

MEDIDAS DE POLÍTICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS A COLECTIVOS ESPECÍFICOS EN LA ETAPA DE ¿RECUPERACIÓN ECONÓMICA? LA INCLUSIÓN ACTIVA COMO PARADIGMA

M^a LUISA RODRÍGUEZ COPÉ

Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad de Córdoba

EXTRACTO

Palabras clave: inclusión activa; juventud; desempleo de larga duración; mayor edad; envejecimiento activo

Partiendo del concepto de Inclusión Activa y, teniendo en cuenta que el principal factor de riesgo de situaciones de exclusión social gira en torno al empleo (las dificultades para acceder al mismo, la pérdida de éste o la precariedad laboral), el trabajo hace repaso a las distintas políticas diseñadas e implementadas en los últimos años con el fin de facilitar a las personas, que quieren y pueden trabajar, el acceso a un mercado de trabajo de calidad. Dada la amplitud de colectivos especialmente vulnerables y los múltiples criterios que se pueden tener en cuenta a la hora de abordar su problemática, el estudio se centra en un elemento clave que puede actuar como factor de exclusión: la edad. A partir de ahí, se identifican tres colectivos: los jóvenes, las personas de mayor edad (próximas o en edad de jubilación) y los que podríamos llamar “expulsados del mercado laboral”: parados de muy larga duración mayores de 45 años.

ABSTRACT

Key words: active inclusion; youth; long-term unemployment; older age; active aging

Starting from the concept of Active Inclusion, and taking into account that the main risk factor of situations of social exclusion revolves around the employment (the difficulties to access it, the loss of it or the precariousness of the work), the work reviews the different policies designed and implemented in recent years in order to facilitate people, who want and can work, access to a quality job market. Given the breadth of particularly vulnerable groups and the multiple criteria that can be taken into account when addressing, their problems, the study focuses on a key element that can act as a factor of exclusion: age. From there, three groups are identified: the young, the elderly (near or in retirement age) and those who might be called out of the labor market: very long unemployed people over 45 years.

ÍNDICE

1. CUESTIONES PREVIAS
2. LA ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN ACTIVA EN LAS POLÍTICAS SOCIOLABORALES
 - 2.1. ASPECTOS CLAVES
 - 2.2. LA INCLUSIÓN ACTIVA EN EUROPA COMO VÍA PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS MÁS ALEJADAS DEL MERCADO DE TRABAJO
 - 2.3. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA
3. LA INCLUSIÓN SOCIAL ACTIVA DE COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: JUVENTUD Y MAYOR EDAD
 - 3.1. JÓVENES
 - 3.1.1. LÍNEAS DE ORIENTACIÓN EN EL ÁMBITO COMUNITARIO
 - 3.1.2. EL SISTEMA DE GARANTÍA JUVENIL COMO CLAVE PARA LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL. REFLEXIÓN CRÍTICA
 - 3.2. MAYORES DE 45 AÑOS Y DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN COMO CAUSAS DE EXCLUSIÓN
 - 3.2.1. EL INCREMENTO DE LA EMPLEABILIDAD COMO MEDIDA DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN DE LOS DESEMPLEADOS MAYORES DE 45 AÑOS
 - 3.2.2. LAS AYUDAS DIRIGIDAS A LOS EXPULSADOS DEL MERCADO DE TRABAJO. LA DIMENSIÓN PASIVA DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS A LOS TRABAJADORES DE MAYOR EDAD
 - 3.3. TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA (55-65 AÑOS). LA DIMENSIÓN LABORAL DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO COMO ALTERNATIVA AL RIESGO DE EXCLUSIÓN
 - 3.3.1. LA PROLONGACIÓN DE LA VIDA LABORAL: CLAVE DE LA POLÍTICA DE EMPLEO.
 - 3.3.2. LA DIMENSIÓN LABORAL DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO COMO ALTERNATIVA AL RIESGO DE EXCLUSIÓN
4. CONCLUSIÓN

NOTA ACLARATORIA

La pretensión de este trabajo no es sino dejar constancia de una realidad, que no por ser evidente y de larga trayectoria en el tiempo, debe considerarse cuestión anticuada o desfasada para su estudio: la situación de vulnerabilidad laboral que vienen padeciendo ciertos colectivos por motivos de su edad. La juventud y la mayor edad siempre han condicionado la entrada en el mercado de trabajo y la permanencia en el mismo en condiciones dignas, lo que ha fomentado el riesgo de pobreza y exclusión de estos grupos, originando un mercado de trabajo cada vez más segmentado. Como sabemos, los gobiernos llevan décadas articulando, en la mayoría de las ocasiones sin éxito, políticas dirigidas a remediar estas circunstancias. Al día de hoy, estas situaciones -estructurales- forman parte de nuestro panorama laboral; exigen una reconversión de las políticas tradicionales, máxime cuando las secuelas de la crisis parecen estar presentes, aún con gran virulencia, en estos entornos, provocando graves consecuencias económicas, generadoras, sin duda, de grandes desigualdades sociales.

