

La población de 45 a 64 años en situación de paro de larga duración

Resumen ejecutivo



Colección Estudios e Informes. Número 43

LA POBLACIÓN DE 45 A 64 AÑOS EN SITUACIÓN DE PARO DE LLARGA DURACIÓN

INFORME

aprovat pel Ple del Consell de Treball, Econòmic i Social en la sessió
extraordinària del dia 26 de juny del 2017.



Ponentes

Montserrat Delgado
Llorenç Serrano

Director

Xavier Riudor

Gestor

Diego Herrera

Autores

Cristina Boda
Diego Herrera
Eva Mas
Xavier Riudor
Virgínia Villar
Matias Vives

Soporte técnico

Núria Olmedo

Miembros del grupo de trabajo

Yésika Aguilar, Ramon Bonastre, Elena de la Campa, Josefa García, Romina Garcia, Sònia Giménez,
Carles Martínez, Sílvia Miró, Mireia Recio, Aida Ruiz i José Martín Vives

Consejo de Trabajo, Económico y Social de Catalunya

Barcelona, 2017



Los contenidos de esta obra están sujetos a una licencia Creative Commons del tipo reconocimiento de autoría, usos no comerciales y sin obra derivada. Se permite la reproducción, distribución y comunicación pública siempre que se cite el autor o autores y el editor y no se haga un uso comercial de la obra original ni se creen obras derivadas. Pueden consultar un resumen de los términos de la licencia en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

© Generalitat de Catalunya
Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya
Diputació, 284
08009 Barcelona
Tel. 93 270 17 80
Dirección Internet: ctesc.gencat.cat

A/e: ctesc@gencat.cat

Imagen:

“Fondo con diseño de necesito trabajo” creada per Natanaelginting - Freepik.com / Licencia gratuita con atribución

Barcelona, junio de 2017

1. RESUMEN EJECUTIVO

1.1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

1.1.1. OBJETO DE ESTUDIO

El Consejo de Trabajo, Económico y Social de Catalunya (CTESC), a iniciativa propia, acuerda la realización de un informe sobre el paro de larga duración en las personas de 45 a 64 años, centrado en las dificultades de la reinserción laboral. El objetivo último del informe es elaborar un conjunto de consideraciones y recomendaciones al Gobierno en este ámbito en cumplimiento de la finalidad del CTESC, reconocida en el artículo 72.2 del Estatuto de autonomía de Catalunya.

De manera transversal en todo el informe, se ha tenido en cuenta la diversidad interna del paro de larga duración desde el punto de vista del género y la edad de las personas, así como de otras características (nivel de estudios, sector de actividad, etcétera), de acuerdo con las posibilidades de la información estadística y cualitativa disponible.

El paro en general y el paro de larga duración en particular (el de más de doce meses) constituyen uno de los principales desequilibrios de los mercados de trabajo y una causa importante de los problemas económicos y sociales que afectan actualmente a millones de personas en todo el mundo y en la Unión Europea. Varios organismos e instituciones de ámbito internacional han manifestado recientemente su inquietud acerca de esta realidad, considerada como uno de los desafíos más importantes a los que deben hacer frente los gobiernos.

El paro de larga duración tiene unos costes personales, sociales y económicos importantes. Además, como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios, el paro de larga duración se autorrefuerza y se convierte en un círculo vicioso. Si esta situación se prolonga durante mucho tiempo, los problemas se agravan aún más y la probabilidad de reinserción laboral disminuye. Sánchez (2013) afirma en un artículo sobre el paro de larga duración que estar fuera del mercado de trabajo "en ocasiones se alimenta con estereotipos que contaminan los procesos de selección" y en otras ocasiones se acaba "siendo víctima de la falta de cultura en el entorno del aprendizaje permanente o de un sistema de intermediación en que la última profesión es una etiqueta que ciñe cualquier opción de crecimiento o reconversión profesional, en detrimento de las habilidades y competencias personales".

También hay que tener presente que el paro de larga duración no afecta a todos por igual sino más bien lo contrario: es un fenómeno que afecta con más intensidad a determinadas personas. Algunos datos publicados a escala estatal sugieren la importancia que, en comparación con otros factores analizados, adquiere la variable edad a la hora de explicar la probabilidad que tienen las personas de caer en el paro de larga duración. Así, de acuerdo con de la Rica y Anghel (2014), a igualdad de condiciones, tener más de 45 años de edad incrementaría las posibilidades de caer en el paro de larga duración el 50% respecto de las personas de menos de 30 años y el 30% respecto de las personas que tienen entre 30 y 45 años.

No en vano, en su Informe bianual sobre las pensiones (*Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*) la Organización de Cooperación y Desarrollo (OCDE) llama la atención sobre las "dificultades severas" a las que deben hacer frente las personas paradas de más edad que pretenden transitar hacia el empleo (2015: 78-79) y define como "inaceptablemente elevadas" (2015: 10) las tasas de paro de larga duración de las personas trabajadoras de más edad.

1.1.2. METODOLOGÍA

La elaboración de este informe se ha llevado a cabo sobre la base de un trabajo de análisis documental y de técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas.

Se ha realizado una revisión extensa de fuentes bibliográficas relacionadas con el paro en general y con el paro de larga duración en las personas de más edad en particular. Las fuentes bibliográficas seleccionadas representan una amplia diversidad de puntos de vista y disciplinas. De este modo, el marco teórico y el resto de capítulos del informe reflejan la pluralidad de planteamientos que existe en torno al paro de larga duración en las personas de más edad.

La aplicación de técnicas de investigación cuantitativas al objeto de estudio ha consistido en la explotación estadística de varias bases de datos oficiales relacionadas con el mercado de trabajo. Debido a las limitaciones de las bases de datos, no siempre ha sido posible acotar las explotaciones estadísticas de acuerdo con las características del objeto de estudio (*i.e.* personas de 45 a 64 años y en situación de paro de larga duración) o de cruces adicionales (*i.e.* sectores y ocupaciones, niveles de estudios, género, ámbito territorial, etcétera). Sin embargo, las consultas interactivas de las bases de datos de acceso público y el acceso a informaciones detalladas a partir de demandas *ad hoc* a diferentes organismos ha permitido elaborar una composición de lugar con informaciones de interés económico y social.

Por otra parte, el uso de técnicas de investigación cualitativas ha consistido en la realización y el análisis de 16 entrevistas semiestructuradas a 25 representantes de organizaciones públicas y privadas (*i.e.* administraciones públicas, empresas, sindicatos y entidades del Tercer Sector Social). El trabajo de campo se ha desarrollado entre los meses de julio y diciembre de 2016. Las entrevistas han tenido una duración aproximada de una hora y cuarto y se han registrado en soporte audio digital. La selección de las 16 organizaciones que componen la muestra del trabajo de campo se ha realizado en base a criterios de representatividad cualitativa, tanto en lo referente a la tipología de los recursos como al territorio, aunque las organizaciones que operan en la provincia de Barcelona tienen una presencia notable.

Se ha hecho una transcripción natural de todas las entrevistas y se ha llevado a cabo un análisis del discurso a partir de un sistema de clasificación por variables o ámbitos temáticos inspirado en las preguntas del guión de entrevista.

1.2. PRINCIPALES RESULTADOS DEL INFORME

1.2.1. LA POBLACIÓN DE 45 A 64 AÑOS EN SITUACIÓN DE PARO DE LARGA DURACIÓN

Las consecuencias de la última crisis económica sobre las personas de más edad no tienen precedentes en los países de la OCDE (Sonnet, Olsen y Manfredi, 2014 y Wanberg, Hamann, Kanfer *et al.*, 2015). A diferencia de lo que sucedió en las recesiones de los años 70, 80 y 90, la crisis económica iniciada en 2008 ha generado un nivel de paro más alto en las personas jóvenes que en las personas de mayor edad. En cambio, el paro de larga duración (más de un año) y de muy larga duración (más de dos años) afecta especialmente a los trabajadores y trabajadoras de 45 a 64 años que han perdido su empleo. Esta situación coincide en el tiempo con un momento en que este colectivo es el segmento de la fuerza de trabajo que crece más rápidamente.

TABLA 1. Actividad y paro de la población activa según grupo de edad. Catalunya 2016

	16-44	45-64	16-64
Tasa de actividad	80,2	77,0	78,8
Tasa de paro	17,0	14,1	15,8
Tasa de paro de larga duración	8,3	10,4	9,2
Número de personas paradas de larga duración (miles)	182	161	343
Incidencia del paro de larga duración	48,7	73,9	58,0
Tasa de paro de muy larga duración	5,6	8,1	6,6
Peso relativo de la población activa por grupos de edad	58,9	41,1	100,0
Peso relativo de la población parada por grupos de edad	63,2	36,8	100,0
Peso relativo de la población parada de larga duración por grupos de edad	53,1	46,9	100,0
Peso relativo de la población parada de muy larga duración por grupos de edad	49,6	50,4	100,0

Unidades: porcentajes y cifras absolutas.

Fuente: elaboración propia a partir de la EPA (INE).

De acuerdo con los datos de la EPA del año 2016, el paro de larga duración en la población de 45 a 64 años parece afectar más a las personas con edades comprendidas entre los 55 y los 59 años, de sexo femenino, de nacionalidad extranjera, de niveles educativos más bajos y que constituyen hogares unipersonales o monoparentales. Así, la desagregación de los datos pone de manifiesto lo siguiente:

- Edad: la incidencia del paro de larga duración en las personas de 45 a 64 años se incrementa con la edad. Así, el 67,9% de las personas paradas de 45 a 49 años lleva más de un año en esta situación, una incidencia que aumenta hasta el 81,8% en las personas de 60 a 64 años. La tasa de paro de larga duración más elevada se registra en las personas de 55 a 59 años (12,7%), seguida por las personas de 60 a 64 años (11,2%).
- Sexo: la incidencia del paro de larga duración es similar en hombres y mujeres (74,4% vs. y 73,5%). Sin embargo, la tasa de paro de larga duración es más baja en los hombres que en las mujeres (9,4% vs. 11,6%).
- Nacionalidad: la incidencia del paro del larga duración en las personas de nacionalidad española y extranjera no es muy diferente (73,7% vs. 75,0%). En cambio, la tasa de paro de larga duración de la población extranjera duplica la de la española (20,0% vs. 9,5%).
- Educación: la incidencia del paro de larga duración se reduce, *grosso modo*, a medida que se incrementa el nivel de estudios: 79,6% en personas paradas con estudios primarios o inferiores vs. 68,0% en personas que han realizado estudios superiores. Al mismo tiempo, la tasa de paro de larga duración es cuatro veces más elevada en las personas paradas con estudios primarios o inferiores que en las personas con estudios superiores (20,3% vs. 5,4%).
- Tipo de hogar: la afectación del paro de larga duración es mayor en los hogares unipersonales (con una incidencia del 77,1% y una tasa del 13,0%) y en los hogares monoparentales (incidencia del 81,7% y tasa del 12,1%).

1.2.2. LA TRANSICIÓN DEL PARO AL EMPLEO

Los principales resultados de los metaanálisis en torno a la edad y la reinserción laboral ponen de manifiesto la existencia de una relación negativa desde los años 80 entre la edad de las personas, por un lado, y la rapidez y la probabilidad de la reinserción laboral, por otro. Además, se sabe que en los países

de la Europa occidental esta relación negativa se acentúa en momentos caracterizados por una elevada tasa de paro (Wanberg *et al.*, 2015). Sin embargo, el tránsito del paro al empleo no sólo depende de factores de tipo "ambiental" sino también de su interacción con los factores de tipo "individual".

