afecte a la prestación de servicios prestados por parte de los servicios sociales, tal y como ya han anunciado algunas comunidades, como Cataluña, Extremadura o Asturias en sus presupuestos para el período 2012-2014.

Pero los problemas de los dispositivos de protección social de la población en riesgo de exclusión, no sólo deriva de la escasez de inversión económica, sino también de coordinación de los mecanismos de ayuda existentes y de gobernanza de las instituciones implicadas. Así lo constata el Gobierno en el Informe Nacional Social (INS) de 2012 en el que señalaba la necesidad de avanzar hacia formas de coordinación más eficaces entre las distintas instituciones sociales implicadas en la aplicación de las políticas de inclusión social. A este respecto, en dicho INS se indicaba que se estaba trabajando en la elaboración de un catálogo de referencia de los servicios sociales y criterios comunes de calidad y buen uso de los mismos. El objetivo que se persigue es lograr garantizar el acceso a los servicios sociales para todas las personas en todo el

¹⁵⁵ Véase Cáritas, *VII Informe del Observatorio de la Realidad Social*, septiembre de 2012.

territorio nacional para lo cual se está planeando un acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas.

El PNAIN 2013-2016, incorpora novedades en estos aspectos en los que existían debilidades importantes, como es el proponer una renta mínima que pueda cubrir las necesidades básicas. En primer lugar, propone avanzar en la configuración como derecho subjetivo del sistema de garantía de rentas (hasta ahora sólo existente en el País Vasco). En segundo lugar, alcanzar un nivel adecuado de cobertura de las rentas mínimas, para lo cual, entre otras medidas, prevé una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social; dicha ley tendría como objeto mejorar su cobertura, esclarecer el ámbito de estas prestaciones y colmar algunas lagunas de cobertura que se detectan en el sistema; con esta Ley también se pretende avanzar en la unificación de la información sobre prestaciones sociales públicas con el fin de incrementar su eficacia. En tercer lugar, EL PNAIN aboga por permitir compatibilizar el cobro de prestación con empleos de baja remuneración. En definitiva, apuesta por vincular la política de garantía de rentas a las medidas de políticas activas de empleo, de apoyo para la inserción social y/o laboral mediante la adopción un conjunto amplio de acciones y medidas (recuadro 6). El PNAIN trata también de incidir en la conveniencia de garantizar la sostenibilidad de las iniciativas que desarrollan en el ámbito del tercer sector, al tiempo que mejorar la colaboración y coordinación entre estas entidades y las administraciones públicas.

Se trata, por tanto, de una iniciativa positiva aunque, como se ha comentado con anterioridad, no puede obviarse que muchas de las acciones o medidas propuestas están aún pendientes de desarrollo normativo y su efectividad y eficacia dependerán, en última instancia, de cómo se configuren finalmente en dicho desarrollo y de que cuenten con una adecuada dotación financiera para poder cubrir a la totalidad de la población económicamente más vulnerable¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Este tipo de comentario referido a las carencias del PNAIN ha sido emitido por el CES de manera reiterada en los sucesivos informes realizados sobre los PNAIN remitidos a dicatamen a este organismo y, de manera concreta, al último PNAIN, en la la Memoria CES 2013.

RECUADRO 6

**PRINCIPALES MEDIDAS DEL PNAIN 2013-2016 DIRIGIDAS A GARANTIZAR UNAS
ADECUADAS PRESTACIONES ECONÓMICAS**

Avanzar en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo.

Establecer herramientas de seguimiento y evaluación de los programas personalizados de inserción social ligados a la percepción de rentas mínimas.

Establecer sistemas de colaboración, entre comunidades autónomas para que las personas que perciben una renta mínima de inserción puedan cambiar de residencia sin perder la prestación.

Mejorar los programas de emergencia social destinados a paliar contingencias extraordinarias y necesidades básicas que deban ser atendidas con inmediatez.

Desarrollar, estrategias específicas que aseguren el acceso de las personas más vulnerables y, en especial, a las personas sin hogar, al sistema de rentas mínimas.

Consolidar el sistema de pensiones de vejez e invalidez no contributivas que contribuyan a cubrir las necesidades básicas.

Aprobar una Ley de reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

CUADRO 40

PERCEPTORES TITULARES DE RMI POR GRUPOS DE EDAD, 2008-2012

(Número anual y porcentaje de cada grupo de edad y sexo sobre el total de perceptores de cada año)

		TITULARES/ EDAD																							
		18-44 años						45-54 años						55-65 años						45-65 años					
		MUJERES		HOMBRES		TOTAL GRUPO EDAD		MUJERES		HOMBRES		TOTAL GRUPO EDAD		MUJERES		HOMBRES		TOTAL GRUPO EDAD		MUJERES		HOMBRES		TOTAL GRUPO EDAD	
AÑO	Total Titulares	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2008	60.571	:	:	:	:	35.725	58,98	:	:	:	:	13.821	22,82	:	:	:	:	11.025	18,20	:	:	:	:	24.846	41,02
2009	124.416	41.728	33,54	21.512	17,29	63.240	50,83	13.929	11,20	10.335	8,31	26.209	21,07	22.852	18,37	9.181	7,38	34.967	28,10	36.781	29,56	19.516	15,69	61.176	49,17
2010	185.626	58.348	31,43	36.247	19,53	105.204	56,68	20.659	11,13	16.398	8,83	38.858	20,93	26.624	14,34	12.074	6,50	41.564	22,39	47.283	25,47	28.472	15,34	80.422	43,32
2011(*)	108.430	47.818	44,10	23.283	21,47	71.101	65,57	12.225	11,27	9.721	8,97	21.946	20,24	9.155	8,44	6.228	5,74	15.383	14,19	21.380	19,72	15.949	14,71	37.329	34,43
2012	210.608	77.275	36,69	47.197	22,41	124.472	59,10	23.214	11,02	20.767	9,86	43.981	20,88	27.271	12,95	14.884	7,07	42.155	20,02	50.485	23,97	35.651	16,93	86.136	40,90

(*) Los datos aportados están incompletos puesto que falta información procedente del País Vasco.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, varios años.

4.3. Instrumentos de protección en la transición a la salida definitiva de la actividad laboral

Buena parte de las medidas de promoción de la sostenibilidad en los sistemas de protección se han sustentado en el impulso a la actividad, con particular énfasis entre los trabajadores de más edad, y el acercamiento de las edades efectivas de abandono del mercado laboral a las edades legales de jubilación. Con toda lógica, el acento sobre estas medidas subraya la estrecha interrelación entre la evolución de los mercados de trabajo y el vigor de los sistemas de protección, en la medida que los primeros determinan las posibilidades y potencial de los segundos¹⁵⁷.

En este nuevo paradigma, la extensión de la vida laboral resulta clave no sólo para hacer frente al aumento de las tasas de dependencia en los sistemas de protección, sino también para incorporar el valor añadido que representa el capital humano aportado por un colectivo de trabajadores cuyo peso sobre el total es cada vez mayor.

En materia específica de protección social, el Libro Blanco de pensiones¹⁵⁸ señaló la necesidad de un mayor equilibrio entre los años de vida laboral y el tiempo de jubilación. Para este objetivo, se proponía restringir las oportunidades de jubilación anticipada por la vía del establecimiento de edades mínimas de acceso más elevadas, así como el aumento de los períodos de contribución exigibles para acceder a esas fórmulas. No obstante, y en contrapartida, el documento también reconocía la necesidad de fórmulas de abandono temprano del mercado de trabajo destinadas a grupos específicos de trabajadores para los que la extensión de la vida laboral resulta más gravosa en términos de salud o riesgo laboral.

Asimismo, el Libro Blanco señaló que la exigencia de prolongación de la vida laboral dependía en buena parte de la existencia de entornos favorables a los trabajadores de más edad. En esta línea, las conclusiones del ‘Año Europeo sobre envejecimiento activo y solidaridad entre generaciones’ incidieron en la necesidad de combatir la discriminación por razones de edad y poner en valor la contribución positiva que los trabajadores de más edad realizan a sus entornos laborales. También, se recomendó el

¹⁵⁷ En su Informe 2/2000, sobre Vida laboral y prejubilaciones, el CES identificó la relevancia de esta cuestión y aportó elementos de discusión acerca de los cambios operados en las trayectorias laborales. El mencionado informe prestó una atención especial a los instrumentos de protección social que permiten la salida temprana del mercado laboral y que, históricamente, habían respondido a circunstancias de distinta naturaleza. Por ejemplo, tratando de dar respuesta a reconversiones sectoriales o crisis empresariales, o también como mecanismo de gestión de las plantillas de las empresas, favoreciendo la sustitución de los trabajadores de más edad por otros más jóvenes.

¹⁵⁸ *Libro Blanco de pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, COM (2012) 55 final.

refuerzo de los servicios de empleo con una orientación específica para los trabajadores de más edad¹⁵⁹.

De esta forma, parte de los principios que impulsan la activación entre los trabajadores de mayor edad se han sustanciado en los cambios y adaptaciones recientes producidos en el sistema español de protección social. Así, el Acuerdo Social y Económico (ASE) de 2011 prestó una atención central a esta cuestión y propuso modificaciones importantes en el sistema público de pensiones con efectos sobre el empleo de los trabajadores de más edad. Estas propuestas –complementadas con las conclusiones del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo presentado a finales de 2010–, constituyeron el núcleo de las novedades introducidas por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

En paralelo, y también como fruto de las previsiones incluidas en el ASE, la ya mencionada Estrategia Global para el Empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad 2012-2014 contenía algunas previsiones en relación al papel que el sistema de protección social debía tener sobre el colectivo de referencia (en este caso, el de mayores de 55 años). En concreto, la Estrategia señaló la conveniencia de evaluar el impacto de la jubilación parcial como instrumento de mantenimiento del empleo de los trabajadores de más edad, a la vez que de impulso a la incorporación de trabajadores jóvenes al mercado laboral bajo la figura de relevistas.

Por otro lado, la Estrategia instó a promover investigaciones en el campo de la protección social específicamente encaminadas a la mejora de la seguridad y salud en el trabajo. Estos esfuerzos debían resultar en el diseño de intervenciones concretas en el campo de la Seguridad Social destinadas a favorecer patrones de jubilación acordes con los riesgos laborales asumidos por cada trabajador.

MARCO NORMATIVO DE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA SALIDA DEL MERCADO DE TRABAJO

Más allá del cambio producido en la edad legal ordinaria de jubilación, situada en los 65 años de edad para los trabajadores que hayan acumulado una carrera laboral completa de 38 años y 6 meses y en los 67 años para el resto, la Ley 27/2011 abordó modificaciones importantes sobre otros instrumentos de transición a la jubilación, distintos a la jubilación ordinaria.

¹⁵⁹ *Council Declaration on the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations (2012): the way forward*, 16592/12 SOC 948 SAN 289

En primer lugar, la norma introdujo cambios en la jubilación anticipada tendentes a acotar las posibilidades de acceso a la misma. El cuadro 41 detalla estos contenidos.