Aunque quizás el lector espere encontrar en estas líneas un análisis de la problemática que rodea a los llamados colectivos *nuevos*, pues en los últimos tiempos han despertado la atención mediática por incorporarse tristemente a los

grupos de excluidos o que presentan un alto riesgo de estarlo – tal es el caso de los refugiados¹ o los llamados trabajadores pobres², protagonistas desde comienzo de la última crisis- se le indica que, sin perjuicio de las referencias - ineludibles- a los mismos, el estudio queda centrado en aquellos grupos referenciados - jóvenes y mayores- que no por ser *tradicionales* deben dejar de suscitar el interés de los investigadores; en definitiva, son éstos los que, con su labor, invitan al análisis reflexivo, imprescindible para avanzar en la mejora de un escenario que nos preocupa a todos.

1. CUESTIONES PREVIAS

Los fenómenos de pobreza y exclusión social ocupan un lugar preferente en las preocupaciones ciudadanas, en las portadas de los medios de comunicación y, cómo no, en las agendas de los gobiernos. España, con el 9,2% de la población de la Unión Europea, contribuye con el 11% del total europeo de personas pobres y en riesgo de exclusión³. Lamentablemente, la puesta en marcha de políticas de lucha contra la pobreza y planes de inclusión en las dos últimas décadas no ha impedido que la acusada crisis haya agudizado estas situaciones. Entre sus consecuencias nos encontramos con la desestabilización de cada vez más sectores sociales, antes ubicados en las zonas de vulnerabilidad o integración. A los grupos tradicionales (personas con problemas de toxicomanía u otros trastornos adictivos en proceso de rehabilitación, discapacitados, familias monoparentales, reclusos y exreclusos, inmigrantes y minorías étnicas), habría que añadir otros, como son los integrados por las personas que, huyendo de conflictos bélicos, catástrofes

¹ El interés actual que despierta esta problemática, también, cómo no, desde el punto de vista laboral, exigiría un estudio diferenciado. Recordemos que el Plan Anual de Política de Empleo para 2016, prevé que teniendo en cuenta los últimos compromisos adquiridos por España en el ámbito de la Unión Europea relativos al acogimiento de refugiados, éstos podrán incluirse como colectivo prioritario de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 del vigente texto refundido de la Ley de Empleo siendo, por tanto, destinatarios específicos de los programas dirigidos a fomentar el empleo de personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo.

² Véase, al respecto, el reciente trabajo de CALVO GALLEGO, “Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: una primera aproximación”. *Temas Laborales*, 134/2016, pp. 63-106.

³ En la Unión Europea, el indicador de riesgo de pobreza y exclusión europeo (ARPE) de 2015 llega al 24,4%, un total de 122,3 millones de personas. Según el VI Informe sobre “El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2009-2015” que ha presentado la *Red Europea de lucha contra la Pobreza y Exclusión* (EAPN) 2016, en el caso español, el ARPE es del 28,6%, lo que supone un total de 13.334.573 personas en esta situación. La desigualdad está muy asentada en la estructura de renta de nuestro país. El 10% más rico de la población obtiene una cuarta parte de los ingresos de toda la población. En la UE, la desigualdad entre el 20% de la población con más ingresos y con menos ingresos es de 5,2 veces -en España es de siete veces-. Estos porcentajes llevan a España al tercer puesto de entre los países con mayor desigualdad de la Unión Europea, solo después de Rumanía y de países de fuera de la UE, como Serbia.

naturales, etc., piden asilo, mujeres con dificultades para el acceso al empleo, víctimas de violencia de género, personas -divorciadas/separadas- sin recursos, jóvenes con dificultades para acceder al primer empleo y personas desempleadas de edad avanzada (con especial consideración a los parados de larga duración), que si bien -excepto en el caso de los refugiados- no son colectivos novedosos en cuanto destinatarios de las políticas de empleo, sí han incrementado su vulnerabilidad y el riesgo de pobreza y exclusión tras el periodo de crisis, rasgos que se mantienen en la llamada fase de recuperación económica y que exige por parte de los gobernantes la perseverancia en la adopción de medidas destinadas a paliar los efectos socioeconómicos de esta situación.