FIGURA 1. Factores "individuales y factores "ambientales" que interactúan en la reinserción social



Fuente: elaboración propia a partir de Wanberg, Hamann, Kanfer *et al.* (2015).

A partir de los datos del Observatorio del Trabajo y Modelo Productivo se puede destacar que las personas de 45 a 64 años en paro de larga duración tienen una probabilidad más baja de transitar del desempleo al empleo de un trimestre al otro y una más alta de permanecer en paro o transitar hacia la inactividad que las personas de 45 a 64 años en paro de corta duración y que las personas de 16 a 44 años en paro de larga duración. Sin embargo, las diferencias son más pequeñas en los años culminantes de la crisis económica: en 2011 y 2012. Con la recuperación reciente, las diferencias vuelven a aproximarse a las que existían antes de la gran recesión. Es decir, se observa una influencia más baja del ciclo económico en las probabilidades de transición de las personas paradas de larga duración de 45 a 64 años que en los otros dos colectivos.

El aumento de la probabilidad de encontrar empleo en las personas de 45 a 64 años paradas de corta duración (del 15,4% en 2012 al 29,9% en 2016) debería permitir frenar una parte del aumento del paro de larga duración por la vía de entrada (*i.e.* personas paradas de corta duración que se convierten en paradas de larga duración). Por otra parte, la probabilidad de transitar del paro a la inactividad ha disminuido, particularmente en las personas paradas de larga duración y concretamente en las que hace cuatro años o más que buscan un empleo. Así pues, los datos apuntan a que este colectivo continuará en situación de desempleo y generará una situación de histéresis o de acumulación de más tiempo en paro pese a la existencia de vacantes disponibles en el mercado de trabajo.

Las personas entrevistadas son conscientes del carácter multifactorial del paro de larga duración. En cualquier caso, no atribuyen la acumulación de tiempo en el paro de las personas de más edad a un supuesto declive de sus capacidades intelectuales. La evidencia empírica corrobora el impacto positivo de la experiencia y otras fortalezas de las personas de más edad (*i.e.* control de las emociones, habilidades sociales, lealtad, etcétera) en la productividad del trabajo y la sostenibilidad de las organizaciones (Sonnet *et al.*, 2014). De hecho, la diversidad de edades mejora los resultados de las organizaciones cuando el diseño de los puestos de trabajo, de los tiempos y de la formación tiene en cuenta las necesidades específicas de los colectivos y los ciclos vitales.

Dentro de este contexto, la consideración de los prejuicios y la discriminación por razón de edad en el mercado de trabajo es fundamental. Diversos estudios ponen de manifiesto la importancia que la población atribuye a una realidad que se ha agudizado a raíz de la crisis económica (Laparra, Zugasti, Martínez Virto *et al.*, 2014, Serrano, 2011). De acuerdo con la Encuesta sobre la percepción de la discriminación en España del CIS (2013), el porcentaje de personas que consideran la discriminación por razón de edad como muy o bastante frecuente ha pasado del 26,2% al 47% entre los años 2007 y 2013. Al mismo

tiempo, la discriminación por razón de edad en el mercado de trabajo es la más frecuente de todas las discriminaciones reportadas según combinación de motivo y ámbito (engloba el 9,7%).

En lo referente a las personas de 45 a 64 años, estas tienen una mayor probabilidad de experimentar discriminación por razón de edad en igualdad de condiciones. Más concretamente, las personas de más edad constituyen el grupo que experimenta más discriminaciones por razón de edad en el mercado de trabajo: el 12% afirman ser víctimas de esta práctica. Las mujeres, además, tienen una probabilidad más elevada que los hombres de sufrir discriminaciones en general y en el ámbito laboral.

1.2.3. LAS CONSECUENCIAS DEL PARO DE LARGA DURACIÓN

El impacto más directo e inmediato del paro -y sobre todo del paro de larga duración- es la pérdida de ingresos en las economías familiares. A medio plazo, la reducción del consumo familiar puede tener consecuencias negativas sobre el bienestar de las personas si el acceso a algunas necesidades básicas se pospone indefinidamente (*i.e.* alimentación saludable, servicios de salud, educación, formación, cultura y ocio) (Nichols, Mitchell y Lindner, 2013). Según la Encuesta de condiciones de vida (ECV) del INE, el 21,4% de las personas de 45 a 64 años se encuentra en situación de riesgo de pobreza o exclusión social en 2015 en Catalunya. Este porcentaje se incrementa hasta el 47,0% y el 53,8% cuando las personas de este tramo de edad se encuentran respectivamente en paro y en paro de larga duración.

Asimismo, el efecto negativo del paro sobre los salarios posteriores a la reinserción laboral y sobre las pensiones de jubilación está bien documentado (Nichols *et al.*, 2013). Esto afecta particularmente a las mujeres que han ocupado puestos de trabajo de forma intermitente en sectores feminizados con salarios más bajos y que, por tanto, tienen prestaciones más cortas y con importes más bajos.

De hecho, las personas entrevistadas en el contexto de este estudio consideran que en la mayoría de los casos las condiciones de la reinserción laboral de las personas trabajadoras de más edad son peores que las que tenían antes del estallido de la crisis. En este sentido se menciona que los salarios son comparativamente más bajos, que se incrementa el peso relativo de los contratos temporales y del trabajo a tiempo parcial, y que los horarios laborales están más alejados del paradigma de la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal. Los datos estadísticos disponibles confirman algunas tendencias de esta percepción. Así, entre los años 2006 y 2016 la contratación indefinida de trabajadores de 45 a 64 años se ha reducido del 20,3% al 13,8%.

El paro de larga duración tiene impactos negativos en la convivencia familiar así como en los resultados escolares, la continuidad educativa y los ingresos futuros de los niños y niñas de las familias que sufren esta situación (Nichols *et al.*, 2013). El paro de larga duración también tiene consecuencias en los barrios y las comunidades donde se concentra: debilita y descapitaliza las redes sociales y esto actúa en detrimento de la probabilidad de reinserción laboral de las personas, dado que una parte importante de las ofertas de empleo son informales y se movilizan a través del boca a boca. Vazquez-Grenn (2012) constata a través de los datos de flujos de la EPA que el método de búsqueda de empleo más común en las personas paradas, con un 82,0% de utilización, es la activación de la red social (los contactos personales).

La pérdida involuntaria del puesto de trabajo y la acumulación de tiempo en paro también afectan negativamente a la salud física y mental de las personas que se encuentran en esta situación, así como a la de sus hijos e hijas (Observatorio del Sistema de Salud de Catalunya, 2017). Este hecho es muy importante porque la desigualdad en la primera infancia es un productor importante de desigualdades en la vida adulta y en las capacidades que promueven el desarrollo global de una sociedad.

Se ha constatado el impacto negativo de la ansiedad y la depresión sobre los estilos de vida, especialmente en el caso de los hombres y de las personas desempleadas de más edad, que con el paso del tiempo derivan en un incremento del riesgo de mortalidad y de la mortalidad prematura (Catalano, Goldman-Mellor, Saxton *et al.*, 2011). Las consecuencias del paro sobre la salud mental de las personas se

amplifican a medida que pasa el tiempo y, sobre todo, a partir del momento en que se agotan las prestaciones contributivas y no contributivas. Las diferencias constatadas entre países en cuanto a la asociación paro-morbilidad sugieren la importancia que pueden tener las políticas sociales sobre el bienestar de las personas y las familias.

1.2.4. LA GARANTIA DE INGRESOS

En este sentido, la mayor parte de las personas entrevistadas coinciden en que la garantía de ingresos es una condición favorable a la reinserción laboral, dado que facilita la búsqueda de un empleo, la participación en procesos de activación laboral y el seguimiento y la finalización de las acciones formativas. Por este motivo, coinciden en que se debe asegurar la complementariedad entre las medidas orientadas a facilitar la transición del paro al empleo y las medidas de protección social o garantía de ingresos.

Se constata que el sistema de garantía de ingresos en Catalunya tiene una capacidad limitada para proteger a las personas paradas. Cabe destacar: 1) la cuantía baja de las prestaciones y su alcance subjetivo limitado; 2) la existencia de vacíos de protección que afectan particularmente a las personas paradas de larga duración; 3) los tiempos de espera para poder acceder a algunas prestaciones y 4) para reactivarlas después de que hayan sido interrumpidas por la transición hacia el empleo, una vez finalizado el contrato de trabajo; 5) la incompatibilidad de las prestaciones con el trabajo remunerado, salvo cuando el trabajo por cuenta ajena se realice a tiempo parcial; y 6) la falta de adecuación del sistema a un contexto socioeconómico caracterizado por la cronificación de muchas situaciones de paro y la generación de contratos de trabajo de corta duración.

Esta problemática se evidencia en la evolución de la tasa de cobertura de la protección por desempleo en personas trabajadoras de 45 años y más en Catalunya, la cual ha pasado del 84,4% de 2007 al 59,5% del 2016.¹ El sistema de protección por desempleo está concebido para reducir el impacto económico que se deriva de la falta transitoria de empleo en un contexto económico más favorable.

Todo esto puede explicar el acento que las personas entrevistadas ponen en el acceso de las personas en situación de desempleo a la economía sumergida como vía para complementar una protección insuficiente y discontinua. Este tipo de trabajo es, sin embargo, fuente de desigualdades, pobreza y exclusión social porque no es generador de derechos.

1.2.5. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

1.2.5.1. MARCO GENERAL

La duración de las vidas laborales y los procesos de reinserción laboral no se pueden desligar de las políticas de empleo. Algunos países han llevado a cabo reformas institucionales con el objetivo de favorecer la continuidad laboral de las personas de más edad. La asunción del principio de igualdad y no discriminación por razón de edad en teoría conlleva la adopción de políticas encaminadas a generar mercados de trabajo inclusivos. Sin embargo, la potencialidad del ordenamiento jurídico puede llegar a desincentivar las transiciones desde el paro hacia el empleo cuando la regulación conduce a las personas paradas de más edad hacia la retirada anticipada del mercado de trabajo y la entrada en la situación de jubilación, tal como ocurre en España (Serrano, 2011) y en otros países europeos (Been y Van Vliet, 2014).

Las políticas de empleo en Catalunya se desarrollan en el marco de la Estrategia Europa 2020 y las directrices europeas de empleo. Asimismo, la Ley de empleo estatal (2015) sienta las bases de las políticas de empleo y la Estrategia española de activación para el empleo 2014 a 2016 refleja las políticas de empleo que se han de desarrollar en el conjunto del Estado. Uno de los objetivos de esta Estrategia

¹ Los datos engloban las prestaciones contributivas y asistenciales. En el caso de la renta activa de inserción (RAI) se incluyen todos los supuestos.

es favorecer la empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras de más de 45 años en paro de larga duración. En el ámbito de Catalunya, la Ley de ordenación del sistema de empleo y del Servicio de Empleo de Catalunya (SOC) establece el principio de igualdad de oportunidades, no discriminación, cohesión social y personalización de los servicios. Estos principios se reflejan en la Estrategia catalana para el empleo 2012-2020 (ECO 2012-2020), que sitúa como colectivos prioritarios a las personas de más de 45 años y las que se encuentran en paro de larga duración.