CUADRO 41

CAMBIOS RECIENTES EN LA REGULACIÓN DE LA JUBILACIÓN ANTICIPADA

Requisitos y cuantías	Ley 27/2011, redacción original	Modificación tras RD-ley 5/2013
Coefficientes reductores por edad	Importe máximo de la pensión: no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,25% por cada trimestre o fracción de anticipación.	Importe máximo de la pensión: no podrá ser superior a la cuantía resultante de reducir el tope máximo de pensión en un 0,50% por cada trimestre o fracción de anticipación. Se introducen 2 excepciones a este límite: jubilación anticipada a partir de los 60 años de mutualistas a 1.01.1967 (cuyo régimen se mantiene igual por lo demás) y supuestos de reducción de la edad de acceso a jubilación (mínimo 52 años) para grupos o actividades profesionales cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre y, acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad.
Jubilación anticipada involuntaria		
Edad mínima	61 años cumplidos	4 años antes de la edad ordinaria que corresponda en cada caso
Periodo mínimo de cotización	33 años	33 años
Coefficientes reductores según periodo de cotización	< 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre > 38 años y 6 meses: 1,625	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre >38 años y 6 meses<41 años y 6 meses: 1,750%/trimestre >41 años y 6 meses<44 años y 6 meses: 1,625% >44 años y 6 meses: 1,5 %/ tr.
Jubilación anticipada voluntaria		
Edad mínima:	63 años cumplidos	2 años antes de la edad ordinaria que corresponda en cada caso
Periodo mínimo de cotización	33 años	35 años
Coefficientes reductores según periodo de cotización	< 38 años y 6 meses: 1,875%/trimestre > 38 años y 6 meses: 1,625	Se introducen nuevos tramos: < 38 años y 6 meses: 2%/Tr >38 años y 6 meses<41 años y 6 meses: 1,875%/Tr >41 años y 6 meses<44 años y 6 meses: 1,750% >44 años y 6 meses: 1,625%/ Tr.

Fuente: *Memoria CES sobre la situación socioeconómica y laboral de España, 2013.*

En el caso de la jubilación anticipada por cese involuntario del trabajador, la norma mantuvo la edad mínima de acceso en los 61 años de edad para trabajadores con al menos 33 años de cotización acreditados. Sin embargo, la norma modificó los coeficientes de reducción aplicables sobre la cuantía de la pensión por cada trimestre de anticipación de la jubilación.

En cuanto a la jubilación anticipada de carácter voluntario, la Ley 27/2011 impuso el requisito de haber cumplido los 63 años de edad, mientras que los coeficientes reductores a aplicar eran los mismos que en el supuesto de anticipación involuntaria. Por su parte, se eliminó la posibilidad de jubilación especial a los 64 años de edad sin reducción de la pensión.

Estos cambios se vieron complementados por el R.D.-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor

edad y promover el envejecimiento activo, que estableció nuevas previsiones relativas a la regulación de la jubilación anticipada¹⁶⁰. En la jubilación anticipada de carácter forzoso, la edad mínima se fijó en la aplicable en cada caso menos cuatro años. De esta forma, una vez finalizado el período transitorio establecido en la disposición transitoria 20ª de la LGSS en 2027, los trabajadores que acrediten menos de 38,5 años cotizados podrán acceder a la jubilación anticipada a partir de los 63 años (los trabajadores con historiales de cotización superiores a los 38,5 años, a partir de los 61 años). Asimismo, se estableció un mayor número de tramos en los coeficientes reductores aplicables.

En el caso de la jubilación anticipada de carácter voluntario, la edad mínima para acceder a esa opción se fijó en un máximo de dos años por debajo de la edad ordinaria aplicable en cada caso. Asimismo, la norma exigió acreditar un período mínimo de cotización efectiva de 35 años y, como en el caso anterior, se fijaron nuevos coeficientes reductores penalizadores del abandono prematuro del mercado laboral¹⁶¹.

Las altas de jubilación anticipada (cuadro 42) suponen casi un tercio del total de las nuevas jubilaciones¹⁶². El peso de esta fórmula sobre el conjunto de altas ha mostrado un perfil ascendente durante los años de crisis. No obstante, 2012 representaría un máximo después del cual se habría estabilizado el recurso a este instrumento de salida del mercado de trabajo. La comparación del diferencial de crecimiento entre las jubilaciones anticipadas y las ordinarias ofrecería un indicio más robusto sobre el uso relativamente más intenso de las primeras como mecanismo de salida del mercado laboral en un contexto de crisis. Sin embargo, los resultados no son concluyentes, ya que si bien el diferencial entre jubilaciones anticipadas y ordinarias es positivo y significativo en la mayor parte del ciclo, la evolución en 2009 y, sobre todo, 2013 muestran un signo opuesto. El resultado del último año es particularmente interesante, en la medida que sugiere un impacto decisivo de las nuevas condiciones de acceso a la jubilación anticipada a la hora de restringir esta vía de salida.

¹⁶⁰ Con carácter previo al R.D-ley 5/2013, el R.D.-ley 29/2012, de 28 de diciembre, había suspendido hasta el 1 de abril de 2013 la aplicación de algunos preceptos contenidos en la Ley 27/2011 sobre la regulación de las modalidades de jubilación anticipada y jubilación parcial y cuya entrada en vigor estaba prevista para el 1 de enero de 2013.

¹⁶¹ Quedan al margen de estos cambios los trabajadores que, con anterioridad a 1 de enero de 1967, estuviesen afiliados a alguna mutualidad laboral. Estos trabajadores pueden continuar accediendo a la jubilación anticipada de forma voluntaria, aplicándose reducciones de sus pensiones del 8 por 100 por cada año de anticipación sobre la edad ordinaria de jubilación. El peso decreciente de los trabajadores que pueden acogerse a esta previsión, así como el escaso margen de aplicación de un régimen transitorio de acomodación a los cambios normativos introducidos a partir de la Ley 27/2011, justificaron su exclusión de las modificaciones operadas sobre la jubilación anticipada.

¹⁶² La cifra se eleva al 38,2 por 100 si también se incluyen las jubilaciones parciales. El tratamiento específico de éstas en el epígrafe 3.2.3. nos hace deslindar esta modalidad del análisis de las jubilaciones anticipadas en su conjunto.

CUADRO 42

ALTAS DE JUBILACIÓN ANTICIPADA Y PENSIÓN MEDIA, 2008-2013

	2008		2009		2010		2011		2012		2013		
	altas	pensión media	altas	pensión media									
Jubilac. Anticipada	106.439	1.232,3	112.427	1.275,4	109.664	1.326,4	111.648	1.344,4	127.358	1.377,6	119.115	1.447,5	
con coef. reductor	59.524	1.042,7	65.569	1.095,3	70.532	1.182,3	73.160	1.199,0	83.932	1.242,9	90.194	1.375,4	
≤ 60 a.	22.295	838,3	18.927	815,2	15.822	845,7	13.677	852,8	9.491	856,8	volunt.	31.936	1.335,5
61 a.	10.147	1.063,3	13.853	1.095,0	16.206	1.195,1	18.130	1.223,6	24.723	1.231,0	involunt.	58.258	1.397,3
62 a.	8.838	1.082,1	11.012	1.157,8	13.889	1.195,8	14.046	1.207,6	15.767	1.238,4			
63 a.	9.395	1.197,1	11.116	1.244,0	12.717	1.317,8	15.288	1.298,4	17.757	1.322,6			
64 a.	8.849	1.331,1	10.661	1.373,2	11.898	1.451,6	12.019	1.419,3	16.194	1.404,5			
sin coef. reductor	5.145	1.607,3	5.816	1.707,2	6.390	1.745,9	6.676	1.775,3	6.881	1.783,6	7.207	1.818,1	
especial a los 64 a	6.321	1.476,5	5.997	1.535,7	5.904	1.592,6	5.935	1.657,4	7.329	1.723,2	3.354	2.007,9	
parcial	35.449	1.452,6	35.045	1.496,3	26.818	1.546,9	25.877	1.572,7	29.216	1.582,3	18.360	1.554,0	
Jubilación ≥ 65 a.	145.003	1.009,0	159.234	1.070,3	163.904	1.141,4	163.797	1.159,6	174.302	1.194,0	192.335	1.218,5	
Total jubilaciones*	251.442	1.103,5	271.661	1.155,2	273.548	1.215,6	275.445	1.234,5	301.660	1.271,5	311.450	1.306,1	
anticipada**/total jubilaciones	28,2		28,5		30,3		31,1		32,5		32,4		
Δ jubil. antic. (%)**	5,9		9,0		7,1		3,5		14,4		2,7		
Δ jubil. ≥65 (%)	22,7		9,8		2,9		-0,1		6,4		10,3		

*se excluye del total las jubilaciones imputables al SOVI

** no incluye las jubilaciones parciales

Fuente: MEYSS

El importe medio de las pensiones causadas bajo las modalidades de jubilación anticipada es superior, en conjunto, al importe medio de las jubilaciones totales. Ahora bien, cabe señalar que las distintas categorías de jubilación anticipada dan cabida a una notable heterogeneidad en cuanto al importe medio de las pensiones causadas.

Asimismo, el perfil de la evolución de las distintas también es específico. De esta forma, en oposición a la tendencia ascendente de conjunto antes apuntada, las jubilaciones a los 60 años con coeficiente reductor han caído de forma marcada. Ello es consistente con el hecho de que solamente puedan acceder a esta modalidad los trabajadores que fuesen mutualistas antes de 1967, de forma que el número de trabajadores que cumplen con este requisito es cada vez más restringido y ocupa un peso cada vez menor dentro del conjunto¹⁶³. Del mismo modo, la previsión de desaparición de la jubilación especial a los 64 años¹⁶⁴ ha reducido notablemente las altas bajo esta modalidad, a la que se asocian elevadas pensiones medias.

Más allá de estas dos excepciones, de limitado impacto sobre el conjunto, la evolución de la jubilación anticipada con aplicación de coeficientes reductores ha sido creciente

¹⁶³ Nótese que, en los datos correspondientes a 2013, esta categoría ha quedado subsumida en la de 'jubilación anticipada voluntaria'.

¹⁶⁴ La medida resulta de aplicación desde el 1 de enero de 2013, excepción hecha de los supuestos establecidos en la disposición final 12.2. de la Ley 27/2011 y que quedarían recogidos en el dato correspondiente a 2013.

durante los años de crisis. En 2013, cerca de dos tercios de las altas correspondieron a la modalidad involuntaria.

PREJUBILACIONES Y CONVENIOS ESPECIALES

Las llamadas prejubilaciones constituyen una vía de salida anticipada de los trabajadores de mayor edad. Aunque no carentes de una conceptualización jurídica, no existe un tratamiento normativo específico de esta vía de salida que, de hecho, se ampara en fórmulas diferentes según los casos. De este modo, en la práctica, las prejubilaciones engloban distintas situaciones cuyo nexo radica en el cese de la actividad de trabajadores, normalmente a partir de los 50 años de edad, que todavía no gozan del derecho a las prestaciones de jubilación, de tipo tanto ordinario como anticipado, contempladas en el ordenamiento de la Seguridad Social. A partir de ahí, las prejubilaciones articulan, en muchas ocasiones, fórmulas puente entre la actividad y la jubilación mediante prestaciones sustitutivas del salario (prestación por desempleo, subsidio de desempleo, ayudas previas a la jubilación, y otras) con cargo a la Seguridad Social y las empresas.