Estamos ante un proceso dinámico que puede atravesar diferentes etapas y que se caracteriza por su tendencia a la persistencia, lo que determina que pueda prolongarse durante toda la vida de los afectados, traspasando incluso el umbral de una generación. Esta situación supone una ruptura con una serie de pertenencias que acaban dejando al individuo afectado en una especie de periferia, que se traduce en la marginación sociolaboral y cultural.

En un momento en el que se discuten los propios modelos de crecimiento económico, la cuestión clave se debe centrar en cómo conseguir que la protección y la inclusión sociolaboral de estos grupos con alto grado de vulnerabilidad se tengan efectivamente en cuenta en el diseño, elaboración e implementación de las políticas de empleo. Esto conlleva, lógicamente, a promover modelos de desarrollo inclusivos con medidas de empleo de carácter preventivo y con actuaciones concretas que incentiven la incorporación al mercado de trabajo respetando los objetivos de flexiseguridad; esto es, políticas que hagan posible un enfoque integrado de flexibilidad y seguridad a partir de directrices claras y concretas.

En este contexto, debemos recordar que el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, establece en el artículo 2, dentro de sus objetivos generales, garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo; asimismo, es objetivo a lograr, asegurar políticas adecuadas de integración dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y parados de larga duración, mayores de 45 años.

Por su parte la Estrategia Española de Activación para el Empleo (2013-2016), contempla como objetivos estratégicos o prioritarios, mejorar la empleabilidad de los jóvenes (cumpliendo lo previsto por la Garantía Juvenil) y favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 45 años...), reforzando la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo. Propósitos que se especifican

también en el Plan Anual de Políticas de Empleo para 2016, según lo previsto en el artículo 11 del texto refundido de la Ley de Empleo. En la misma línea, el Programa Nacional de Reformas para 2016, reconoce que la modificación de los perfiles de pobreza y exclusión social observada en los últimos años está muy relacionada con el complicado contexto económico vivido recientemente. Por ello, la vía más efectiva para luchar contra la pobreza y la exclusión social es la creación de empleo y la inserción laboral. Esa vía de actuación debe seguir siendo prioritaria, a través de las políticas activas de empleo y de la adecuación constante del capital humano, así como de otras medidas en el ámbito del mercado de trabajo.

Aunque se ha mantenido, y se desprende claramente de los documentos citados, que el mejor antídoto contra la pobreza es el trabajo, las estadísticas revelan una realidad diferente. En 2015, el 14,8% de personas con empleo estuvo en situación de riesgo de pobreza. Un porcentaje que ha ido evolucionando de manera creciente [2013 (11,7%); 2014 (14,2%)] desde que la crisis económica llegase a España en 2008⁴. Esta última y las transformaciones del mercado de trabajo en las décadas pasadas han provocado la proliferación de empleos precarios, de baja calidad, de duración limitada y de escasa remuneración. La creación de este tipo de empleo ha afectado en especial a los sectores con menor formación y se ha erigido en la relación habitual con el mundo del trabajo de buena parte de los sectores socialmente más excluidos. Se trata de empleos que no permiten la obtención de recursos suficientes para una vida digna, ni aportan nada en términos de integración social. Los datos estadísticos vienen a mostrar que no cualquier trabajo protege de la pobreza y que el fenómeno de los pobres con trabajo ha llegado para quedarse. Estamos, sin duda, ante un tema de interés indudable por las repercusiones sociales, económicas y laborales que conlleva, que exige de los gobiernos no sólo la adopción de medida que fomenten el empleo estable y de calidad, sino de intervenciones públicas de carácter tuitivo que se traduzcan en ayudas de carácter económico que sirvan para paliar la insuficiencia de los salarios, y que incluyan la garantía de ingresos como uno de los elementos fundamentales a tener en cuenta. A pesar del interés que despierta la cuestión no es el tema central de este trabajo.

En estas líneas, teniendo como referente el concepto de *Inclusión Activa*, trataremos de analizar las distintas políticas diseñadas y aplicadas en los últimos

⁴ Datos que, según el VI Informe sobre “El estado de la pobreza”, presentado por EAPN, opus cit., están vinculados con la jornada laboral a tiempo parcial. En 2014 y 2015 se han registrado los valores máximos de pobreza entre los ocupados a jornada parcial, que a su vez han coincidido con el descenso de las cifras del paro en respectivos años. Asimismo, se observa una evolución progresiva de empleados en este tipo de jornada laboral. Entre ellos, los más jóvenes -de 16 a 29 años- son los que soportan mayores porcentajes de este tipo de jornada. Además, han sido el grupo de población más afectado por la tasa de riesgo de pobreza (29,2%) en 2015 junto con los mayores de 64 años.

años destinadas a facilitar a las personas que quieren y pueden trabajar - y que, por circunstancias varias, se encuentran en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo-, su incorporación a un mercado de trabajo de calidad y, con ello, su inclusión en la sociedad actual. No cabe duda que el principal factor de riesgo de situaciones de marginación y de exclusión social gira en torno al empleo: las dificultades de acceso al mismo, la pérdida de éste o la precariedad laboral. Ello se debe a que el trabajo no es sólo fuente de ingresos sino también instrumento que permite conectar a la persona con toda una red de relaciones sociales que facilitan la integración.