Sin embargo, en la política de empleo estatal no hay ninguna medida o instrumento práctico actualmente en vigor dirigido específicamente a este colectivo de personas. Y, con respecto a la política de empleo catalana, las personas entrevistadas critican la ausencia de una visión estratégica a medio y largo plazo y la falta de estabilidad de unas medidas que como la formación, la orientación, el reconocimiento y la acreditación de competencias y la prospección e intermediación tienen carácter de programa en lugar de servicios.

1.2.5.2. POLÍTICAS PARA EL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO

En lo tocante a las políticas para el mantenimiento del empleo de las personas de más edad, se pone de manifiesto que la lógica del "envejecimiento activo", con la que se pretende, entre otras cosas, alargar la vida laboral, choca con la realidad del mercado de trabajo, donde los trabajadores de más edad lo tienen cada vez más complicado para mantener un empleo estable.

Cabe señalar que las políticas estatales orientadas a fomentar la continuidad de la vida laboral se han llevado a cabo básicamente mediante la reforma del sistema de protección social, concretamente a través del endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones de desempleo y jubilación. Los resultados de las evaluaciones muestran que estas medidas no son efectivas. Contrariamente, de acuerdo con la OCDE (2006) y con autores como Sonnet *et al.* (2014), las iniciativas que sí contribuyen a alargar las vidas laborales son las que inciden paralelamente en la oferta (*i.e.* los trabajadores y las trabajadoras) y la demanda (*i.e.* las organizaciones): 1) incentivos económicos para premiar la continuidad laboral; 2) cambios en las prácticas de las organizaciones para eliminar las discriminaciones por razón de edad; y 3) mejoras en la formación para aumentar la empleabilidad de las personas.

Más recientemente, en el conjunto del Estado se ha desarrollado un conjunto de medidas para poder compatibilizar la pensión de jubilación con el trabajo remunerado, básicamente a través de la jubilación parcial, la flexible y la activa. Sin embargo, todavía se echan en falta medidas de gestión de la diversidad de edad en las organizaciones en un contexto de envejecimiento de la población, en línea con lo que se hace en algunos países europeos.

En relación con el mantenimiento de la empleabilidad, hay que valorar el acceso relativamente bajo de las personas trabajadoras de más edad a la formación continua, si bien se constata una mejora en los últimos años. Cabe resaltar que la acreditación de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral o por vías no formales e informales también son piezas clave para el mantenimiento y la mejora de la empleabilidad. El Gobierno de la Generalitat pone de manifiesto la importancia que da a esta cuestión con la aprobación, en el año 2016, del primer Plan de acreditación y calificación profesionales 2016-2018, que prioriza a las personas mayores de 45 años.

No obstante, la realidad todavía está alejada de los desiderátum políticos. No en vano la formación y la acreditación de competencias generan una parte relevante de las críticas que las personas entrevistadas formulan en relación con los dispositivos diseñados para favorecer tanto la continuidad como el retorno laboral de las personas trabajadoras. En cuanto a la formación, se producen desfases temporales importantes entre el periodo de convocatoria de las subvenciones y el de realización de las acciones formativas. Al mismo tiempo, los contenidos y la duración de las acciones formativas no se adecuan tanto a las necesidades de las personas y el tejido productivo como las posibilidades de los proveedores. En cuanto a la acreditación de competencias, el programa anual resulta claramente insuficiente y se limita a un conjunto reducido de competencias.

1.2.5.3. POLÍTICAS PARA LA REINSERCIÓN LABORAL

En cuanto a las políticas de reinserción laboral, la atención personalizada, entendida como la adaptación de los servicios a las necesidades de cada individuo, ha pasado a ser considerada un factor clave en las políticas de la UE. En el ámbito de Catalunya hay que hacer referencia a la aprobación en el año 2016 de un nuevo Programa de orientación profesional del SOC, el cual prevé incidir en la atención personalizada y aplicar un sistema de tutorización y seguimiento, así como la aplicación en 2017 de la metodología de los programas integrales en las actuaciones de las entidades dirigidas a personas de más de 30 años en paro de larga duración.

Estos instrumentos pueden suponer un paso adelante para favorecer la inserción de los colectivos con más dificultades, dado que la situación en Catalunya y en el conjunto del Estado en el ámbito de la atención y la orientación personalizada tiene todavía mucho margen de mejora. De hecho, la mayor parte de las personas entrevistadas considera que se debe garantizar una atención personalizada y temprana a las personas que caen en situación de desempleo para evitar la acumulación de tiempo de paro y el desánimo. Diversos estudios señalan la influencia positiva que puede ejercer una búsqueda de empleo intensa y eficaz en la relación entre la edad de las personas y los resultados de la reinserción laboral (Wanberg *et al.*, 2015).

De hecho, las personas paradas tienden a utilizar más canales de búsqueda de empleo mientras permanecen en esta situación durante el primer año, momento a partir del cual empiezan a prescindir de ellos progresivamente (Vazquez-Grenn, 2012). Las personas entrevistadas no consideran que los trabajadores y trabajadoras de más edad estén menos motivados que los más jóvenes a la hora de buscar un puesto de trabajo sino que se desaniman ante sus posibilidades reales de reinserción laboral. En un informe reciente de ámbito estatal, Addecco (2014) concluye que el volumen de ofertas de trabajo dirigido a las personas de 45 años y más representa el 6,6% del total en comparación con el 53,2% en el caso de las personas de 25 a 34 años. Las expectativas de reinserción laboral pueden ser más elevadas cuando la persona que busca un puesto de trabajo se siente satisfecha con su red social y confía en los resultados de su investigación (Petrucci, Azul y McClendon, 2015, O'Loughlin, Szmigin, McEachern *et al.*, 2016).

Dicho esto, las personas entrevistadas subrayan las potencialidades que podrían emanar de un modelo de atención y orientación temprana centrado en las necesidades de las personas paradas y basado en principios de actuación como la flexibilidad, la proximidad y la atención emocional y psicológica. Entre los retos que se presentan destacan la carga elevada de trabajo del personal de los servicios públicos de empleo, la falta de herramientas de perfilado y la ausencia de una estrategia coherente de activación. Por ejemplo, según el SOC en 2015 sólo el 4,7% de las personas de más de 45 años en situación de paro y el 2,4% de las que estaban en situación de paro de larga duración participaron en acciones de formación para el empleo.

Por último, las personas entrevistadas también reconocen la prospección y la intermediación como una función potencialmente favorable a la detección de necesidades y la reinserción laboral de las personas trabajadoras en situación de desempleo, particularmente a través de experiencias de formación y trabajo, y critican la escasa relevancia que tiene sobre el terreno. Contrariamente, las bonificaciones a la Seguridad Social generan opiniones divididas. Por un lado, dos terceras partes de las personas subrayan que consumen una parte importante de los recursos destinados a políticas públicas y que, en cambio, son poco eficientes. Por otro, una tercera parte de las personas considera que, a igualdad de condiciones, las bonificaciones a la Seguridad Social pueden favorecer la contratación, sobre todo si se simplifican los trámites y si se dirigen a un número reducido de colectivos.

1.2.5.4. RECOMENDACIONES

Sobre la base de esta composición de lugar, las personas entrevistadas formulan un conjunto de recomendaciones generales y específicas que se resumen a continuación:

FIGURA 2. Recomendaciones generales

Modelo productivo	<ul style="list-style-type: none">• Diversificar el modelo productivo e impulsar los sectores competitivos e innovadores• Orientar el modelo productivo hacia yacimientos potenciales de empleo• Incorporar la perspectiva de la diversidad• Mejorar la coordinación entre el sistema educativo y el tejido productivo
Administración pública y SOC	<ul style="list-style-type: none">• Avanzar en la simplificación y agilización burocrática• Mejorar la coordinación entre departamentos y administraciones• Dotar de más recursos al SOC y reducir el ratio de atención profesional• Garantizar la atención inmediata, continua, integral y personalizada• Transformar las políticas de empleo de programas anuales a servicios estables• Adaptar las políticas de empleo a cada contexto• Desarrollar un modelo de concertación territorial que favorezca la coordinación• Reconocer institucionalmente las asociaciones de personas paradas de más edad
Complementariedad de medidas	<ul style="list-style-type: none">• Garantizar la protección económica a las personas en paro• Agilizar la reactivación de las prestaciones una vez finalizados los contratos de trabajo• Compatibilizar las prestaciones con determinadas condiciones de reinserción laboral
Diseño de medidas	<ul style="list-style-type: none">• Mayoritariamente: desarrollar medidas de reinserción laboral transversal• Minoritariamente: diseñar medidas de reinserción laboral en función de los colectivos
Prejuicios de edad	<ul style="list-style-type: none">• Profundizar en el conocimiento científico de los prejuicios y estereotipos de edad• Impulsar una cultura de las organizaciones basada en la gestión de la diversidad de edades• Impulsar acciones formativas sobre la gestión de la diversidad de edad en las organizaciones

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3. Recomendaciones específicas

Atención temprana y apoyo emocional	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar atención inmediata y personalizada • Garantizar el apoyo emocional y psicológico desde el primer momento • Concienciar sobre los impactos negativos de la acumulación de tiempo de paro • Concienciar y apoderarse en relación con el contexto socioeconómico y laboral actual
Atención personalizada y orientación	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar de más recursos a los servicios y reducir las ratios de atención profesional • Garantizar una atención personalizada ("a medida" de las necesidades de las personas) • Elaborar perfiles de los usuarios y usuarias de los servicios • Ofrecer apoyo para el trabajo de autoanálisis y apoderamiento de las personas • Diversificar los métodos de búsqueda de un puesto de trabajo y reforzar la red social • Personalizar las necesidades formativas • Combinar la atención laboral y la atención social de las personas
Garantía de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la protección económica a las personas en situación de desempleo • Combinar las políticas de empleo con la garantía de ingresos
Activación para el empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar a las personas en paro hacia la reinserción laboral • Priorizar la reinserción laboral por encima de la formación • Diversificar los métodos de búsqueda de un puesto de trabajo
Formación para el empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar el sistema de formación para el empleo de programa anual en servicio estable • Adaptar la oferta formativa a las necesidades de las personas y las empresas • Impulsar la adquisición y refuerzo de las competencias transversales • Impulsar acciones formativas que se anticipen a las transformaciones del modelo productivo • Reforzar la presencia de la formación para el empleo en el orden de prioridades
Reconocimiento y acreditación de competencias	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar el sistema de acreditación de competencias de programa anual en servicio estable • Dar más protagonismo a la acreditación de competencias como política de empleo • Ampliar el ámbito de las competencias susceptibles de ser acreditadas • Incluir las competencias adquiridas informalmente y transferibles al mercado de trabajo • Simplificar y agilizar los trámites para la acreditación de competencias
Prospección e intermediación	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar más recursos • Poner en valor las fortalezas de las personas trabajadoras de más edad • Combinar acciones formativas con acciones de experiencia laboral
Bonificaciones a la Seguridad Social	<ul style="list-style-type: none"> • En contra: destinar estos recursos a otras políticas de empleo más eficaces • A favor: simplificar los trámites y flexibilizar los requisitos de acceso por parte de las empresas • A favor: recuperar la política de incentivos a la contratación de personas de más edad anterior al año 2012 • A favor: no generalizar los perfiles que dan derechos a bonificaciones a la Seguridad Social
Mecanismo de segunda oportunidad de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar planes de viabilidad empresariales tempranos • Impulsar un sistema de reacción rápida a los problemas de insolvencia • Garantizar la financiación bancaria de las empresas • Mejorar las condiciones de venta y adquisición de las unidades productivas dentro del concurso de acreedores • Acoger y acompañar a la persona que ha perdido la empresa en su proceso de recolocación • Mejorar la percepción social ante el fracaso de los proyectos empresariales

Fuente: elaboración propia.