Uno de los elementos esenciales de este tipo de esquemas radica en el pago de las cotizaciones en favor del trabajador una vez extinguida la relación laboral. Ello evita su expulsión del sistema de Seguridad Social, manteniendo una relación de alta aunque ya no exista vínculo laboral y limitando, de este modo, el perjuicio derivado en la carrera contributiva con la que se accede a la prestación de jubilación una vez alcanzada la edad legal¹⁶⁵. En el contexto actual en que la exigencia de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones se ha traducido en el refuerzo de la contributividad, los convenios especiales resultan especialmente importantes para amortiguar la desprotección asociada al cese de la ocupación y limitar su posterior traslación, en forma de menoscabo de la cuantía de la pensión, durante los años de jubilación.

En este sentido, existe la obligación de suscribir convenios especiales en el ámbito de los ERE cuando el despido colectivo afecte a trabajadores mayores de 55 años¹⁶⁶. De esta forma, se limita que los costes asociados a los procesos de reestructuración empresarial se trasladen sobre los recursos de la Seguridad Social.

¹⁶⁵ Fuera de las situaciones típicamente asociadas a la prejubilación, en las que media la extinción de la relación laboral, también pueden suscribirse convenios especiales cuando se desee ampliar o generar, en determinados supuestos, derecho a las prestaciones de la Seguridad Social. En estos casos, que no se abordan en este punto del Informe, la obligación de abonar las cuotas corresponde exclusivamente al trabajador. Véase al respecto la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social.

¹⁶⁶ ET, art. 51, 9ª

Tras la Ley 27/2011, y de acuerdo con el incremento de la edad legal de jubilación dictada en la norma, las cotizaciones correspondientes a los convenios asociados a ERE quedan a cargo del empresario hasta el momento en que el trabajador cumpla 63 años, excepción hecha de los casos relacionados con ERE por causas económicas, en los que la obligación alcanza hasta los 61 años. A partir de esas edades, es el trabajador quien de manera obligatoria deberá sufragar el pago de las cotizaciones hasta la edad de acceso a la pensión de jubilación.

Fuera de este supuesto, los trabajadores que cesen en la percepción de la prestación o subsidio por desempleo para mayores de 55 años y no estén cubiertos por acuerdos de prejubilación que contemplen tal extremo, deberán hacer frente al pago de las cotizaciones hasta alcanzar, al menos, la edad mínima de jubilación.

Cabe subrayar en este punto las limitaciones prácticas a la financiación de convenios especiales por parte de los trabajadores. En este sentido, el mantenimiento de los niveles de cotización previos al despido o, incluso, de niveles asociados a la base mínima difícilmente puede ser asumido por buena parte de los trabajadores con la continuidad necesaria hasta alcanzar la edad de jubilación. Además, algunos de los cambios normativos más recientes limitan el impacto de las cotizaciones satisfechas por los trabajadores desempleados durante el período de transición a la inactividad. Así, más allá del incremento de la edad de acceso al subsidio para mayores y la fijación de condiciones más estrictas asociadas al mismo¹⁶⁷, también se ha limitado la cotización sufragada por el SEPE durante la percepción del subsidio, desde el 125 por 100 del tipo mínimo de cotización vigente hasta el 100 por 100¹⁶⁸. De ello se deriva la consiguiente minoración de la cuantía de la pensión resultante.

¹⁶⁷ Véase, con respecto a este punto, el epígrafe 4.1.1. de este Informe.

¹⁶⁸ R.D.-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, art. 17, décimo.

CUADRO 43

CONVENIOS ESPECIALES 2012-2014

	tipo de convenio especial	dic-12	% s. total	dic-13	% s. total	Δ 2013-12	abr-14	% s. total
1	ordinario	107.698	53,5	105.292	53,8	-2,2	107.682	53,9
2	ERE 55+	3.883	1,9	10.118	5,2	160,6	11.124	5,6
3	ERE 61+	1.277	0,6	2.149	1,1	68,3	2.547	1,3
	<i>% s. benef. prestación 55+ (2+3)</i>	2,6		6,5			7,6	
4	ERE subsidio desempleo 55+	1.580	0,8	1.675	0,9	6,0	1.573	0,8
5	ERE subsidio desempleo 61+	135	0,1	175	0,1	29,9	172	0,1
	<i>% s. total benef. subsidio 55+ (4+5)</i>	0,5		0,5			0,5	
6	beneficiario subsidio desempleo	32.625	16,2	27.522	14,1	-15,6	25.819	12,9
	<i>% s. total benef. subsidio 55+ (4+5+6)</i>	10,1		7,9			7,2	
7	ERE cláusula adicional	1.901	0,9	3.587	1,8	88,7	8.726	4,4
	subtotal (1:7)	149.099	74,0	150.517	76,9	335,6	157.643	78,8
	<i>s. total parados 45+</i>	7,8		7,6			7,9	
	<i>s. total parados 55+</i>	20,2		19,1			19,5	
	<i>s. total afiliados 45+</i>	2,2		2,2			2,3	
	<i>s. total afiliados 55+</i>	6,3		6,2			6,3	
	<i>Promemoria: total convenios especiales</i>	201.411	100,0	195.610	100,0	-2,9	199.934	100,0
	<i>% s. total afiliados</i>	1,2		1,2			1,2	

Los datos de convenios especiales se refieren a afiliados medios en el mes.

Fuentes: MEYSS y SEPE.

De los 200.000 convenios especiales suscritos, más de la mitad son de tipo ordinario (cuadro 43). En esta categoría, que es la más genérica¹⁶⁹, también se encontrarían incluidos los trabajadores en transición a la jubilación que no estén cubiertos por prestaciones surgidas a partir de ERE o por el subsidio de desempleo, recogidos en categorías específicas. No obstante, la ausencia de un perfil por edades en esta categoría impide saber la función de estos convenios dentro de la trayectoria laboral de los trabajadores que los suscriben. Más allá de esta cuestión, el análisis de la evolución de los convenios especiales se encuentra limitado por el estrecho marco cronológico disponible.

Sin embargo, tratando de abordar la evolución de los convenios desde una perspectiva de trayectoria laboral, los datos confirman el incremento de la desprotección de los trabajadores afectados por ERE en el paso de la percepción por desempleo al subsidio.

En este sentido, los trabajadores mayores de 55 años cubiertos por convenios a cargo del empresario con respecto al total de beneficiarios de la prestación han experimentado un importante incremento, desde el 2,6 por 100 correspondiente a 2012 hasta el 7,6 por 100 en abril de 2014. En cambio, fuera de este supuesto de obligación empresarial se

¹⁶⁹ Acoge a todos aquellos trabajadores o asimilados que causen baja en el régimen en el que figuraban encuadradas o bien que, sin encontrarse en esa situación, reúnan los requisitos para suscribir un convenio.

detecta un descenso pronunciado en la cobertura del subsidio por desempleo de los trabajadores afectados por ERE, que pasan a representar en torno al 0,5 por 100 del conjunto de beneficiarios de subsidio pertenecientes a ese grupo de edad.

Cabe recordar en este punto que debe derivarse cierta precaución del hecho de tratar con datos de stock de afiliados, además del ya mencionado escaso marco temporal de la serie. No obstante, a la luz de los resultados, se puede concluir que son pocos los acuerdos de prejubilación que, más allá de la obligación legal asociada a los ERE que afectan a mayores de 55 años, contemplan la cobertura de las cotizaciones del trabajador durante la percepción del subsidio. Ello determina, por tanto, un punto crítico a la hora de mantener carreras contributivas continuas por parte del trabajador.

De hecho, la evolución de los convenios especiales suscritos por el conjunto de perceptores de subsidio de mayores de 55 años ha descendido significativamente entre 2012 y 2013, desde una cobertura del 10 por 100 hasta poco por encima del 7 por 100 más reciente. Ello incide en la mayor desprotección de este colectivo, por la vía de carreras contributivas más incompletas, en su transición a la jubilación.

Más allá de esta cuestión, es importante destacar cómo los convenios especiales tan solo inciden sobre el 20 por 100 del conjunto de desempleados mayores de 55 años¹⁷⁰. Ello representa un porcentaje minoritario dentro de un grupo de trabajadores cuya necesidad de asegurar carreras contributivas continuas y cubrir así años clave para el cálculo de la pensión es mayor, atendiendo de una parte a la cercanía de la edad de jubilación y, de otra, a la menor expectativa de empleabilidad.

VÍAS DE PROTECCIÓN EN LA TRANSICIÓN A LA JUBILACIÓN Y MARCO COMPARADO

Junto a estos supuestos de aplicación de la jubilación anticipada, la normativa también contempla la posibilidad de adelantar el abandono del mercado de trabajo como consecuencia del desempeño de trabajos penosos, tóxicos o insalubres, o en razón de la acreditación de discapacidades graves. En estas situaciones, la pensión obtenida por los trabajadores no se ven minoradas si los trabajadores acreditan las carreras contributivas requeridas en cada caso.

La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, introdujo la posibilidad de aplicar coeficientes reductores en la edad de jubilación a nuevas categorías de trabajadores previa realización de los correspondientes estudios

¹⁷⁰ Se incluyen aquí a los afiliados a convenios de carácter ordinario. Como ya se ha mencionado, esta categoría también da cabida a trabajadores desempleados menores de 55 años o, incluso, a ocupados que persiguen mejorar sus cotizaciones. Por tanto, la cifra referida de cobertura de los convenios sobre el total de trabajadores desempleados mayores de 55 años está, en cualquier caso, sobreestimada.

que concreten las circunstancias de peligrosidad, penosidad o toxicidad aplicables, y una vez constatada la imposibilidad de modificar las condiciones de trabajo. Al mismo tiempo, la norma determinó que las reducciones en la edad legal de jubilación aplicables en estos casos se acompañasen de los correspondientes recargos en las cotizaciones de los trabajadores, a fin de compensar las consecuencias económicas derivadas del adelanto de la percepción de las pensiones.

Con carácter general, la promoción de la actividad y la extensión de la vida laboral entre los trabajadores de más edad debe matizarse –cuando no limitarse- cuando se refiera a ocupaciones en las que el envejecimiento en el puesto o sector de actividad se traduzca en mermas y riesgos significativos para el bienestar de los trabajadores que redunden en el resto de la sociedad o, también, la productividad agregada de la economía. Como ya se ha mencionado, este principio ha sido subrayado en la mayor parte de iniciativas y documentos clave en el impulso al envejecimiento activo, reconociéndolo como contrapeso necesario a las exigencias de empleabilidad de los trabajadores de más edad. Por tanto, resulta necesario avanzar simétricamente hacia una evaluación sistemática de los riesgos asociados a los puestos de trabajo y las prácticas organizativas, a fin de minimizar y prevenir sus efectos sobre los trabajadores de más edad¹⁷¹.

En el marco europeo, la reciente reforma del sistema de pensiones en Francia¹⁷² constituiría una aplicación relevante de la toma en consideración de los trabajadores expuestos a factores de penosidad con un consiguiente reflejo en el sistema de protección social. De esta forma, se ha introducido un esquema de ‘cuentas personales de prevención de la penosidad’ (*compte pénibilité*) para todos aquellos trabajadores que en algún momento de su vida laboral se encuentren expuestos a factores de penosidad y que, en determinados supuestos y casos, permitiría la anticipación de la edad de jubilación.