1.3. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

El CTESC, a partir de los resultados de este informe, quiere hacer llegar al Gobierno una serie de consideraciones y recomendaciones con el objetivo de que se puedan valorar a la hora de elaborar políticas relacionadas con el paro de larga duración de las personas de 45 a 64 años.

El CTESC es consciente de que algunas de las recomendaciones apuntadas requieren de un marco competencial superior a aquel del que a estas alturas dispone la Generalidad. De todas formas, se considera que este hecho no debería ser un impedimento a la hora de formularlas, dada la capacidad del Gobierno para negociar con otras administraciones la posibilidad de implementarlas, así como para influir en el desarrollo de iniciativas que incorporen el espíritu de las propuestas presentadas.

1.3.1. SOBRE LA NECESIDAD DE UNAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A LAS PERSONAS PARADAS DE LARGA DURACIÓN DE 45 A 64 AÑOS

El paro en general y el paro de larga duración en particular (el de las personas activas que llevan más de un año sin trabajo) constituyen uno de los principales desequilibrios de los mercados de trabajo y una causa importante de los problemas económicos y sociales que afectan actualmente a muchos países del mundo y de la Unión Europea. Varios organismos e instituciones de ámbito internacional han manifestado recientemente su inquietud ante estas realidades, consideradas como uno de los retos más importantes a los que deben hacer frente los gobiernos.

A lo largo del informe se ha recogido un importante corpus de evidencia empírica que demuestra que el paro de larga duración y de muy larga duración (más de dos años de búsqueda de empleo) son realidades que afectan particularmente a las personas trabajadoras de más edad que han perdido su puesto de trabajo. De acuerdo con de la Rica y Anghel (2014), a igualdad de condiciones, tener más de 45 años de edad incrementa la probabilidad de caer en el paro de larga duración en España: el 50% respecto de las personas de menos de 30 años y el 30% respecto a las personas que tienen entre 30 y 45 años.

Según los datos de la EPA, en el año 2016 las personas de 45 a 64 años representan el 42,1% de la población de 16 a 64 años y el 41,1% de la población activa de estas edades. Sin embargo, la población de 45 a 64 años concentra el 36,8% de las personas paradas, el 46,9% de las personas en situación de paro de larga duración y el 50,4% de las personas en situación de paro de muy larga duración. Dentro del colectivo, el paro de larga duración afecta al 73,9% del total y el de muy larga duración, al 57,5%. En otras palabras, casi 3 de cada 5 personas paradas de 45 a 64 años llevan más de 2 años en paro. Tampoco se puede dejar de lado el fenómeno entendido como paro de larga duración encubierto, apuntado en el informe, que incrementaría aún más los datos comentados en este párrafo.

En el informe también se ha constatado que este colectivo tiene una probabilidad más baja de transitar del paro hacia el empleo y, en cambio, una probabilidad más elevada de permanecer en paro o transitar hacia la inactividad.

Hay varios subgrupos que tienen una tasa de paro de larga duración más elevada, como son: tener una edad entre 55 y 59 años, ser mujer, tener nacionalidad extranjera, vivir en hogares con 5 o más miembros o en hogares unipersonales o monoparentales, así como tener un nivel educativo de primaria o inferior. Al mismo tiempo, en el marco teórico y en algunas entrevistas se constata que las personas trabajadoras que han trabajado muchos años en una misma empresa o lugar de trabajo en general tienen más dificultades para transitar del paro al empleo y, por tanto, su tasa de paro es comparativamente elevada.

En concreto, la tasa de desempleo de los trabajadores y trabajadoras que tienen un nivel de educación primaria o inferior es del 25,5% frente al 7,9% de las personas que tienen estudios superiores. Asimismo, las tasas de paro de larga duración son cuatro veces más elevadas en las personas con estudios primarios o inferiores que con estudios superiores (20,3% y 5,4%, respectivamente).

Al mismo tiempo, hay que tener presente un conjunto de factores que juegan en contra de las personas de más edad a la hora de transitar del paro hacia el empleo:

- Una tendencia general hacia la reducción de la red social a medida que avanza la edad de las personas, así como un debilitamiento interno o descapitalización de este recurso como consecuencia directa del paro de larga duración, sobre todo en entornos socialmente desfavorecidos.
- Un mayor riesgo de quedarse atrás respecto de los cambios tecnológicos y la transformación de las necesidades en el mercado de trabajo.

- Los estereotipos negativos por razón de edad, tales como que las personas de más edad están poco motivadas, tienen una productividad más baja, menos interés por formarse, más resistencia al cambio o más problemáticas de conciliación familiar. Estos estereotipos explican en gran medida que la discriminación por razón de edad en el mercado de trabajo sea la más frecuente de todas las discriminaciones reportadas en la Encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) del año 2013 sobre la percepción de la discriminación en España.

Las consecuencias del paro de larga duración se podrían concretar en dos grandes ámbitos: impactos económicos y sociales, por un lado, e impactos sobre el estado de salud, por otro.

- En cuanto a los impactos económicos y sociales, resulta obvio que el impacto más directo e inmediato del paro de larga duración es la pérdida de ingresos en las economías familiares. A medio y largo plazo, la reducción del consumo familiar puede afectar a la alimentación, al requerimiento de los servicios de salud, la educación y la formación, la vivienda, el ocio, etcétera. Al mismo tiempo, la pérdida involuntaria del puesto de trabajo tiene efectos negativos sobre los salarios posteriores a la reinserción laboral, sobre las pensiones de jubilación y sobre la pérdida de oportunidades sociolaborales de los hijos e hijas. En este sentido, hay evidencia empírica que indica que el paro de larga duración puede impactar negativamente en los resultados escolares, así como en la continuidad escolar de los niños. Por su parte, el análisis cualitativo ha puesto igualmente sobre la mesa las consecuencias negativas del paro de larga duración sobre la convivencia familiar. Entre estas destaca la emergencia de tensiones familiares relacionadas con la atribución de culpabilidades o los impactos emocionales asociados con las dificultades para transitar de nuevo hacia el empleo.
- Diversos estudios, como los del Observatorio del Sistema de Salud de Catalunya, reportan deterioros importantes de la salud de las personas en situación de desempleo y, sobre todo, en paro de larga duración. El análisis cualitativo del informe destaca el impacto del paro de larga duración sobre la salud mental de las personas, tanto en cuanto a la erosión de la autoestima y la confianza como al desarrollo de trastornos mentales complejos.

1.3.2. DIMENSIONES DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA COMBATIR EL PARO DE LARGA DURACIÓN DE LAS PERSONAS ENTRE 45 I 64 AÑOS

La asunción del principio de igualdad y no discriminación por razón de edad es la base para la adopción de políticas de empleo encaminadas a generar mercados de trabajo inclusivos, contribuyendo a superar las limitaciones en el acceso y el mantenimiento del empleo por razón de edad. El capítulo sobre políticas de empleo en relación con las personas de 45 a 64 años ha permitido hacer una radiografía exhaustiva de los principales elementos que componen una política pública que pretende dar apoyo a estas personas, tanto en lo referente al fomento de su permanencia en el empleo y reinserción laboral -en el caso de que hayan perdido el trabajo- como a la garantía de unos recursos económicos mientras estén en situación de desempleo.

Como observación previa, hay que señalar que en el capítulo de análisis cualitativo son recurrentes las referencias a la insuficiencia de recursos de unas políticas públicas que tienen ante sí el reto de atender eficazmente las necesidades que se derivan de las elevadas cifras de paro y de paro de larga duración.

Falta de coordinación entre administraciones, actores y dispositivos específicos

Una mirada global a las políticas dirigidas al colectivo objeto de estudio refleja una falta de coordinación entre administraciones, actores y dispositivos específicos, especialmente en relación con la complementariedad entre las políticas de garantía de ingresos y las destinadas a la reinserción laboral de las personas en situación de desempleo. En el caso catalán, esto implica diferentes niveles administrativos, dada la distribución de competencias. En este informe se han recogido experiencias de otros países que se pueden tener en cuenta para corregir la situación actual. En este sentido, pueden ser de utilidad las

experiencias de Intreo en Irlanda o Pole Emploi en Francia, como organismos que fusionan la gestión de las prestaciones de desempleo y las políticas activas de empleo. Otra experiencia relevante es el proyecto alemán Mozart, con la introducción de la ventanilla única en este ámbito.

Fragmentación del sistema de garantía de ingresos

Otro elemento que preocupa es la fragmentación del sistema de garantía de ingresos en la situación de desempleo, debido a la falta de una visión integral de las políticas en este ámbito, las que han ido generando soluciones parciales *ad hoc* a medida que han ido surgiendo nuevos riesgos sociales. Esto ha dado lugar a un sistema de protección de desempleo con vacíos de protección, sobre todo en relación con el paro de larga duración. En consecuencia, algunas personas pueden verse abocadas a la pobreza y la exclusión social.

En lo referente a la protección de paro, se podría tomar como ejemplo la puesta en marcha de la prestación no contributiva alemana, la cual fusiona la asistencia de paro (*Arbeitslosenhilfe*) y la asistencia social (*Sozialhilfe*) en una prestación básica para las personas que buscan empleo, que se puede recibir durante un tiempo ilimitado hasta la jubilación, siempre que se acredite la búsqueda activa de trabajo. En el Estado español, las oficinas de empleo sólo gestionan los subsidios asistenciales en Euskadi. En esta línea, vale la pena mencionar la propuesta de renta garantizada de ciudadanía que se está discutiendo en el Parlamento como ejemplo de un posible sistema de cobertura a personas y familias con pocos recursos o sin ingresos.

Debate en torno a medidas específicas o transversales

La parte cualitativa del informe también aborda una reflexión sobre el debate en torno a la conveniencia de diseñar políticas ocupacionales para colectivos específicos o bien ir apostando por el desarrollo de medidas de carácter transversal. De acuerdo con la opinión mayoritaria, las medidas específicas albergan el riesgo de potenciar la estigmatización del colectivo a proteger así como de producir rigideces y exclusiones dado que las personas reúnen más de una diversidad (*i.e.* de edad, género, sector productivo de origen, etc.). Contrariamente, las medidas transversales tienen la virtud de poner en contacto individuos diferentes y, por tanto, de enriquecer y fortalecer el capital cultural y social de las personas que buscan un empleo, sin perjuicio de poder proporcionar paralelamente, en su caso, una atención y orientación a medida de las necesidades específicas. Adicionalmente, el uso de las TIC y de la inteligencia artificial con la aplicación de perfilados, en conjunción con una verdadera orientación a medida, permitiría incrementar la capacidad de identificación y gestión de las personas con más necesidad sin haber de recurrir los criterios empleados por las políticas clásicas dirigidas a colectivos específicos.

Cabe resaltar que la atención a las personas en situación de paro de larga duración implica una serie de dimensiones que no se limitan a las políticas de empleo *stricto sensu*, dadas las consecuencias que este fenómeno tiene en diversos ámbitos (familiar, social, salud, vivienda, etc.) y, por tanto, en el bienestar global de las personas, las familias, los niños y las comunidades.

Necesidad de políticas de carácter más estructural

Por último, pero no por ello menos relevante, hay que hacer referencia a la implicación que tienen sobre la configuración del paro de larga duración las políticas de carácter más estructural. En este sentido, las características del modelo productivo actual, la falta de una verdadera política industrial y los déficits del sistema educativo generan preocupación y consideraciones críticas en muchos de los actores sociales que han sido entrevistados en este estudio.

En este contexto, el CTESC recomienda:

1. Apostar por una visión realmente integral del paro de larga duración, coordinando las políticas de empleo con las políticas estructurales como las macroeconómicas, productivas, industriales, de investigación y desarrollo, sociales y educativas, así como las políticas de igualdad.
2. Hacer un esfuerzo para continuar transformando el modelo productivo actual hacia un modelo más diversificado y sostenible y no olvidar que hay que seguir insistiendo en el desarrollo de políticas públicas de creación de empleo (inversión pública, planes de empleo, etc.)
3. Una política activa de empleo dirigida específicamente a las personas de 45 a 64 años en situación de paro de larga duración. Esto no obsta que sea conveniente abrir una reflexión profunda sobre los modelos de políticas y medidas transversales de reinserción laboral.
4. Políticas activas de empleo en clave de género orientadas a eliminar la feminización del paro y la pobreza, sobre todo en lo referente a las mujeres de 45 a 64 años en situación de paro de larga duración.
5. Tal como indica el Síndico, articular un plan de acción integral contra la discriminación por razón de edad en el empleo de las personas de más edad impulsado o liderado por la Generalitat de Catalunya.
6. Incentivar la demanda para que el colectivo objeto de estudio tenga cabida en el mercado de trabajo. En este sentido, se debe promover un cambio cultural en las empresas y las administraciones para fomentar la contratación de personas de más edad y el desarrollo de experiencias de mentoría en las organizaciones. Al mismo tiempo, es necesario implementar nuevas medidas que generen empleo para las personas de 45 a 64 años, tal como se está haciendo el caso de las personas jóvenes, evitando la confrontación entre colectivos y posibles agravios comparativos.
7. Identificar ocupaciones emergentes, como pueden ser las relacionadas con el sector de la atención a las personas, y reciclar profesionales de otros sectores que se encuentran en situación de desempleo.
8. Combinar medidas de empleo con medidas sociales y de atención a la salud, incluyendo el apoyo emocional de cara a la atención a las personas de más edad en situación de paro de larga duración. Con este objetivo sería necesario el trabajo conjunto de los servicios de empleo con los servicios sociales y los de salud, lo que permitiría proporcionar a la persona en paro una atención integral desde una perspectiva multidisciplinar.
9. Mejorar la coordinación entre las políticas de empleo activas y pasivas.
10. Impulsar estrategias de coordinación entre las administraciones públicas y el conjunto de organizaciones, entidades y asociaciones que trabajan en la atención a las necesidades de las personas en situación de desempleo.
11. Buscar fórmulas de coordinación eficientes entre los diferentes niveles administrativos que permitan trabajar codo con codo para poder dar la mejor respuesta a la persona usuaria pese a la dificultad de armonización de competencias. El impulso de instrumentos como la ventanilla única, mediante una interlocución estable y personalizada, es una vía para garantizar una atención mucho más cuidada.
12. Mejorar la eficiencia del Servicio Público de Empleo y reforzar su papel en la intermediación laboral a fin de ser un referente para las personas y las empresas. El SOC debería mejorar

la coordinación con las agencias privadas de colocación en relación con las funciones complementarias que les atribuye la Ley 13/2015.

13. Llevar a cabo una revisión integral del sistema de protección social dirigido a las personas que se encuentran en situación de paro y sus familias para superar la situación actual de fragmentación que genera vacíos de cobertura, sobre todo en el caso del paro de larga duración.

14. Reforzar el apoyo de carácter integral a las familias en situación de vulnerabilidad fruto del paro de larga duración que tenga en cuenta los efectos que esta situación tiene sobre todos los miembros del hogar, especialmente los niños.

1.3.3. GESTIÓN DE LAS MEDIDAS

En ocasiones, los aspectos regulatorios y de gestión de las medidas para fomentar el empleo del colectivo objeto de estudio pueden tener unos efectos que distorsionan el objetivo que en teoría se pretende conseguir con la aplicación de las actuaciones. Asimismo, algunos principios clave de gestión para conseguir el objetivo de inserción laboral, tales como la atención temprana, deben relacionarse con los recursos y herramientas disponibles para hacerlos efectivos.

La regulación y gestión en el actual sistema de garantía de rentas en la situación de desempleo puede provocar efectos no deseados en el colectivo que pretende beneficiar. Aquí apuntaremos tres ejemplos de cómo se pueden desincentivar las transiciones desde el paro hacia el empleo y al mismo tiempo fomentar la economía sumergida:

- La lentitud que caracteriza la reactivación de algunas prestaciones una vez que se cae en situación de desempleo puede dejar a las personas beneficiarias sin recursos económicos durante este proceso. Esto afecta especialmente a las personas receptoras de prestaciones asistenciales de paro y de ayudas asociadas a ingresos bajos como las becas comedor, cuyo acceso está condicionado a un límite de ingresos de la unidad familiar.
- En cuanto a las personas de más edad en situación de paro de larga duración, acceder a un contrato de trabajo puede suponer la pérdida del derecho a la jubilación anticipada, si este contrato no finaliza por una de las causas que dan acceso a la misma (causas relacionadas con situaciones de crisis empresarial). Por lo tanto, el acceso al empleo a través de un contrato temporal que se resuelva una vez finalizado el plazo, impediría la jubilación anticipada.
- También es relevante añadir que la situación de desempleo es, en principio, incompatible con el trabajo remunerado, sea por cuenta propia o ajena, excepto cuando en el último caso se realice a tiempo parcial, aunque se establecen algunas excepciones como en el caso del Programa de activación para el empleo (PAE), con el trabajo por cuenta ajena.

Otra cuestión relativa a la gestión de las políticas de empleo tiene que ver con el funcionamiento de algunas medidas en base a convocatorias anuales, lo que supone que algunas actuaciones tan capitales como la orientación, la formación o la acreditación de competencias no estén activas a lo largo de todo el año y que, por tanto, no sean servicios estables. Esto puede generar distorsiones en el funcionamiento del sistema que afectan a las personas en paro.

Otro elemento relativo a la gestión y que es fundamental para luchar contra el paro de larga duración es la intervención de las políticas de empleo lo antes posible en el momento en que una persona pierde su trabajo, para evitar que se produzca un efecto desánimo en este colectivo. Ha quedado suficientemente contrastado que la prolongación de la situación de desempleo va en contra de las posibilidades de retorno al empleo. En cuanto al ámbito estatal, Jansen (2016) alerta de que la persona que se encuentra

en paro puede tardar una media de 9 meses antes de recibir el primer servicio ocupacional. Asimismo, una tercera parte de los parados reciben el primer servicio cuando ya ha entrado en paro de larga duración. Además, se constata una participación más baja en las actividades de los servicios de empleo a medida que aumenta la edad: sólo el 10% de las personas de 45 o más años con nivel educativo bajo y 1 de cada 8 con nivel educativo alto ha participado en algún tipo de medida.

En este contexto, el CTESC recomienda:

15. Garantizar que la intervención del Servicio Público de Empleo sea inmediata en el momento que la persona entre en la situación de desempleo. Todos los agentes implicados deben coordinarse de manera rápida en una estrategia orientada al empleo de las personas afectadas, dada la influencia negativa que supone la acumulación de tiempo de paro sobre las probabilidades de reinserción laboral.
16. Hacer esfuerzos para dotar a los servicios públicos de empleo de las herramientas y los recursos que hagan posible la atención temprana y el seguimiento periódico y frecuente de las personas que pierden su trabajo, dada la elevada carga de trabajo del personal.
17. Simplificar y agilizar los trámites administrativos relacionados con la atención y orientación de las personas en situación de paro, la activación y reactivación de las prestaciones asociadas a la pérdida del puesto de trabajo, el acceso a la formación para el empleo, las altas al régimen de autónomos y los procesos de reconocimiento y acreditación de competencias.
18. Llevar a cabo cambios en los procesos operativos con los que trabajan las administraciones responsables del diseño y la implementación de las políticas de empleo, con el fin de que las medidas destinadas a la reinserción laboral se conviertan en un servicio estable y estén disponibles a lo largo de todo el año.
19. Revisar la idoneidad de las actividades de los servicios de empleo dirigidas al colectivo de personas de 45 años y más en situación de paro de larga duración, dada la baja participación de las personas que pertenecen a este colectivo.
20. Apostar por una mayor compatibilización de las prestaciones con determinadas condiciones de reinserción laboral, empleo y contratación, para evitar el efecto desincentivador de la aceptación de una oferta laboral. Es sobre todo capital en el ámbito de los trabajos temporales, a tiempo parcial o con salarios inferiores a la prestación o al SMI.
21. Revisar la normativa que regula el paso del subsidio de mayores de 55 años a la jubilación anticipada, dado que puede tener efectos desincentivadores de las transiciones desde el paro hacia el empleo.
22. Activar un programa de evaluación de las medidas incluidas en las políticas dirigidas a las personas desempleadas de 45 a 64 años.

1.3.4. MANTENIMIENTO DEL EMPLEO. PREVENCIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

El objetivo de mantener a las personas de más edad en el empleo choca con la realidad del mercado de trabajo en Catalunya, que dificulta cada vez más que las personas de mayor edad puedan mantener un empleo estable.

En el ámbito español, las reformas se han llevado a cabo principalmente a través de modificaciones del sistema de protección social, centradas en endurecer las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo y jubilación, así como en compatibilizar la pensión de jubilación con el trabajo a partir de figuras como la jubilación parcial, la jubilación flexible o la jubilación activa. Sin embargo, se echan en falta medidas efectivas que promuevan a) incentivos económicos para premiar la continuidad laboral de las personas de más edad, b) cambios en las prácticas de las organizaciones y el fomento de la gestión de la diversidad de edad en perspectiva de ciclo vital y c) mejoras en la formación y empleabilidad de los trabajadores y trabajadoras, en línea con lo que se está haciendo en otros países europeos. En este sentido, una experiencia destacable es el Fondo de Experiencia Profesional belga, que permite a las empresas obtener ayudas para evaluar la capacidad de trabajo de las personas de 45 y más años, analizar cómo se puede mejorar su ambiente de trabajo o implementar mejoras de las condiciones de trabajo para reducir los riesgos relacionados con la carga física o psicológica del trabajo

Otro punto débil es el poco peso relativo de las personas trabajadoras de más edad en la formación continua, aunque se constata una mejora en los últimos años. Un instrumento a tener en cuenta como vía para poder mejorar esta situación es el de los subsidios salariales austriacos para la formación continua, los cuales están disponibles para todo el personal, pero son más generosos cuando participan personas trabajadoras de más edad.