Como ya se ha destacado en el epígrafe 3.1.1., en Alemania también se han producido algunas iniciativas de ámbito sectorial con objeto de gestionar el envejecimiento de los trabajadores y adecuar la jubilación a las características de las ocupaciones. Así, el acuerdo de los interlocutores sociales alcanzado en 2008 en el sector químico contempló la introducción de ‘fondos demográficos’ en las empresas, mediante los cuales se financiarían actuaciones de protección social en forma de pensiones de jubilación,

¹⁷¹ OIT, *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico, Informe IV Conferencia Internacional del Trabajo, reunión núm. 102*, 2013.

¹⁷² Ley núm. 2014-40, de 20 de enero de 2014, Garantizadora del futuro y equidad del sistema de pensiones.

jubilación parcial o gradual, protección contra la incapacidad profesional, así como cuentas personales de tiempo de trabajo con objeto a la anticipar la jubilación¹⁷³.

En septiembre de 2010, primer año de aplicación del acuerdo, los interlocutores abordaron una evaluación preliminar de sus resultados¹⁷⁴. En ella se constató que la mayor parte de las empresas (76 por 100 de las 1.900 afectadas, con impacto sobre el 52 por 100 de los trabajadores) se concentraron en suplementar las pensiones de jubilación acordadas a nivel sectorial. Asimismo, cerca del 25 por 100 de las empresas (aunque con impacto sobre el 57 por 100 de los trabajadores) optó por financiar cuentas de tiempo de trabajo. En cambio, se advirtió una utilización mucho más minoritaria de los instrumentos de transición gradual entre la actividad y la jubilación.

¹⁷³ Con carácter previo, en 2006 se alcanzó un acuerdo de naturaleza similar en el sector metalúrgico.

¹⁷⁴ Eurofound, *Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, 2013 (pág. 20), y “Chemical industry’s positive view on working life and demography agreement”, *European Industrial Relations Observatory*, 2014 [<http://www.eurofound.europa.eu>]

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Las personas de 45 a 64 años

PERSPECTIVAS DEMOGRÁFICAS Y SOCIOECONÓMICAS

La población de 45 a 64 años representaba en el último trimestre de 2013 más del 26 por 100 del total frente al 24 por 100 en el mismo periodo de 2007, un aumento que contrasta con la reducción registrada en los otros intervalos de personas en edad potencialmente activa, señalando un importante proceso de envejecimiento relativo.

Se trata de un grupo de edad de considerable peso ahora, y más en el medio plazo, dentro de la estructura sociodemográfica española, dado que en él se encuentran la mayoría de las personas sobre quienes recae la responsabilidad de sus hogares familiares, incluyendo su sustento, su organización y la atención y el cuidado de los hijos, y en no pocas ocasiones también la prestación de cuidados o atenciones a personas mayores.

COSTES DE LA BAJA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS

La caracterización anterior indica que las personas de 45 a 64 años de edad son un grupo central en la estructura social española, ahora y en el futuro a medio plazo, y tanto desde el punto de vista cuantitativo como atendiendo a la posición responsable que ocupan con respecto a los más jóvenes y a los más mayores. De ahí que sea importante recordar que la caída en su empleo y la persistencia del paro tras seis años de crisis tienen costes altos, y que la salida anticipada de la actividad laboral comporta, además, pérdidas de población activa francamente gravosas.

Los costes asociados a este problema son tanto individuales como colectivos, por un lado, y tanto económicos como sociales (y en el caso de los individuales, también de otra índole). En el caso de los individuales, cabe apuntar su presencia latente en cuestiones como el aumento en el riesgo de pobreza monetaria (entre 3,5 y 4,1 puntos más que al inicio de la crisis para el tramo de 45 a 64 años), aunque siga muy por debajo de los grupos de edad más afectados, que son los niños y los jóvenes; asimismo, la pérdida de rentas futuras en el caso de pérdida prolongada del empleo, dado que los ingresos salariales –incluidas las pensiones contributivas del sistema público– son la fuente más importante de renta monetaria en los hogares españoles.

En una situación de tasas de empleo bajas y tasas de paro de muy larga duración, la agregación de este tipo de costes comporta costes generales de índole social y económica. Los primeros, además de los efectos agregados que presenta el mantener un alto grado de desigualdad, se plasman en un lastre para los gastos públicos asistenciales y son amenaza para la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones. Los segundos, es decir, los netamente asociados a la economía, a la capacidad productiva,

pueden incluso determinar, en el contexto actual, una capacidad de recuperación del empleo limitada para el futuro casi inmediato por el progresivo mayor peso de este tramo de edad sobre el total de población en edad laboral.

El cambio demográfico es uno de los principales argumentos esgrimidos tanto para alargar la edad legal de jubilación a efectos del sistema de pensiones como para impulsar políticas de fomento de la prolongación de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, así como las medidas e instrumentos para frenar la excesiva frecuencia de retiros anticipados en circunstancias de crisis. Pero si las personas de 45 a 64 años y, sobre todo, en el grupo de 55 a 64, muestran problemas estructurales de retorno a la ocupación tras episodios de paro o de inactividad, la edad ordinaria de retiro se traduce en un periodo más prolongado de paro, lo cual es discutible que contribuya a adecuar la prolongación de la vida laboral con el aumento de la esperanza media de vida.

En consecuencia, si no se fijan objetivos de fuerte incremento de la tasa de empleo para las personas de 45 a 64 años de edad, no será posible alcanzar de nuevo, ni siquiera en un contexto muy expansivo para el empleo del resto de edades, el resultado global que se obtuvo antes de la crisis en la tasa de empleo española.

Datos básicos: la crisis y sus efectos sobre el grupo de 45 a 64 años

FUERTE AUMENTO DEL PARO DE LARGA DURACIÓN

Aunque ha aumentado de manera significativa, la participación laboral de las personas de estas edades es todavía inferior a la de quienes tienen entre 30 y 44 años, marcando una distancia claramente mayor los grupos de 55 a 59 y de 60 a 64 años y, sobre todo, el género femenino. Y aunque su volumen de empleo ha aumentado en el periodo de crisis (frente al descenso en los otros tramos de edad), este grupo presenta un claro problema de paro.

El desempleo se multiplicó por 4,5 en el periodo 2007-2013, y está siendo especialmente afectado por el paro de larga duración y muy larga duración: en 2013 el número de parados con dos años o más en desempleo fue, entre las personas de 45 a 64 años de edad un 49,7 por 100, frente a un 34,4 por 100 en el resto de edades.

La mayoría de estos desempleados de muy larga duración en el tramo de 45 a 64 años de edad tiene menos de 55 años y, por tanto, todavía está lejos de la edad de jubilación. Por otro lado, se trata de un grupo con menor nivel educativo medio que los grupos de edades menores, con un desempleo que afecta de forma concentrada a quienes tienen menos formación: casi el 60 por 100 de los desempleados mayores de 45 años no tiene niveles educativos más allá de la educación obligatoria; la edad es, asimismo, un factor limitante en la capacidad de modificar trayectorias laborales y para reinsertarse o

reintegrarse al empleo después de haberlo perdido, aspecto éste de especial relevancia tras una crisis, como la actual, con un elevado componente sectorial que ha afectado de forma concentrada a las personas de 45 a 64 años de edad, dado que en este grupo las pérdidas de empleo se han producido casi exclusivamente en la construcción y en la industria manufacturera.

Ello traza, tras seis años de descensos del empleo, un panorama de baja empleabilidad relativa y acentúa el riesgo de consolidar un amplio grupo de personas en estas edades atrapadas por un paro crónico con efectos especialmente nocivos; al final de 2013 había, conforme al registro de parados del SEPE, 788.000 personas de 45 y más años con una duración superior a dos años en su demanda de empleo.

En el otro extremo, la crisis puede estar afectando también a la situación laboral de los grupos de 55 y más años, dado que los datos del Censo apuntan a una porción alta de salidas anticipadas de la actividad laboral, que comienzan ya en el grupo de 55 a 59 años.

COEXISTENCIA DE SITUACIONES MUY DIFERENTES

Además de lo anterior, la observación de los rasgos sociolaborales de las personas de 45 a 64 años permite concluir que coexisten segmentos muy distintos en este tramo de edad, y dos especialmente relevantes a efectos de este Informe. El primero está compuesto por desempleados (cada vez más de muy larga duración), con mayor número de hombres y con frecuencia asociado a la crisis de la construcción y a la caída del empleo en la industria. El segundo, igualmente preocupante, estaría compuesto por personas (en más ocasiones mujeres, pero no sólo por éstas) ocupadas en empleos sin cualificación y con una relación menos estable y de menor intensidad con el trabajo (a tenor del frecuente tiempo parcial, involuntario en una proporción muy alta de los casos), muy vulnerables ante el paro pues con menor frecuencia tendrán acceso a una plena cobertura de protección ante episodios de desempleo.

Los estudios sobre datos longitudinales sobre la Muestra Continua de Vidas laborales sugieren, para el total de edades, que la mayoría (en torno al 60 por 100) de los perceptores de prestaciones que entran en el sistema y permanecen en torno a 3 meses (aunque el número de días ha crecido sustancialmente en la crisis), salen y vuelven a entrar; otra porción alta (cerca del 25 por 100) tuvo un único episodio de paro, pero más largo; y el resto, es decir, un porcentaje minoritario, pero con un rápido incremento en la crisis, mostró permanencias mucho más altas, cercanas a 600 días en el último periodo de observación, permanencias que parecen además desembocar con mayor frecuencia en la inactividad. Al comparar estos resultados con la distribución por periodos de duración de la demanda, donde se observan puntas precisamente en esos plazos, se puede inferir que esa distribución no es trivial, ni coyuntural: refleja una persistente

rotación. Dado que esto es apreciable también en los desempleados de 45 a 64 años, parece que esta rotación les afecta también. De hecho, las cifras de la contratación registrada en 2013 muestran que algo más de 500.000 personas de 45 y más años tuvieron cuatro contratos distintos en ese año. Se trata de una afectación menor que en el tramo de edades más jóvenes. Pero a cambio, en el tramo de 45 y más años se concentrarían las salidas prematuras de la actividad, asociadas al paro de mayor duración.

Conviene no perder de vista, por tanto, que hay grupos prioritarios radicalmente diferentes, en planteamiento y en necesidades, de cara al diseño de las políticas de empleo. Éstas deben adecuarse permanentemente a una realidad variada y compleja.

Por otro lado, en las salidas del empleo la causa más frecuente de salida (a tenor del acceso al sistema de prestaciones por desempleo) para las personas de 45 a 64 años de edad no es, como en los grupos de edad más jóvenes, el fin de un contrato temporal que termina la relación laboral, sino el despido. Dentro de éstos, el mayor peso corresponde al despido individual, pero también son frecuentes las extinciones derivadas de procedimientos colectivos de regulación de empleo. De nuevo es visible, además, que en los grupos quinquenales de más edad dentro del tramo de 45 a 64 el despido es todavía más frecuente. Esto da una idea cabal de la importancia de las políticas de prevención en el caso de los mayores de 45 años.

PARO Y POBREZA EN LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS

El porcentaje de población de 45 a 64 años en situación de riesgo de pobreza y exclusión en 2013 era del 28,9 por 100, habiendo crecido en el período de la crisis más de 6 puntos porcentuales y estando ahora algo por encima del promedio para el total de edades, cuando antes de la crisis estaba ligeramente por debajo. La situación de este tramo de edad está ahora además muy distanciada de la población más joven, que ha sido la que se ha visto más gravemente afectada por la crisis.

Pero ello no debe ocultar que la situación de las personas de 45 a 64 años es preocupante, sobre todo para el grupo de 55 a 59 años, que es el que cuenta con el mayor porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión (34,4 por 100) y que se trata de un riesgo de pobreza asociado a la mayor frecuencia de pertenencia a hogares con baja intensidad laboral. Esto es, a hogares cuyos miembros, entre los que se encuentran sus cónyuges e hijos dependientes, trabajan un porcentaje de horas muy por debajo del potencial de las que podrían trabajar. Este dato viene a reflejar que, a la situación de las personas desempleadas de estas edades, con más frecuencia de paro de muy larga duración, y con menores posibilidades de reincorporación al mercado laboral por mostrar una más baja empleabilidad, viene a sumarse que con ella confluyen las situaciones de desempleo o subempleo de otros miembros de su hogar familiar (en uno

de cada cinco casos), lo que evidentemente apunta a situaciones sociales de extrema gravedad.

El grupo de 45 a 49 años tiene un riesgo de pobreza y exclusión también elevado, aunque algo inferior, con un 31,4 por 100 en 2013, si bien asociado más a un problema de ingresos bajos (un 22,8 por 100 de ellos reside en hogares en riesgo de pobreza monetaria) y menos a la falta de empleo. El grupo de 60 a 64 años es el que cuenta con unos niveles de riesgo de pobreza y exclusión más bajos, con un 19,3 por 100 ese mismo año, proveniente de problemas monetarios, si bien inferiores a la del grupo poblacional de 45 y 64 años en su conjunto, y a la de la población total.

El grupo poblacional de 45 a 64 años, por tanto, muestra pautas de pobreza y exclusión diversas, en función de sus respectivas características sociolaborales, lo que debería dar lugar a medidas y respuestas ajustadas a cada una de ellas.

Políticas para el empleo de las personas de 45 a 64 años: marco general

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS EN LA UE, COMUNITARIOS Y COMPARADOS

La política de empleo europea dirigida a la población de mayor edad cuenta con una trayectoria cambiante, si bien más apegada en las últimas décadas al envejecimiento de la población europea, que ha dado lugar a una estrategia más amplia de *envejecimiento activo*.

Encuadradas en el marco de esta estrategia de envejecimiento activo, desde las instancias europeas se han propuesto medidas de carácter regulatorio de los sistemas de pensiones y de prestaciones por desempleo con el fin de desincentivar la jubilación anticipada y de retrasar la edad de jubilación, con fines de sostenibilidad de los sistemas de pensiones. También se ha recomendado el fomento de la educación y formación de la población de mayor edad, o medidas dirigidas a adaptar las condiciones laborales a sus capacidades físicas, entre otras. Los Estados miembros, por su parte, han emprendido políticas de diverso calado y alcance, si bien no existe evidencia suficiente para poder valorar la eficacia que hayan podido tener para mantener o reincorporar en el mercado laboral a la población de mayor edad.

El objetivo principal de la política comunitaria de empleo ha sido aumentar las tasas de participación laboral de la población de mayor edad, no habiendo prestado la atención suficiente al problema del desempleo entre este grupo poblacional, eclipsado ante lo acuciante del desempleo juvenil y la diversidad en los mercados de trabajo.

Sería deseable que la Estrategia de envejecimiento activo, junto a las medidas de mantenimiento en el empleo, desarrollara un eje más amplio de acciones de inclusión dirigido a la reinserción laboral de los colectivos que han salido prematuramente del mercado de trabajo.

En este sentido, sería conveniente que se desarrollasen en el ámbito comunitario iniciativas de amplio alcance dirigidas a fomentar la empleabilidad para la población más vulnerable dentro del colectivo de 45 a 64 años, de la que ya hay antecedentes en algunos Estados miembros, teniendo en cuenta sus dificultades de reincorporación al empleo, en especial en el contexto de crisis actual, estando abocados en la mayoría de los casos al desempleo de larga duración y, en última instancia, a la exclusión laboral y social.

MARCO ESPAÑOL DE POLÍTICAS DE EMPLEO PARA EL COLECTIVO DE 45 A 64

Las personas mayores de 45 años, además de los parados de larga duración, tienen la consideración de colectivos prioritarios dentro del marco de las PAE, tanto en los instrumentos jurídicos como en los instrumentos de planificación y en ámbitos claves de políticas como la Formación Profesional para el Empleo. De este reconocimiento se derivan consecuencias básicas, y particularmente, que los poderes públicos competentes, Gobierno central y Comunidades Autónomas, están llamados a adoptar programas específicos de fomento del empleo de dichos colectivos “de acuerdo con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y en la Estrategia Española de Empleo”.

Dentro de ese marco, la planificación y aplicación de políticas para el empleo dirigidas al colectivo de las personas de 45 a 64 años vienen expresamente contempladas y tienen presencia específica en los principios que deben regir la actuación de los Servicios Públicos de Empleo, en la concreción de los ámbitos de las políticas activas de empleo, y en determinados objetivos e indicadores de la Estrategia 2012-2014.

De hecho, los trabajadores de 45 a 64 años de edad han sido y son beneficiarios de un conjunto heterogéneo de medidas dirigidas a ellos. Se trata, sin embargo, de medidas que se han ido adoptando en diferentes coyunturas, que no han respondido a una consideración sistemática y de conjunto a partir de un diagnóstico sobre las características de este amplio segmento poblacional y de unas necesidades que se han agudizado en el contexto de la actual crisis, y que se han visto expuestas a vaivenes y retrocesos.

En relación con ello, sería conveniente en primer lugar disponer de una evaluación específica de los resultados de las políticas activas aplicadas en el periodo más reciente a este colectivo, dentro del balance que se debe llevar a cabo de la aplicación de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y de los Planes Anuales. Ello debe permitir conocer y valorar la eficacia de las medidas que se vienen aplicando y permitiría extraer conclusiones imprescindibles de cara a la formulación de nuevos instrumentos estratégicos.

La aguda crisis actual del empleo, y las situaciones personales y familiares derivadas, aconsejaría adoptar medidas de choque junto con la inclusión de otras de medio y largo plazo capaces de paliar unas dificultades comparativamente mayores en este colectivo tanto de vuelta a la ocupación, tras la pérdida del empleo, como de mantenimiento y mejora de su empleabilidad. *En particular, sería aconsejable poner en marcha una estrategia específica, coherente y unitaria dirigida a este grupo de población que articule el conjunto de medidas y de estímulos que compensen una situación adversa de partida posibilitando una mayor empleabilidad. Para ello puede constituir un adecuado punto de partida la “Estrategia 55 y más” con las actualizaciones que se consideren oportunas.*

Por todo ello, sería conveniente comenzar por revisar el marco presupuestario restrictivo de las PAE, reforzando al mismo tiempo la eficiencia de su gestión y su evaluación, ya que, de lo contrario, se plantean dudas sobre la capacidad del sistema de dar respuesta a las necesidades de activación, reinserción y mantenimiento del empleo y la empleabilidad de estos trabajadores, especialmente afectados por el paro de larga duración y sus consecuencias. Todo ello, dentro de la difícil situación por la que atraviesa el mercado de trabajo y de los condicionantes que plantean las dimensiones y características del desempleo, y en especial de un problema de la urgencia y la dimensión que representa el desempleo juvenil.

Dicha revisión se debe hacer extensible, en particular, a un ámbito esencial de las PAE como es la formación profesional para el empleo (FPE), entre cuyos fines están garantizar oportunidades de formación permanente a lo largo de la vida y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

Los recursos destinados a la financiación de la FPE han sido objeto, también, de una reducción significativa en los dos últimos años, lo que puede ser más grave además dentro de una estructura del gasto en PAE por tipo de acciones que de por sí ha adolecido, tradicionalmente, de un peso relativamente menor del destinado a formación profesional para el empleo. *Por ello, habría que llamar la atención sobre la necesidad de asegurar una financiación suficiente del Subsistema de la FPE, al tiempo que se garantiza una gestión eficiente y una evaluación adecuada del mismo, reforzando sus recursos máxime considerando la situación del mercado de trabajo y su papel como herramienta fundamental para mantener la empleabilidad y las posibilidades de reinserción profesional de numerosos parados, muchos de ellos de larga duración.*

La capacidad del subsistema de FPE de atender a las situaciones de los colectivos de personas de 45 a 64 años va a depender en buena parte de la suficiencia de recursos, pero también de avanzar en la resolución de algunos de los problemas y desequilibrios

que ha venido arrastrando. Para ello es una ocasión inmejorable el proceso de reforma del modelo de FPE que hay abierto.

En dicho proceso debe jugar un papel destacado el diálogo social, que históricamente ha contribuido, entre otros fines, a garantizar el acceso a la formación en igualdad de condiciones y a su evolución en términos de adaptación a las necesidades de los trabajadores y las empresas, configurando un rasgo esencial del modelo que sería aconsejable mantener y reforzar.

Medidas y políticas de prevención del desempleo y de permanencia en el mercado de trabajo

FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LAS PERSONAS OCUPADAS

La formación de demanda, o formación bonificada, ha venido experimentando un crecimiento progresivo en el número de participantes, aumentando asimismo de manera continuada la tasa de cobertura de asalariados que participan en ella.

Considerando la participación de los trabajadores de los grupos de edad de 45 y más años en las acciones formativas organizadas por las empresas en relación a la proporción que ocupan en el empleo asalariado, se puede observar cómo aquellos mantienen desde al menos 2007 un diferencial negativo de en torno a 6 puntos porcentuales entre ambas magnitudes, lo que señala a las claras la infrarrepresentación que tienen en esta parte de la formación para el empleo. Estos trabajadores también se caracterizan por tener una media inferior de horas por participante formado, rasgo que se acentúa en los grupos de edad mayores dentro del colectivo.

En atención a ello, sería necesario impulsar medidas tendentes a elevar la participación de los trabajadores de esas edades hasta niveles que, al menos, iguallen la proporción que representan entre los asalariados, ampliando así sus oportunidades de mantenimiento y mejora de sus cualificaciones y su empleabilidad.

Por otra parte, la menor participación formativa de los trabajadores ocupados de edades mayores se pone también de manifiesto en el uso de los permisos individuales de formación (PIF), instrumento que, con todo, presenta un alcance bastante limitado, especialmente en el caso de las mujeres. La duración media de la formación propia de los PIF es sensiblemente más alta que en las acciones formativas organizadas por las empresas, y también lo es en el caso de los trabajadores mayores, lo que hace más llamativa la menor participación en un instrumento que puede representar una buena opción para sus necesidades de empleabilidad. *Sería por ello deseable la adopción de medidas de estímulo para fomentar una mayor participación en ellos de los trabajadores de este segmento de edad.*

Los datos disponibles parecen apuntar a una participación proporcionalmente más reducida entre los asalariados de nivel educativo bajo (sin estudios), primario o medio, pertenecientes a los subgrupos de edad más altos, de 55 y más años, y dentro de ellos con peores registros de participación de las mujeres. *Ello señalaría la necesidad de adoptar medidas que impulsen la participación de los trabajadores de más edad con niveles de educación-formación bajos o medios, equilibrando la estructura participativa y extendiendo las oportunidades de mantenimiento y desarrollo de las cualificaciones.*

Sería necesario, asimismo, impulsar una mayor participación en la formación de demanda de los trabajadores de mayor edad, los de 55 y más años, pertenecientes a diversos niveles profesionales, desde técnicos a trabajadores cualificados y trabajadores con baja cualificación, colectivos donde puede estarse dando una menor participación relativa a tenor de los datos disponibles.