Una cuestión relevante es la posibilidad de acreditar las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral o por vías no formales o informales de formación y desarrollo personal mediante la utilización de los permisos individuales de formación. Una experiencia a explorar en este ámbito es el sistema finlandés, donde el procedimiento de reconocimiento de competencias profesionales es ampliamente conocido y popular entre la población, con un incremento constante de solicitudes para acreditarlas. Además, desde 2007 se ha introducido un proceso de "personalización", que incluye un test de competencias en un contexto real de trabajo, un plan individual en el que se describe cómo, dónde y cuando la persona debe demostrar las competencias vinculadas a la calificación solicitada; y por último, si requiere formación para lograr la calificación, se identifican las necesidades del candidato en este ámbito y la mejor manera de adquirirlas (aprendizaje en el puesto de trabajo, a distancia o en un centro de formación).

Otra dimensión clave es trabajar para visualizar los beneficios que aporta el "trabajo intergeneracional" dentro de las empresas, poniendo en valor los puntos fuertes de los trabajadores y trabajadoras de más edad, entre los que destacan la experiencia laboral y vital o valores que aportan relacionados con la sostenibilidad de las empresas como la "responsabilidad", el "compromiso" o la "lealtad". Esto contribuiría a romper estereotipos y prejuicios sobre las personas trabajadoras de más edad que están en la base de la discriminación del colectivo que impide su participación plena en el mercado de trabajo.

En este contexto, el CTESC recomienda:

23. Articular acciones preventivas para evitar la expulsión del mercado de trabajo de las personas de 45 años y más. Habría que apostar por el aprovechamiento de profesionales de sectores en declive (muchos de ellos de 45 años y más) para redirigirlos hacia otros empleos a través del reciclaje.

24. Promover campañas de información y sensibilización social destinadas a mejorar las posibilidades de mantenimiento en el empleo y recolocación de las personas mayores de 45 años, así como poner en valor la experiencia y el saber hacer de las personas de más edad. Para mejorar su impacto, hay que buscar la cooperación de la Administración con los agentes económicos y sociales.

25. Introducir medidas en los convenios colectivos desde una visión más integral. Es decir, que más allá de regular o establecer medidas vinculadas al mantenimiento o la extinción de la

relación laboral, también se tengan en cuenta las necesidades organizativas y de adaptación de las empresas, así como las necesidades de las personas trabajadoras de esta franja de edad, evitando discriminaciones por razón de edad

26. Impulsar, en el ámbito de la negociación colectiva, la creación de comisiones de trabajo que puedan analizar sectorialmente aquellas profesiones susceptibles de tener un sistema de acreditación de competencias y el desarrollo del mismo. El establecimiento de este sistema no debería comportar, para las personas trabajadoras, la obligación de acogerse al mismo para poder seguir desarrollando sus tareas, sino un complemento curricular de reconocimiento de la profesión desarrollada.

27. Tal como indica el Síndico, dada la evolución demográfica, fomentar el establecimiento de medidas para gestionar la diversidad de edad en las empresas con un planteamiento multidisciplinar (formación, ergonomía, organización del trabajo, gestión del tiempo de trabajo, etcètera).

28. Promover que el Servicio Público de Empleo asesore y apoye a las empresas sobre la gestión de la diversidad de edad. Un ejemplo en este sentido es el Programa del servicio público de empleo alemán, el cual asesora a las pymes sobre sus necesidades formativas desde una perspectiva de edad.

29. Impulsar la inclusión de contenidos formativos en los cursos, grados y másteres de recursos humanos y de gestión empresarial que fomenten, por un lado, el reconocimiento de los beneficios de la gestión de la diversidad generacional y, por otro, la valoración de las competencias, las habilidades y la experiencia de las personas de más edad. Dado que la mayoría de las empresas en Catalunya son pymes, se recomienda extender las acciones formativas a las gestorías, gremios, ayuntamientos, así como a cualquier entidad u organización que intervenga en la gestión de personas.

30. En la línea de lo que recomienda la Agencia Vasca para la Innovación, promover los contratos de relevo y figuras similares, que incluyen un enfoque intergeneracional. Su utilización se alinea con las estrategias de flexibilización y organización del tiempo de trabajo que las empresas de toda Europa utilizan para mejorar la gestión de la diversidad de edad en las organizaciones.

31. Poner en valor la experiencia de las personas de más de 45 años y facilitar el traspaso de conocimiento hacia la juventud, compartiendo su saber hacer. En el marco de la formación profesional y la FP dual se debería favorecer el intercambio intergeneracional de experiencia y profesionalidad de las personas de más de 45 años hacia los/las jóvenes, mediante la figura del tutor o mentor en la empresa, reforzada con la formación necesaria para desarrollar esta función.

32. En base a lo que se regule en convenio colectivo, impulsar mecanismos y prácticas de polivalencia funcional para dotar a las personas trabajadoras de una visión y una práctica lo más amplias posibles en el ciclo productivo de las empresas.

33. Tal como indica el Síndico, abrir un grupo de trabajo en torno al Consejo de Relaciones Laborales que diseñe y analice propuestas de actuación sobre la gestión de la diversidad de edad en las organizaciones y que abra un debate en profundidad sobre cómo afrontar la inserción de las personas de mayor edad en un contexto de cambio radical del trabajo y de las profesiones.

34. Impulsar iniciativas para dar pautas a las organizaciones sobre los beneficios de la gestión de la diversidad de edad, que incluyan medidas, instrumentos y buenas prácticas en este ámbito.

1.3.5. HACIA UNA GARANTÍA DE INGRESOS

Es una evidencia que el tiempo que una persona se encuentra en una situación de desempleo no siempre coincide con la recepción de una prestación que garantice unos ingresos. Si tenemos en cuenta las prestaciones contributivas y asistenciales, la tasa de cobertura según el paro registrado es del 59,5%, en el año 2016, mientras que en 2007 este porcentaje era del 84,4%. Este nivel de cobertura, sin duda, explica, en gran parte, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE) que sufre este colectivo, el 53,8% en 2015, el triple que la tasa que tiene toda la población de 16 a 60 años². No podemos olvidar que el paro de larga duración no afecta sólo a las personas que lo sufren, sino que también tiene efectos sobre los miembros de la familia y las comunidades. El grupo más vulnerable son los niños y jóvenes: en 2016 hay alrededor de 130.000 menores de 20 años (el 9% del total) que conviven en hogares con personas de 45 a 64 años en situación de paro de larga duración.

Esta capacidad limitada del sistema de garantía de ingresos tiene varias causas:

- La cuantía baja de las prestaciones, reducidas en las últimas reformas legislativas a partir de la crisis.
- Un alcance subjetivo limitado, que se ha hecho más patente con las últimas reformas, que han restringido los criterios de acceso a algunas prestaciones. Los perfiles más afectados por diversos tipos de restricciones son las personas sin cargas familiares; los trabajadores y trabajadoras autónomos; personas que tengan algún tipo de renta, sea en el ámbito personal como familiar; y las personas que no tengan una relación previa con el mercado de trabajo.
- Las situaciones de desprotección provocadas por el propio ordenamiento jurídico. Un caso paradigmático es el de las personas que cumplen 55 años con una situación de paro de larga duración y que, consecuentemente, están percibiendo ayudas asistenciales. Estas personas no pueden acceder al subsidio para mayores de 55 años si no tienen previamente una relación laboral que les genere el derecho a percibir prestación o subsidio (se debe cotizar un mínimo de tres meses).
- El tiempo de espera para poder recibir una prestación o para reanudarla después de perder el puesto de trabajo. Un ejemplo es la ayuda del Programa de activación para el empleo (PAE), el cual incorpora como requisito haber estado 6 meses fuera del ámbito de la protección del desempleo.

Así, todos estos motivos, conjuntamente con hechos vinculados con la gestión de las medidas, pueden incentivar el acceso a la economía sumergida como vía para complementar unos ingresos que resultan insuficientes. Este tipo de trabajo es fuente de desigualdad, de pobreza y de exclusión, en tanto en cuanto no es generador de derechos.

Otra cuestión a tener en cuenta es que el tiempo en paro puede comprometer las posibilidades y las condiciones de acceso a la pensión de jubilación, dado que sólo el subsidio para mayores de 55 años cotiza por esta contingencia y, con la última reforma, lo hace por la cuantía mínima. Esto debe ponerse en relación con las últimas reformas del sistema de pensiones (retraso de la edad de jubilación, aumento del número de años cotizados necesarios para cobrar el 100% de la pensión o la nueva regulación de las lagunas de cotización).

² Hay que recordar que los datos de pobreza se han calculado en función de la renta mediana estatal. Si se hubiera podido utilizar la renta catalana, el porcentaje hubiera sido superior.

Con el fin de mitigar alguna de las situaciones descritas anteriormente, se puede hacer referencia a algunas experiencias internacionales que han optado por establecer normas específicas en materia de protección de paro por razón de edad. El caso lituano, por ejemplo, prevé que las personas que han cotizado más de 25 años tengan derecho a una prestación de desempleo más larga. También es significativo el caso holandés, debido a que si la persona parada tiene 60 o más años, la cuantía de la prestación debe cubrir como mínimo el 70% del salario mínimo. Una vez agotada esta prestación, todas las personas tienen derecho a un ingreso mínimo, si no tienen medios suficientes para cubrir el coste básico de la vida.

Una experiencia piloto que habrá que tener muy presente es la renta básica finlandesa dirigida a personas paradas de larga duración durante 2 años, en sustitución del subsidio de paro. Su percepción no está condicionada y se puede combinar con el trabajo a tiempo parcial, con trabajos temporales o con el trabajo autónomo. Esta experiencia, entre otros objetivos, pretende eliminar el efecto desincentivador de renunciar a una oportunidad laboral de corta duración o a tiempo parcial por miedo a perder la prestación.

En este contexto, el CTESC recomienda:

35. Revisar la legislación vigente del sistema de prestaciones, ya que no encaja con la situación actual y no da respuesta a las nuevas realidades.

36. Garantizar la protección económica de las personas mientras se encuentren en situación de desempleo y, concretamente, se debería incrementar la cuantía de las prestaciones, una vez finalizada la prestación de desempleo contributiva, con el objetivo de posibilitar e impulsar la participación de las personas en medidas de activación laboral (acciones formativas, búsqueda de un empleo, etc.).

37. Implementar un sistema de renta garantizada de ciudadanía que asegure que todo ciudadano y ciudadana en situación de desempleo tenga cubiertas sus necesidades básicas.

38. Tal como propone el Síndico, valorar la posibilidad de incorporar normas específicas por razón de edad en las prestaciones de desempleo, como una duración más larga o una cuantía más elevada de las mismas.

39. Tal como señala el Síndico, vertebrar las prestaciones de tipo asistencial a partir de una situación objetiva de necesidad y no sobre la disponibilidad de rentas familiares, que actualmente se encuentra en el 75% del SMI, una renta sin duda insuficiente para cubrir las necesidades de la mayoría de las personas. Además, hay que evitar que la mejora de las rentas familiares penalice a la persona perceptora del subsidio.

40. Tal como propone el Síndico, introducir la posibilidad de que en el sistema de protección social por desempleo, a partir de los 50 años se pueda cotizar específicamente por jubilación, a fin de evitar un impacto negativo sobre los derechos de jubilación.

41. Poner en marcha las acciones necesarias para no dejar sin ningún tipo de apoyo económico a las personas de 45 a 64 años paradas de larga duración sin responsabilidades familiares. Este perfil, como el resto de potenciales personas perceptoras, debería recibir una prestación ante una situación objetiva de necesidad.

42. En este mismo sentido, tal como propone el Síndico, garantizar un régimen jurídico similar al de las personas trabajadoras por cuenta ajena para las personas trabajadoras en régimen de autónomos que cierren su negocio a partir de los 55 años.

1.3.6. VOLVER AL EMPLEO

Una de las principales metas de cualquier política de empleo, como resulta obvio, es facilitar el retorno de las personas en situación de desempleo al empleo a través de dispositivos de atención y orientación laboral.

Si se analizan las ocupaciones solicitadas por el colectivo objeto de estudio en el año 2016, se observa que el 31,0% piden empleos de perfiles elementales, como son empleados domésticos, personal de limpieza, ayudantes preparación alimentos, recogida residuos, peones agrarios, forestales y pesqueros, peones de la construcción, de la industria y del transporte y la logística. El 18,5% solicita trabajos de restauración, personal y vendedores, el 13,5% artesanos, trabajadores de industrias y construcción y el 12,8% empleados de oficina contables y administrativos. Lo cierto es que estas ocupaciones deseadas deben encontrar su encaje en la oferta de trabajo existente en el territorio. Es precisamente en este proceso de *matching* entre oferta y demanda de trabajo que adquieren relevancia una serie de instrumentos, como las acciones de atención y orientación personalizada, de apoyo emocional, de formación y acreditación de competencias y de intermediación y recolocación.

Todas ellas pretenden incrementar la empleabilidad de este colectivo. Sin embargo, en el capítulo cualitativo de este estudio se advierte que el grado de adecuación de muchos de estos instrumentos a las necesidades de las personas y las organizaciones, así como su nivel de eficacia, se encuentran seriamente comprometidos debido los apremios y discontinuidades temporales que se derivan de un modelo de implementación supeditado a un calendario de convocatorias anuales, al no existir los servicios ocupacionales permanentes.

En este contexto, el CTESC recomienda:

43. Garantizar que el desarrollo de los entornos virtuales no genere desigualdades de acceso ni abunde en la brecha digital. Hay que trabajar decididamente para explorar las posibilidades de internet en muchos de los ámbitos de las políticas dirigidas al retorno al empleo, como pueden ser los servicios de intermediación en línea, el *e-coaching* o la e-formación.

44. Apostar decididamente por servicios integrales de orientación-formación-empleo que permitan la mejora de la empleabilidad del colectivo de personas de 45 años y más, favoreciendo el empleo o recolocación en ocupaciones diferentes a las que han desarrollado a lo largo los años, en su caso.

1.3.6.1. ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN A MEDIDA

La asistencia personalizada, entendida como la adaptación de los servicios a las necesidades de la persona, ha pasado a ser considerada un factor clave en las políticas de empleo de la UE, sobre todo en relación con los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo, como el colectivo objeto de análisis de este informe.

Hay que poner de manifiesto que tanto la Ley 13/2015, de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Catalunya, como la Ley 10/2015, de formación y cualificación profesionales, prevén que la información y orientación profesional sea personalizada, de acuerdo con las circunstancias personales y profesionales de cada persona usuaria, las cuales permiten conocer sus capacidades, intereses y perfil profesional y gestionar su itinerario de cualificación y de inserción laboral y social.

En Catalunya se observa aún una carga elevada de trabajo del personal de los servicios públicos de empleo y una falta de herramientas de perfilado que permita personalizar los itinerarios y elaborar un plan individualizado de activación.³ Uno de los retos clave en este sentido es la reducción de la ratio entre personal técnico y personas paradas. Según Lope (2016) en Catalunya, esta ratio se encuentra en 1 técnico con funciones de orientación por cada 412 personas paradas

Europa recoge un número importante de experiencias en esta línea. En Alemania, las oficinas de empleo cooperativas (administradas conjuntamente por el municipio y la oficina local del servicio público de empleo) proporcionan una serie de servicios como es la asignación de una persona de contacto o entrevistas de seguimiento periódicas con un intervalo de contacto entre tres y seis meses. No obstante, en determinados programas como el *Berlin Job Offensive*, se ha optado por un apoyo intensivo reduciendo el número de demandantes de empleo por orientador (ratio 1: 100) y con intervalos del contacto alrededor de 4 semanas, con resultados exitosos.

En nuestro país, el informe destacó una experiencia del Tercer Sector Social, "Trabajo con corazón", un programa gratuito de orientación y acompañamiento a la inserción laboral que ofrece Cáritas Diocesana de Barcelona. En el programa, la figura de la persona asesora tiene una importancia vital en el proceso de activación laboral, ya que acompaña a la persona durante todo el programa. Es relevante destacar que la ratio persona asesora/persona usuaria es de 1: 80. Se parte de un modelo claro de "trabajo primero", siempre que sea posible; por tanto, los esfuerzos se centran en la búsqueda sistemática y autónoma de trabajo con el apoyo de la persona asesora. El programa tiene la capacidad de actuar de manera flexible a la hora de preparar a las personas para los procesos de selección, así como de velar por cuestiones de carácter social e incluso personal (compra de ropa adecuada para las entrevistas, servicios de peluquería, dentista, etcétera). Una vez encontrado un trabajo, la persona asesora hace un seguimiento durante el primer mes, tanto con la persona usuaria del programa como con la empresa. Los resultados son alentadores: de las personas usuarias de "Trabajo con Corazón" hasta julio de 2016, el 82,1% ha encontrado al menos un trabajo durante su paso por el programa o en los meses posteriores a su finalización y el 71% ha conseguido acumular al menos dos meses y medio de trabajo remunerado a lo largo de su paso por el programa.

En este contexto, el CTESC recomienda:

45. Desplegar un sistema integrado de atención y orientación profesional personalizadas a lo largo de toda la vida. Este sistema permitiría coordinar y armonizar los servicios que se ofrecen desde diferentes organizaciones y ámbitos a toda la diversidad de colectivos, con la consiguiente mejora de eficacia y eficiencia.

46. Conseguir una ratio razonable entre persona orientadora y usuaria, para que cualquier acción orientadora pueda tener una mínima eficacia. Las experiencias analizadas indican que esta ratio no debería superar la de 1 persona orientadora por cada 120 personas usuarias.

³ De acuerdo con Jansen (2016), las herramientas de perfilado sirven para medir la distancia de las personas paradas respecto del empleo y, en particular, la probabilidad de que una persona parada específica pueda acabar en situación de paro de larga duración. Estas herramientas son un requisito previo al desarrollo de servicios personalizados.

47. Articular una oferta formativa, tanto inicial como continua, en el sistema de educación superior, especializada en orientación.

48. Poner en marcha una buena herramienta de perfilado que facilite la elaboración de un Plan personal de activación. El análisis de empleabilidad debería hacerse teniendo en cuenta un modelo de gestión por competencias, que permitiría recoger y vehicular mejor las competencias profesionales de las personas trabajadoras, especialmente las de más edad, más allá de lo que permiten determinados parámetros, tales como la formación alcanzada, la profesión habitual o la ocupación solicitada.

49. Incluir en los planes de activación personalizados, en su caso, acciones dirigidas a reforzar la posición de las personas que se postulan a un puesto de trabajo a través del impulso de las competencias transversales (habilidades sociales y de comunicación, cuidado de la imagen personal, etc.) y de la promoción de la salud física y emocional.

50. Dada la relevancia que tiene el entorno relacional de las personas en los procesos de reinserción laboral, promover que los servicios públicos y el resto de actores fomenten la atención individual con las dinámicas de trabajo en grupo o entornos comunitarios a fin de reforzar la red social de las personas en paro de larga duración y combatir los problemas de aislamiento social que afectan a una parte importante de este colectivo.

1.3.6.2. FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN

La formación para el empleo y la acreditación de competencias son piezas clave para la reinserción en el mercado de trabajo. La acreditación de competencias permite darles visibilidad, dado que en ocasiones la persona no es consciente de tenerlas y, en cambio, son transferibles al mercado de trabajo. Además, el reconocimiento de las competencias puede repercutir positivamente en la auto percepción y la autoestima de las personas afectadas por el paro de larga duración.

En Catalunya se parte de un nivel bajo de cobertura de la formación para el empleo. Así, en 2015, sólo 5.328 personas paradas registradas de 45 años y más han participado en alguna actividad formativa ocupacional. En cuanto a la población de 45 o más años en paro de larga duración, la tasa de cobertura de formación ocupacional es muy baja, del 2,4%. Además, la participación se va reduciendo a medida que aumenta la edad. Como queda patente en la investigación cualitativa, se constatan varios desajustes en la formación para el empleo que hace que no siempre responda a las necesidades de este colectivo ni a las demandas del tejido productivo:

- Dadas las fechas de convocatoria y aprobación de las acciones formativas, la mayor parte de la oferta se concentra en determinados períodos del año mientras que hay otros en los que casi no hay cursos.
- El formato de las acciones formativas se encuentra restringido debido al marco normativo que regula las subvenciones anuales: no facilita la inversión en "infraestructura" formativa y, por tanto, hay poca oferta de formación que vaya más allá de determinadas familias profesionales o bien de una "pizarra y un ordenador", tal como se expresa en la parte cualitativa del informe. Al mismo tiempo, se tiende a ofrecer formación de corta duración por miedo a perder alumnado a lo largo del curso.
- La falta de adaptación de las acciones formativas para el empleo a la diversidad generacional o de momentos de la vida laboral de las personas.

- Los mecanismos actuales de detección o prospección de necesidades formativas de las empresas y sectores a corto y medio plazo son débiles.

La acreditación de competencias profesionales es básica para mejorar las oportunidades de trabajo de las personas que, en algunos casos, tienen una amplia experiencia laboral y competencias profesionales sin disponer de un reconocimiento oficial de las mismas ni de una titulación que las avale. Este paso es fundamental para que el colectivo pueda retornar al mercado de trabajo a la mayor brevedad posible.

En este contexto, el CTESC recomienda:

51. Mejorar la detección de las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo para adaptar y mejorar la oferta formativa. Asimismo, hay que identificar y atender las necesidades formativas de los trabajadores y trabajadoras de más edad en función de los perfiles específicos de las personas y no en función de criterios genéricos o de las posibilidades de los centros de formación.

52. Garantizar el derecho a la formación a lo largo de la vida, con independencia de la edad y la situación laboral.

53. Promover una formación de calidad para mejorar la empleabilidad del colectivo objeto de estudio, mediante la personalización de los planes de formación, que incluyan también la adquisición o el refuerzo de las competencias transversales. Asimismo, en su caso, facilitar el conocimiento y el uso de las TIC.