La mejor atención a las necesidades de cualificaciones de los trabajadores y del tejido productivo empresarial hace aconsejable además avanzar hacia una mayor diversificación de los contenidos profesionales de la formación de demanda, visiblemente concentrada en torno a unas pocas familias profesionales. Para ello, puede resultar de interés atender a experiencias comparadas en las que los servicios públicos de empleo llevan a cabo una actividad de prospección de necesidades futuras de cualificación entre las pymes con objetivos de formación y mantenimiento del empleo de sus trabajadores mayores, sin perjuicio de la actividad de las comisiones paritarias sectoriales en este ámbito.

Junto a las anteriores consideraciones sobre la formación de demanda, la sustancial reducción de los recursos financieros destinados a la formación para el empleo que tuvo lugar en 2012 supuso, entre otros efectos, una drástica disminución en el número de participantes formados en la formación de oferta estatal dirigida a los ocupados. *Entre las medidas para mantener y reforzar la empleabilidad de los ocupados de 45 y más años sería conveniente comenzar por recuperar progresivamente los niveles de participación medios de años anteriores, reforzando al mismo tiempo la eficiencia de gestión y garantizando la evaluación de dicha formación.*

INCENTIVOS AL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO

El sistema de incentivos para evitar la destrucción de empleo en general, y entre los mayores de 44 años en particular, ha demostrado ser poco eficaz hasta el momento. Así, a pesar de la introducción de la obligación para las grandes empresas de realizar una aportación al Tesoro Público en el caso de despidos colectivos que afecten de manera desproporcionada a los trabajadores de 50 y más años, este colectivo sigue estando claramente sobrerrepresentado en las medidas extintivas de regulación de empleo.

Para hacer frente a esta situación, entre otras medidas sería aconsejable considerar algunas de las herramientas recomendadas por la Comisión Europea, como la erradicación de los estereotipos negativos que afectan a los trabajadores de más edad mediante campañas de información y al enfoque reforzado de los servicios de empleo hacia ese objetivo. Es preciso, además, poner en valor las competencias de los trabajadores adquiridas mediante la experiencia y vías no formales de formación, prevenir y asesorar en los procesos de reestructuración, y potenciar los servicios de recolocación aplicados a los trabajadores de más edad.

PROLONGACIÓN DE LA VIDA ACTIVA

El acento sobre la prolongación de la vida activa no debería hacer abstracción del actual contexto de crisis del mercado de trabajo. Ello no sólo dificulta la consecución de los objetivos marcados sino que, como ya se ha subrayado anteriormente, puede conllevar riesgos sobrevenidos de exclusión social si no se contemplan medidas específicas que amortigüen los efectos de la crisis.

Por este motivo, los objetivos de empleabilidad deben acompañarse con una adecuada adaptación del sistema de protección social que favorezca una prolongación sostenible de la vida laboral.

En España, los instrumentos de protección social diseñados a tal objeto han experimentado cambios importantes en los últimos años. Por un lado, se han introducido requisitos más severos al acceso a la jubilación parcial, consistente en la compatibilización de la pensión de jubilación con un contrato a tiempo parcial. Ello se ha traducido en una moderación significativa del recurso a esta fórmula de transición gradual entre el empleo y la jubilación, cuyo impacto había sido muy notable desde su creación en 2002.

De acuerdo con esta evolución, cabe cuestionarse si las restricciones introducidas, aun estando motivadas por ciertas desviaciones en la utilización de la jubilación parcial, no han desvirtuado en cierto grado el sentido original de un instrumento clave para la permanencia en el empleo de trabajadores cuya continuidad en condiciones ordinarias de jornada completa resulta, por razones de edad, inviable. Por ello, sería deseable reflexionar sobre un rediseño de la jubilación parcial que dé respuesta a la necesidad de una mayor gradualidad en el abandono del mercado de trabajo por parte de ciertos trabajadores.

Por otro lado, el sistema de protección social también ofrece algunas opciones a la permanencia en el mercado de trabajo más allá de la edad ordinaria de jubilación. De un lado, la posibilidad de compatibilizar pensión y empleo, que en 2013 –su primer año de vigencia– atrajo a poco más de 9.000 trabajadores, en su mayoría autónomos.

Asimismo, la demora voluntaria de la jubilación ha consolidado un peso estable sobre el conjunto de jubilaciones ordinarias, situándose ligeramente por encima del 10 por 100. No obstante, cabe señalar que el potencial de este instrumento también depende, más allá de la voluntad del trabajador, de factores como las políticas de organización empresarial o los cambios producidos en la composición sectorial de la economía.

Se propone por tanto una visión integradora de todos estos factores a fin de potenciar, de una manera más efectiva, las posibilidades de activación entre los trabajadores de más edad que encierran los instrumentos de compatibilización y demora voluntaria.

Medidas y políticas para la activación y la reinserción en el empleo

INTERMEDIACIÓN Y ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO

Las acciones de orientación laboral sobre los trabajadores de más edad son prioritarias en la medida que potencian los perfiles laborales de un grupo situado, en términos generales, en una posición de desventaja relativa respecto al resto de trabajadores. Además, mantienen el apego al mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, lo cual neutraliza el efecto de desánimo, evita el abandono definitivo del mercado y limita la pérdida de potencial productivo que de ello se derivaría.

Dadas estas funciones clave, resulta necesario potenciar los servicios de orientación e intermediación mediante el refuerzo de los efectivos empleados y el incremento de la eficacia de las acciones, independientemente de la naturaleza pública o privada de los organismos que las desempeñen. La infradotación de los servicios de empleo – particularmente evidente en comparación con la situación en el resto de la UE-, lastra su eficacia y desborda su capacidad, más allá de las limitaciones fundamentales relacionadas con la magnitud de las necesidades de atención alcanzadas a raíz de la crisis.

La heterogeneidad que engloba el grupo de trabajadores de más edad hace necesaria la adopción de una perspectiva más individualizada en la orientación, alejada de un enfoque excesivamente generalista. En este sentido, la aplicación de itinerarios personalizados de inserción supone un paso en la buena dirección, aunque su impacto resulte todavía limitado. De hecho, todavía se detecta sobrerrepresentación de los trabajadores mayores en algunas acciones de carácter genérico, así como infrarrepresentación en modalidades especialmente interesantes como los grupos de búsqueda activa de empleo o los talleres de entrevista.

En términos generales, el perfil de edad de los participantes en acciones de orientación revela una participación estable de los mayores de 45 años, aunque ligeramente inferior a su peso sobre el total de desempleados. Aunque los datos de 2013 demuestran una

mejora significativa, cabría incidir en una presencia más equilibrada de este grupo de trabajadores en las acciones de orientación.

A un nivel más desagregado, también se detectan diferencias significativas dentro del grupo, de forma que la participación en acciones de orientación se concentra en los intervalos de menor edad (45-54), mientras que la situación de los mayores de 55 años es más desfavorable. Este panorama afecta, al menos en parte, a los resultados de inserción, más desfavorables entre los mayores de 55 años con respecto a los de 45 a 54 años. La tasa de inserción de estos últimos, de hecho, resulta equiparable a la del conjunto de trabajadores.

Sería recomendable redoblar los esfuerzos hacia una participación equilibrada de los trabajadores de más edad y con especial énfasis sobre los mayores de 55 años. Además, debería promoverse la participación en acciones de carácter intensivo a fin de maximizar las oportunidades de empleabilidad.

La evaluación de las políticas de orientación –y de las políticas activas en general– continúa siendo un reto pendiente. Así, la ausencia de elementos como la identificación de los participantes, la caracterización de las actuaciones ejercidas sobre los mismos o la definición de grupos de control dificulta la evaluabilidad de las políticas, que debería constituir parte fundamental de las mismas y ser tomada en cuenta en origen, en el momento de su diseño. Sólo bajo estos supuestos pueden extraerse conclusiones sólidas sobre la efectividad de las políticas.

Asimismo, las políticas aplicadas sobre los mayores de 45 años deberían ahondar en las directrices de orientación que, con carácter general, han sido identificadas como positivas en términos de incremento de la probabilidad de encontrar empleo.

A este respecto, cabría incidir en una mayor personalización de la orientación, así como en la reducción de los plazos para efectuar las entrevistas en profundidad con los desempleados. Por lo demás, y en paralelo a la perspectiva sobre los demandantes de empleo, debería prestarse una mayor atención a las necesidades de los ofertantes de empleo, facilitando un flujo más directo de información entre las empresas y los servicios de empleo. Con ello se lograría incrementar el número de ofertas captadas, conseguir descripciones más precisas de los puestos de trabajo a cubrir y facilitar una preselección de candidatos más ajustada a los requisitos de las vacantes.

El ámbito de la intermediación laboral, tradicionalmente dominado por los servicios públicos de empleo, ha experimentado transformaciones importantes en los últimos años en España que han dado como resultado una apertura progresiva a la colaboración público-privada en el mismo. Ello podría traducirse en mayores oportunidades de

colocación en la medida que suponga una mayor captación de ofertas de empleo. Por lo demás, esta apertura plantea ciertas cuestiones relevantes desde una perspectiva de edad

De forma prioritaria, se debería garantizar que la apertura de la intermediación a la colaboración público-privada no redunde en un menoscabo en el acceso al empleo de los trabajadores desempleados de más edad. La distribución equitativa de carteras de desempleados a las agencias privadas, con un adecuado reflejo de la distribución total de edades y, dentro de ésta, de los distintos perfiles, cualificaciones y niveles de formación, resulta por tanto esencial.