54. Instar con urgencia al Gobierno al establecimiento del sistema de evaluación y acreditación de competencias profesionales establecido en la Ley 10/2015, de 19 de junio, de formación y cualificación profesionales de Catalunya. Mientras no se ponga en marcha este sistema, se recomienda impulsar las evaluaciones y acreditaciones de competencias mediante el establecimiento de procedimientos permanentes dirigidos a las personas de 45 y más años para favorecer su acceso al empleo. Estos procesos deberían prever la exención o gradualidad de las tasas según los ingresos de los solicitantes y una oferta formativa complementaria que conduzca a la calificación para los casos de acreditación parcial acumulable.

55. Ampliar el abanico de competencias abierto al reconocimiento y la acreditación profesional, actualmente bastante restringido debido a las convocatorias anuales, dirigidas a un número limitado de familias profesionales. Asimismo, habría que incorporar al sistema de acreditación las competencias y habilidades adquiridas a través de vías no formales o informales de aprendizaje, dado el valor que pueden tener en la articulación de procesos de reinserción laboral.

1.3.6.3. INTERMEDIACIÓN Y RECOLOCACIÓN

Incrementar la capacidad de intermediación de los instrumentos públicos de empleo es probablemente uno de los grandes retos de las políticas dirigidas a la población parada. El reto es aún más sustancial con respecto a las personas de 45 a 64 años paradas de larga duración. Como indica el informe Infoempleo Adecco 2014, el volumen de ofertas dirigido a estas personas es realmente bajo, sólo un 6,6% del total de ofertas publicadas en España.

A partir del análisis de la contratación registrada, en el año 2014 se vuelve a incrementar el número de contratos, pero no es menos cierto que la proporción de contratación indefinida ha descendido de forma intensa. Así, mientras que en 2006 las modalidades contractuales indefinidas concentraban el 20,3% de la contratación total, este porcentaje baja al 13,8% en 2016. Las modalidades de contratos más

frecuentes son la de obra y servicio y el eventual por circunstancias de la producción, que copan el 71,3% del total. Si se analiza la variable sexo, la balanza se decanta hacia la contratación masculina, con el 53,7% de los contratos. Hay que decir que, en la línea de las demandas laborales de este colectivo, las ocupaciones elementales son también las predominantes en la contratación a lo largo del 2016, con el 39,0% del total, seguidas por las ocupaciones de restauración, servicios personales y comerciales (23,2%).

En esta línea, la investigación cualitativa constata que los salarios posteriores a los procesos de reinserción laboral son comparativamente bajos y que la elevada contratación a tiempo parcial es en gran parte involuntaria. También se observa un empeoramiento general de las condiciones horarias del empleo asociado a procesos de reinserción laboral que va en detrimento de la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal de los trabajadores y trabajadoras.

Hay que poner de manifiesto que el papel de los servicios públicos de empleo en la intermediación es marginal: en el ámbito estatal, sólo el 2% de las personas que iniciaron una relación laboral en 2012 reconoce haber tenido algún contacto con el servicio público que ayudara en el proceso de inserción o reinserción. (*Fedea Policy Paper*, 2016)

En cuanto a las políticas de recolocación, incluyen medidas para la reinserción laboral de las personas trabajadoras afectadas por decisiones de extinción de empleo de carácter colectivo. Desde el 2012 existe la obligación por parte de las empresas de ofrecer un plan de recolocación externa a través de empresas de recolocación autorizadas cuando el despido colectivo afecta a más de 50 personas trabajadoras. De todos modos, si tenemos en cuenta el tejido empresarial catalán, con una amplia mayoría de microempresas y pequeñas empresas, esta medida tiene un efecto limitado en el total de las empresas catalanas.

En este contexto, el CTESC recomienda:

56. A partir de la Ley 10/2015, de formación y cualificación profesionales, implantar un sistema permanente de prospección de las necesidades actuales y futuras de profesionales por sectores y territorios, así como las competencias asociadas a las mismas en el corto, medio y largo plazo. Este sistema debería pasar por una mayor dotación de herramientas de análisis y de equipos de prospección y de relación con las empresas, así como por una plataforma de gestión del conocimiento que permita compartir información entre todos los agentes implicados en el proceso.

57. Apostar por el acercamiento del Servicio Público de Empleo (SOC) a las empresas, sobre todo a las pymes y a las microempresas con el objeto de asesorarlas sobre los beneficios de contratar a personas trabajadoras de más edad y para luchar contra las percepciones negativas existentes en relación con este colectivo.

58. Verificar por parte de la autoridad laboral el cumplimiento del plan de recolocación externa con respecto a la previsión normativa de dar una atención más extensa e intensa a las personas de más edad incluidas en el plan.

1.3.6.4. PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO

El trabajo autónomo podría convertirse en una opción para prolongar la vida laboral. Sin embargo, hay que tener presente que esta no es una opción exenta de riesgos y para la cual se precisa formación y asesoramiento adecuados.

En los últimos años ha habido un interés creciente de las instituciones públicas para apoyar y fomentar el autoempleo y el emprendimiento. En la actualidad no existe ninguna estrategia específica de promoción del trabajo autónomo para el colectivo de 45 a 64 años. Con todo, ha habido dos modificaciones normativas relevantes en este ámbito que podrían afectar al grupo objeto de estudio: en primer lugar, se elimina el límite de edad para la capitalización del 100% de la prestación contributiva de desempleo; en segundo lugar, se elimina el requisito de tener menos de 30 años para acceder a la medida que permite compatibilizar la percepción de la prestación de desempleo contributiva con el trabajo por cuenta propia.

En este contexto, el CTESC recomienda:

59. Fomentar el emprendimiento con responsabilidad para evitar las consecuencias no deseadas de animar indiscriminadamente a todos a lanzarse a emprender, ya que puede tener consecuencias imprevisibles y nada positivas a medio y largo plazo. Esta cautela es especialmente necesaria en los casos de las personas que emprenden desde una situación de paro y capitalizan la prestación a la que tienen derecho y/o si optan a créditos o microcréditos que implican la asunción de una deuda.

60. Promover la cultura emprendedora en las políticas de empleo. En concreto, habría que poner en valor la educación emprendedora en la oferta formativa del SOC dirigida a las personas en situación de desempleo con el fin de mejorar las habilidades empresariales a través de la formación.

61. Activar medidas dirigidas a orientar y acompañar en el proceso de autoempleo en relación con los aspectos económicos, la viabilidad empresarial, los trámites burocráticos y la gestión empresarial. Este acompañamiento debería extenderse también a la fase de consolidación empresarial.

62. Mejorar el acceso a la financiación, velando por la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres en su acceso.

63. Seguir impulsando la aproximación de los derechos del trabajo autónomo a los derechos del trabajo por cuenta ajena. Es necesario aumentar la protección social en las personas emprendedoras de más edad.

64. Reducir el riesgo que supone un proyecto emprendedor, por ejemplo, mediante la recuperación de la persona emprendedora que ha tenido un fracaso empresarial, la garantía de una segunda oportunidad a las empresas, así como la redefinición del tratamiento de la insolvencia a fin de facilitar el retorno al empleo y la actividad económica de las personas emprendedoras. Asimismo, habría que combatir la percepción social negativa del fracaso en la actividad empresarial, que lastra la figura de la persona emprendedora y empresaria.

65. Apostar por una verdadera ventanilla única y un único expediente por iniciativa, que sirva para todo el ciclo de vida del proyecto, tal como tiene previsto la Ventanilla Única Empresarial (VUE).

1.3.6.5. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN

Ante la constatación de que los incentivos a la contratación pierden eficacia cuando se universalizan, este tipo de políticas se han centrado en colectivos con más problemas de acceso al empleo. Sin embargo, es un tema controvertido.

En la investigación cualitativa, la mayoría de las personas entrevistadas consideran que las bonificaciones a la Seguridad Social no son efectivas y que, además, drenan recursos que podrían destinarse a

otras políticas de empleo. Por un lado, se considera que estos instrumentos no fomentan la contratación de trabajadores y trabajadoras de más edad, dado que las organizaciones buscan, en primer lugar, perfiles de personas con competencias, habilidades o credenciales determinadas. Por otro, se señala que las bonificaciones a la Seguridad Social tampoco sirven para crear empleo sino que, como máximo, pueden tener un efecto de sustitución de unos colectivos de personas trabajadoras por otros. Sin embargo, una parte de las personas entrevistadas sí considera que los incentivos a la contratación pueden favorecer la reinserción laboral de las personas de más edad bajo determinadas circunstancias.

En el ámbito estatal, desde el año 2012 ya no hay medidas de fomento de la contratación y la permanencia en la empresa a través de la bonificación de cuotas a la Seguridad Social, dirigidas genéricamente al colectivo de personas trabajadoras de más edad. Sin embargo, actualmente existen algunas medidas vinculadas a condiciones específicas de este colectivo o contratos determinados. Así, hay que mencionar los incentivos para la contratación de personas de más de 45 años con discapacidad, los relacionados con el llamado contrato de apoyo a las personas emprendedoras -a través del cual se pueden contratar personas que tienen más de 45 años-, así como las bonificaciones para la contratación de personas de más de 52 años que sean beneficiarias de los subsidios de desempleo, si cumplen determinados requisitos. Además, también hay incentivos para la contratación indefinida de personas desempleadas de más de 45 años o que sean beneficiarias del Programa PREPARA, en el marco de nuevos proyectos de emprendimiento joven.

Sin embargo, en Catalunya, en el marco del Programa Mayores activos, el año 2016 se convoca una línea de ayudas a las empresas para la contratación de personas de más de 45 años que lleven seis meses en paro. En el marco del mismo programa, el año 2016 se ha convocado también la concesión de subvenciones de contratos de 6 a 12 meses realizados a personas paradas participantes del Programa Trabajo y formación. No obstante, en la investigación cualitativa se constata que las condiciones de acceso y la tramitación de las solicitudes para acceder a estas ayudas son procedimientos muy complejos, lo que termina favoreciendo a las empresas grandes, dado que disponen de departamentos de recursos humanos con capacidad de gestionar todos estos procesos.

Si se analiza la política de otros países en este ámbito, una experiencia destacable es el "Programa de retorno" austríaco, a través del cual se otorgan subsidios a las empresas para la contratación de mujeres a partir de los 45 años y de hombres a partir de los 50. También se puede resaltar el contrato de profesionalización francés, orientado hacia las personas trabajadoras de más edad con el fin de que adquieran una cualificación profesional que favorezca su inserción o reinserción en el mercado de trabajo, el cual incluye exoneraciones de cargas sociales, una ayuda del servicio de empleo de 2.000 euros y ayudas estatales para la contratación.

En este contexto, el CTESC recomienda:

66. Valorar la posibilidad de destinar una parte de los recursos asignados a las bonificaciones a la Seguridad Social a otras medidas de políticas activas, dado el gran peso que tienen actualmente estos instrumentos dentro de las políticas de empleo y su bajo nivel de eficiencia.
67. Simplificar los trámites para la solicitud de las bonificaciones a la Seguridad Social y los requisitos para su obtención, con el objetivo de facilitar el acceso de todas las empresas independientemente de su dimensión.
68. No generalizar los perfiles que dan derecho a bonificaciones a la Seguridad Social u otras medidas similares, dado que se disuelve el efecto potencialmente beneficioso de este instrumento para los colectivos con más problemas de acceso al empleo.

69. En caso de que se quiera hacer uso del empleo bonificado o subvencionado, condicionarlo a una cierta garantía de permanencia en el puesto de trabajo y a la elaboración de planes o programas de igualdad en materia de edad.