FORMACIÓN Y RECUALIFICACIÓN DE LOS DESEMPLEADOS

La tasa de cobertura de la formación de oferta dirigida prioritariamente a los desempleados, que partía de niveles limitados en los años anteriores a la crisis, se ha ido reduciendo de forma clara y continuada en los últimos ejercicios, hasta alcanzar un nivel que sólo puede calificarse de insuficiente ante las proporciones adquiridas por el paro en este periodo. *Ello plantea la necesidad urgente de ampliar su alcance recuperando, al menos, los niveles que había alcanzado antes de la crisis, para lo que sería aconsejable poner en marcha un importante esfuerzo económico y de coordinación de los servicios públicos de empleo que pudieran llevar a resultados en un plazo breve de tiempo, a la vez que se refuerza una gestión eficiente y una evaluación adecuada.*

Dentro de una situación de baja o muy baja cobertura en todos los grupos de edad, se observa que la proporción en la que participan en acciones formativas los desempleados pertenecientes al grupo de 45 años o más es inferior a la total, y se confirma la infrarrepresentación de aquellos en el conjunto de la formación de oferta a los parados en atención al peso que tienen en el paro registrado. Con ello, los desempleados de más edad aparecen en una situación comparativamente de mayor desatención y falta de oportunidades formativas. *Esto debería llevar a impulsar una mejora del nivel de participación de los parados de más edad en la formación dentro de la planificación anual de las políticas de empleo, a partir de un esfuerzo a corto plazo proporcionalmente mayor en favor de aquellos que propicie una estructura de participación en la FPE más equilibrada por edades.*

Por otra parte, los desempleados mayores de 45 años que han recibido formación de oferta presentan unas tasas de inserción laboral inferiores, especialmente los que tienen de 55 años en adelante. *Ello plantea la necesidad de reforzar las políticas a ellos dirigidas con instrumentos que complementen a la formación y que en conjunto refuercen su empleabilidad, contrarrestando la menor demanda que parecen sufrir, lo que podría llevarse a cabo en mejor medida en el marco de una estrategia específica dirigida a ellos como se propugna en este Informe.*

La participación relativa en formación de los desempleados de 45 y más años que poseen un nivel educativo básico (hasta el nivel de secundaria obligatoria) está por detrás de la proporción que representan estos en la estructura del paro. *Ello apunta a la necesidad de mejorar el nivel de participación en la formación para el empleo de un colectivo que ve mermada su empleabilidad por el doble factor de la edad y de la escasa formación de partida.*

La formación de oferta de los desempleados destaca sobre todo por presentar una fuerte concentración en torno a unas pocas familias profesionales. *Sería aconsejable, por ello, promover una mayor diversidad de contenidos profesionales de la formación de los parados, superando un esquema de oferta formativa que parece excesivamente uniforme, de manera que pueda facilitarse un mejor ajuste a sus necesidades y a las necesidades del tejido productivo.*

La notable concentración de la formación en unas pocas familias profesionales, que se ha ido manteniendo en el tiempo y que es más acentuada en el caso de los desempleados de más edad, apuntan así a la conveniencia de promover una formación para los desempleados de 45 y más años más adaptada a sus características personales y profesionales, y a dificultades para la empleabilidad que se acentúan con los años.

Sería conveniente, así, impulsar programas e itinerarios personalizados de formación y reciclaje profesional, sobre la base de diagnósticos previos de empleabilidad y de servicios adecuados de orientación formativa que permitan identificar los recursos más indicados a las características y necesidades personales de los trabajadores desempleados. En relación con ello sería necesario, además, impulsar los procedimientos de reconocimiento y acreditación de la formación adquirida mediante la experiencia laboral y las vías no formales de aprendizaje. Podría ser conveniente, asimismo, desarrollar programas piloto de formación adaptada, que a su vez podrían comprender otras medidas de refuerzo para intensificar las posibilidades de inserción laboral y mantenimiento en el empleo.

Es preciso, para todo ello, potenciar esos servicios a los desempleados mediante una adscripción suficiente de recursos humanos especializados en dichas tareas, en línea con lo apuntado en las propuestas sobre intermediación y orientación. Podría ser relevante, asimismo, impulsar la estructuración de un sector de entidades formadoras especializadas en los desempleados de más edad, como parte de una estrategia más amplia de empleo dirigida específicamente a ellos.

INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN

La naturaleza de la recesión en España, caracterizada por una profunda crisis de demanda con efectos devastadores sobre el empleo, ha minimizado, en general, la

eficacia de las políticas de oferta sobre la generación de empleo, y, en particular, del sistema de incentivos a la contratación, lo que no obsta para que un sistema de incentivos bien diseñado pueda reorientar el empleo hacia los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral, singularmente, hacia los mayores de 45 años desempleados de larga duración.

El programa de fomento del empleo ha experimentado modificaciones sustanciales a raíz de la crisis. Su reorientación ha respondido, entre otros motivos, a necesidades de consolidación fiscal y a la constatación, ampliamente compartida, de la limitada eficacia de las subvenciones sobre la generación de empleo cuando estas ayudas se universalizan. Tras los últimos cambios legislativos, el sistema general de incentivos a la contratación se centra, ahora, además de en determinados colectivos especialmente vulnerables, en los previstos en el nuevo Contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a emprendedores.

El esquema vigente de incentivos a la contratación incluido en dicha figura contempla bonificaciones en la cuota empresarial por la contratación de mayores de 45 años parados, pero sin exigir, como hacía la regulación anterior, que se trate de parados de larga duración. Esta circunstancia, unida al hecho de que la nueva deducción fiscal por creación de empleo que prevé este contrato no se focalice en los parados mayores de 45 años, sino en los parados en general que cobren prestaciones contributivas de desempleo, guardando además su cuantía relación directa con el importe de la prestación reconocida, permite afirmar que el nuevo esquema de incentivos a la contratación no se orienta de manera específica a facilitar la reinserción laboral de los colectivos más vulnerables, como los parados mayores de 45 años con cargas familiares que estén cobrando subsidios, rentas de inserción o hayan agotado las prestaciones.

Este esquema de ayudas económicas a las empresas, insuficientemente enfocado hacia la inserción laboral de los colectivos más vulnerables, junto con los incentivos económicos indirectos que ofrece el nuevo contrato, como la extensión del periodo de prueba a un año o la posibilidad de compatibilizar el cobro del 25 por 100 de la prestación por desempleo, implica seguramente una rebaja de los costes laborales de las empresas que puede impulsar la contratación en general, pero no parece que pueda resultar eficaz como mecanismo de inclusión.

APOYO AL AUTOEMPLEO Y AL EMPRENDIMIENTO

A pesar de que la Estrategia Española de Empleo incluye a las personas mayores de 45 años como colectivo prioritario en el ámbito del autoempleo y la creación de empresas, este colectivo no parece que haya sido destinatario de una estrategia coherente con esta consideración. En este sentido, se observa que en materia de políticas activas de empleo dirigidas al fomento y promoción del autoempleo y el emprendimiento no se ha llevado

a cabo un tratamiento específico del colectivo analizado. Destaca la falta de desarrollo de una de las líneas de actuación establecida en la Estrategia para el empleo y la protección de los trabajadores de más edad (Estrategia 55 y más) que se enfocaba al fomento del trabajo autónomo para el grupo de edad de más de 55 años.

En el diseño de las medidas existentes no se ha incorporado una perspectiva que tenga en cuenta las especiales características del colectivo de 45 años o más, un colectivo que cuenta con unas capacidades adquiridas en su experiencia laboral así como un desarrollo más amplio de sus redes profesionales, aspectos que pueden incrementar su ratio de éxito. De esta forma, la opción del emprendimiento para salir del desempleo puede resultar atractiva para este colectivo, más aún teniendo en cuenta las dificultades que están afrontando en la búsqueda de empleo por cuenta ajena. Esta afirmación se ve corroborada por los datos disponibles, que señalan que aproximadamente el 20 por 100 de los beneficiarios de ayudas al fomento del empleo autónomo fueron personas dentro del colectivo analizado y casi el 30 por 100 de los emprendedores en fase inicial se concentró en la franja de 45 a 64 años.

Según los datos de financiación disponibles, se observa un acusado descenso, de más del 50 por 100, de los fondos destinados al programa de promoción del empleo autónomo. Esta caída ha derivado en la supresión de los programas y ayudas de muchas CCAA, lo que ha limitado el apoyo económico a los emprendedores.

Para coadyuvar en este proceso emprendedor, las administraciones públicas deben desarrollar, en esta materia, estrategias o ejes coherentes con las características de este grupo poblacional que desemboquen en ayudas e incentivos específicos que fomenten el autoempleo y permitan resolver los problemas y disminuir las trabas y riesgos que encuentra este colectivo a la hora de emprender. Asimismo, es necesario dotar a este tipo de políticas de recursos suficientes que permitan alcanzar los objetivos y fines pretendidos, sin olvidar la necesaria evaluación de su implantación e impacto, ineludible para conocer su efectividad e identificar mejoras de eficiencia en la gestión.

INSTRUMENTOS DE LA AUTONOMÍA COLECTIVA

El tratamiento del colectivo de edad de 45 a 64 años se ha incorporado en los Acuerdos para el Empleo y la Negociación Colectiva a través de los criterios relativos a la finalización de la relación laboral mediante la recomendación del fomento de la utilización de la jubilación gradual o flexible. Los convenios colectivos también incorporan cuestiones ligadas a la perspectiva de edad, tanto desde la perspectiva de la igualdad y la no discriminación en el trabajo, así como en relación con materias retributivas, extinción de la relación laboral o formación en el seno de la empresa.

Sería deseable que la negociación colectiva incorporase un tratamiento de la perspectiva de edad con un alcance más integrado. La convergencia de intereses comunes de empresas y trabajadores, el valor añadido que aporta a aquellas la experiencia y cualificación de los trabajadores de más edad así como la problemática a la que se enfrentan las personas incluidas en el colectivo estudiado, hace recomendable analizar instrumentos y mecanismos de incorporación de esta perspectiva de edad en la negociación colectiva. Sería deseable el impulso desde la autonomía colectiva de una adecuada integración de las personas en la franja de edad más alta, entre otros aspectos a través de la adaptación de entornos y condiciones de trabajo que faciliten la estabilidad en el empleo de los trabajadores de más edad y las necesidades organizativas y de adaptación de las empresas.

Otros instrumentos de la autonomía colectiva llamados a desempeñar un papel relevante en el mantenimiento de la empleabilidad de los trabajadores, y en particular de los de mayor edad, son los acuerdos que puedan ser alcanzados durante los periodos de consultas en los procedimientos de despidos colectivos.

En este ámbito, debe seguir poniéndose el acento en el fin de minimizar las consecuencias sociales de las reestructuraciones de empleo, mediante el recurso a medidas alternativas a la extinción de contratos que faciliten el mantenimiento o reincorporación en el mercado laboral de los trabajadores afectados por el despido.

Es relevante que en determinadas medidas cualitativas, como el plan de recolocación externa obligatorio para las empresas cuando el despido colectivo afecte a más de 50 trabajadores, se extremen las cautelas para verificar y en su caso exigir su cumplimiento, y que la previsión de atención a los trabajadores afectados “con especial extensión e intensidad a los de mayor edad”, no quede, en la práctica, sin un contenido efectivo, velando especialmente por el cumplimiento de una medida que debe servir de garantía de un tratamiento reforzado en favor de estos.

Más en general, las empresas y los representantes de los trabajadores deberían redoblar esfuerzos en los periodos de consultas para detectar las situaciones personales de mayor vulnerabilidad e identificar las medidas que puedan resultar más adecuadas en relación, por ejemplo, con los trabajadores de mayor edad, contribuyendo a evitar salidas prematuras del mercado de trabajo acompañadas de un elevado riesgo de permanecer en el paro de larga duración.

Protección social en las personas de 45 a 64 años

PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

A pesar del descenso generalizado en la cobertura de los desempleados, entre los parados de más edad es mayor que en el conjunto de los desempleados. Atendiendo al

volumen de beneficiarios en cada nivel de prestaciones por desempleo (no agrarias) en 2013 y a los datos correspondientes de parados registrados en el SEPE, la proporción de personas cubiertas, entre los mayores de 45 años, habría sido del orden del 68 por 100, apenas un punto por debajo de 2007. Este porcentaje de protección aumenta según avanzan las edades de los perceptores. Cabe concluir que el sistema de protección ha resistido el embate de 6 años de crisis, especialmente con relación al grupo de los desempleados mayores de 55 años, a pesar del endurecimiento de los requisitos para acceder a algunas ayudas.

Pero, en un contexto de paro de muy larga duración entre los mayores de 45 años, es preciso señalar que en un plazo no muy amplio una parte considerable de este grupo de desempleados agotará el nivel contributivo, pudiendo pasar al asistencial o a otros mecanismos de protección como la renta activa de inserción, vinculados a las políticas activas y dirigidos a colectivos especialmente vulnerables. Con independencia de la menor intensidad de la protección, ello podría determinar una rápida reducción de la cobertura del sistema, en la medida en que se supeditan algunos subsidios a requisitos de rentas, cargas familiares o aumento de la edad de percepción. De hecho, tras las últimas modificaciones normativas, especialmente las relativas a la mayor edad mínima para el acceso al subsidio especial para mayores, ahora de 55 años, se ha registrado una disminución de perceptores de este subsidio de un 47 por 100 con respecto al año anterior.

Debería considerarse especialmente la situación de los desempleados mayores de 45 años que agoten todas las ayudas del sistema de protección por desempleo y que son menores de 55 años, por ejemplo reduciendo el requisito de edad para acceder a esta ayuda que puede prolongarse hasta la edad de jubilación, para evitar que quede fuera del sistema un grupo de desempleados con especiales dificultades de reincorporación al mercado laboral.

Por otro lado, en el subsidio especial para los más mayores las últimas modificaciones han supuesto una importante restricción no sólo al elevar la edad (ahora 55 años) sino también la consideración del cómputo de los ingresos de toda la unidad familiar para acceder al mismo y la reducción al 100 por 100 (desde el 125 por 100 anterior) del tope mínimo como base de cotización por jubilación en este subsidio. En el primer caso ello podría afectar, en un contexto de persistencia del paro en los trabajadores de más edad, a sus derechos de jubilación en los casos donde, al ser individual y no supeditado a la renta de la unidad familiar, este subsidio se hubiera estado utilizando para financiar un convenio especial a estos efectos. En el segundo caso es evidente que, de nuevo en un contexto de paro persistente, la reducción en un periodo significativo de la base cotizada puede determinar una pensión significativamente inferior.

Cabría reconsiderar, por tanto, el requisito de rentas de la unidad familiar o, alternativamente, exceptuarlo de cara a la financiación del convenio especial. Y elevar de nuevo la base de cotización por jubilación en este subsidio.

En la Renta Activa de Inserción cabe destacar el continuo aumento de perceptores de un tipo de ayuda, cuyo colectivo más numeroso son los desempleados mayores de 45 años, en concreto los de 45 a 49 años y que supone el último escalón de la protección por desempleo. Con una duración de 11 meses, tras su agotamiento habría que esperar 365 días para volver a recibirla (el Programa puede recibirse hasta en tres ocasiones, salvo excepciones). Agotada esta ayuda, si no se logra la reincorporación al mercado laboral, se produciría la salida del sistema de protección por desempleo.

Al menos desde el punto de vista de mantenimiento de la cobertura de la protección, sería importante, en el panorama actual, reconsiderar este diseño, elevando la duración o suprimiendo el número de veces en que se puede percibir.

PROTECCIÓN ANTE SITUACIONES DE POBREZA: PNAIN Y RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

El PNAIN 2013-2016 (PNAIN), aprobado en diciembre de 2013, constituye el instrumento integrador de todas las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión. En él se recogen un conjunto de propuestas dirigidas a combatir las situaciones más extremas de vulnerabilidad social y que, de manera directa e indirecta, afectan a la población con edades comprendidas entre los 45 y 64 años. El PNAIN, sin embargo, no incorpora medidas concretas sino líneas de actuación generales, sin compromisos, plazos ni dotación presupuestaria para su realización, a pesar de la magnitud de los objetivos que aborda. Por otro lado, buena parte las propuestas que formula reiteran muchas de las medidas que ya forman parte de las políticas activas de empleo y de protección social y en algunos casos, incluso no queda clara su coherencia con las políticas que ya se están llevando a cabo.

Puede decirse que la parte más novedosa e interesante del PNAIN es la que se dedica a proponer líneas de actuación dirigidas a mejorar los sistemas de las llamadas Rentas Mínimas de Inserción (RMI), incorporando novedades en aspectos en los que existían debilidades importantes, como la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo, si bien están aún pendientes de desarrollo normativo y su efectividad y eficacia dependerán, en última instancia, de cómo se configuren finalmente en dicho desarrollo y de que cuenten con una adecuada dotación financiera para poder cubrir a la totalidad de la población económicamente más vulnerable.

En efecto, las RMI, instrumentos autonómicos de protección asistencial ante situaciones de privación extrema, recobran interés en el contexto actual en el que se hacen más notorias las consecuencias sociales de la crisis para la población en general, y para la

población entre 45 y 64 años, en particular, gravemente afectada por las situaciones de paro de muy larga duración.

Atendiendo a la población entre los 45 y 65 años, el número de titulares perceptores de RMI en 2012 representaba el 40 por 100 sobre el total de población titular perceptora de este tipo de ayudas, entre los cuales predominaban las mujeres. Los datos, sin embargo, vienen a poner de manifiesto que este tipo de ayudas apenas cubren al 3,54 por 100 de la población entre 45 y 65 años (y a casi el 6 por 100 de media general de la población), lo que está produciendo un trasvase de las solicitudes de ayuda a las entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social.

Todo ello viene a reiterar la evidente necesidad de reforzar la capacidad protectora del sistema público y de corregir las carencias de coherencia y suficiencia que presentan sistemáticamente los PNAIN. En este sentido, sería muy conveniente que se consolidara un sistema de RMI como derecho subjetivo que permita cubrir las necesidades básicas así como lograr una cobertura adecuada de las personas en riesgo de pobreza y exclusión. Para lo cuál se hace imprescindible que se establezca una dotación financiera adecuada.

Asimismo, convendría igualmente potenciar la coordinación de los mecanismos de ayuda existentes y de gobernanza de las instituciones implicadas al tiempo que vincular el sistema de RMI a las medidas de políticas activas de empleo, de apoyo para la inserción social y/o laboral.

INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA TRANSICIÓN A LA SALIDA DEFINITIVA DE LA ACTIVIDAD LABORAL

La edad de jubilación efectiva sigue siendo inferior a la legal, aunque el retraso progresivo de la entrada en la situación de jubilación ya es patente en España, habiéndose superado por primera vez en 2013 la barrera de los 64 años (64,21) de edad media en las nuevas altas en jubilación.

No obstante, el nuevo paradigma de alargamiento de la vida laboral y redefinición de la salida definitiva del mercado de trabajo implica a grupos de personas en los que las posibles mermas de la calidad de vida o la salud resultan especialmente sensibles. En este sentido, cabe recordar que el incremento de la esperanza de vida, a pesar de constituir una variable esencial a la hora de determinar la sostenibilidad de los sistemas de protección, no tiene por qué ser paralelo al incremento de la esperanza de vida en salud.

Por ello, resulta necesario prestar una atención más intensa a las ocupaciones que supongan riesgos significativos para el bienestar de los trabajadores o en las que el envejecimiento activo no resulte biológicamente recomendable. La existencia de previsiones específicas dirigidas a estos trabajadores en el sistema de protección social

es por tanto fundamental y debería ser potenciada, en línea con algunas iniciativas tomadas en otros países de la UE.

Los cambios recientes en la regulación de la jubilación anticipada, que representa en torno a un tercio del total de jubilaciones, han tratado de acotar la utilización de esta fórmula como vía de salida de los trabajadores próximos a la edad legal de jubilación. Así, si bien las jubilaciones anticipadas aumentaron a lo largo de la crisis, la entrada en vigor de las últimas modificaciones legales en 2013 habría producido un cambio de tendencia en las altas producidas bajo esta fórmula.

Sin embargo, el objetivo de extensión de la vida laboral también debería prestar una atención equivalente a los incentivos a la permanencia en la actividad, a fin de articular una política más equilibrada con los esfuerzos hasta ahora realizados con objeto de contener la salida del mercado de trabajo.

En este mismo sentido, la regulación de los distintos elementos que componen las fórmulas de prejubilación debería facilitar la suscripción de convenios especiales, especialmente importantes en el actual contexto de refuerzo de la contributividad. No obstante, los convenios especiales tan solo inciden sobre el 20 por 100 de los desempleados mayores de 55 años.

Por ello, sería recomendable favorecer la cobertura de un mayor número de trabajadores mayores, para los que los convenios resultan clave atendiendo de una parte a la cercanía de la edad de jubilación y, de otra, a la menor expectativa de empleabilidad. En especial, sería necesario redoblar la atención en el punto de la transición desde la prestación al subsidio por desempleo, a partir del cual se intensifica el riesgo de desconexión con el sistema de Seguridad Social.

Consideraciones finales

A modo de recapitulación, cabe recordar que en 2013 había cerca de 2 millones de parados registrados con edades comprendidas entre los 45 y los 64 años, 800.000 de los cuales llevaban dos años o más buscando empleo. Más de medio millón de personas de estas edades, por otro lado, se vieron afectadas por la rotación laboral, con cuatro contratos de trabajo distintos firmados en ese mismo año. Dentro de estos dos grupos se observan algunos problemas especialmente graves, concentrados entre quienes presentan baja formación y trayectorias laborales asociadas a puestos de baja o media cualificación en actividades que han resultado muy afectadas por la crisis. Pero incluso dentro de estos últimos hay situaciones y necesidades muy diferentes que deben tenerse en cuenta si se quieren atajar estos problemas. Los costes de no hacerlo son claros, e inasumibles para el futuro de nuestra sociedad. De ahí que se requiera una respuesta

coordinada, como ocurre en general ante el problema del empleo en España, de todas las políticas públicas, incluyendo desde luego las económicas.

Por lo que se refiere a las políticas de empleo, es claro que éstas no cumplen de manera adecuada sus funciones en lo referente a las personas de 45 a 64 años de edad: participan menos de lo que les correspondería en todas y cada una de las medidas de políticas activas, y algunos cambios en la protección por desempleo están teniendo un visible impacto negativo, tanto en su renta actual como en la expectativa de derechos de pensión de los más mayores. Para superar esta situación es imprescindible contar con varios elementos, que deben tratarse en un amplio proceso en el marco del Sistema Nacional de Empleo, como vía para la participación y la colaboración de todas las administraciones públicas y agentes concernidos, así como, de manera decidida, de los interlocutores sociales.

Entre esos elementos cabe destacar tres. En primer lugar, un buen diagnóstico, que debe partir tanto del estudio detallado de este gran tramo de edades como de una auténtica evaluación de la eficiencia de las actuaciones aplicadas al mismo. En segundo lugar, un ambicioso diseño de políticas de empleo, evaluable en su alcance y eficiencia. Es necesario elaborar un plan estratégico, con medidas de choque y prioridades claras a corto y medio plazo. Y en tercer lugar, una dotación suficiente de recursos y medios para la puesta en práctica de esas políticas. Se trata de actuar en una triple dirección, reorientando y mejorando la eficiencia de los recursos financieros, materiales y humanos actualmente disponibles, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrece la colaboración público-privada en este terreno y, en su caso, incrementando con fuentes extraordinarias la dotación necesaria para mantener el alcance de estas políticas en un contexto de elevado desempleo.