Dada la amplitud de colectivos especialmente vulnerables y los múltiples criterios que se pueden tener en cuenta a la hora de abordar su problemática, para configurar este estudio, nos centraremos, como ya adelantamos, en un elemento clave que puede actuar como factor de exclusión: la edad, que si bien podría pensarse que no es criterio novedoso ni original, sí nos va a permitir identificar los grupos poblacionales en situación de mayor vulnerabilidad a la hora de conseguir su integración en un mercado de trabajo globalizado, cambiante y, por ende, cada vez más exigente. Partiendo, pues, de tal criterio, identificaremos a tres colectivos: los jóvenes, las personas de mayor edad (próximas o en edad de jubilación) y los que podríamos llamar *expulsados del mercado laboral*: parados de muy larga duración mayores de 45 años. En todos los casos haremos un repaso de las medidas de políticas de empleo nacionales, tanto en su dimensión activa como pasiva, no sin antes- y es lo que constituye la parte inicial de este trabajo- indagar en la que pretende ser la vía de prevención contra la exclusión (laboral): la llamada *Inclusión Activa*.

2. LA ESTRATEGIA DE *INCLUSIÓN ACTIVA* EN LAS POLÍTICAS SOCIOLABORALES

2.1. Aspectos claves

Partimos de una base incuestionable: la integración en la sociedad y la participación en sus oportunidades es un objetivo universal para todos los ciudadanos, además de un derecho fundamental (Carta de los Derechos Fundamentales). Bien es cierto que las medidas que configuran la denominada *Inclusión Activa* tienen como destinatarios no sólo a las personas en situación de exclusión sino a toda la población. No obstante, sobre este principio general, se va a dar prioridad a aquellos colectivos y personas que han quedado excluidos del proceso de integración general. Este principio se materializa en estrategias integradas que comprendan los tres pilares de una renta digna, una ocupación adecuada y el acceso a los servicios de bienestar que hagan posible la conciliación del trabajo y de la vida personal y familiar, así como la mejora del bienestar personal.

Con respecto a estos pilares fundamentales, el derecho a una renta adecuada o suficiente se basa en el respeto al binomio seguridad económica-empleo para garantizar una vida digna. Se rechaza, de este modo, la existencia de la pobreza en el trabajo así como las distintas formas de empleo irregular que necesariamente excluyen de la protección social; idea que conecta con otro de los pilares esenciales: la creación de mercados de trabajo inclusivos, que garanticen empleos estables y de calidad para todas las personas, así como una adecuada progresión profesional (formación permanente a lo largo de la vida, apoyo a la búsqueda de empleo, apoyo personal en el puesto de trabajo...). Finalmente, y como tercer pilar, la inclusión activa requiere servicios de calidad universales, accesibles y garantizados para todas las personas, sobre todo los servicios de sanidad, educación y servicios sociales, así como el acceso a una vivienda digna.

Para asegurar la efectividad de estas políticas, son necesarios al menos tres elementos: que haya un diseño político preciso en el que se tengan en cuenta los tres ámbitos a los que hemos hecho referencia (apoyo con ingresos adecuados, mercados laborales inclusivos, acceso a unos servicios de calidad) con una visión conjunta de la integración económico-social de las personas en desventaja; que las acciones se realicen de modo integral en los tres ámbitos de la inclusión activa, abordando las múltiples causas de la pobreza y de la exclusión social, y que haya una coordinación política en los distintos niveles administrativos, con refuerzo de la participación activa de todos los actores relevantes en la planificación, puesta en marcha y evaluación de las estrategias que se lleven a cabo (organizaciones sociales y económicas y, particularmente, las personas afectadas). Además, como más adelante reseñaremos, es necesario respetar una serie de principios transversales fundamentales y tener en cuenta la perspectiva a largo plazo de estas políticas, de modo que puedan apoyar la solidaridad intergeneracional y romper el círculo de la transmisión de la pobreza.

2.2. La inclusión activa en Europa como vía para la integración laboral de las personas más alejadas del mercado de trabajo

En 2007⁵, la Comisión Europea, mediante la Comunicación titulada “Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas

⁵ Recordemos que la Recomendación del Consejo 92/441/CEE de 24 de junio de 1992 (sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social) abordó ya en esta fecha de manera específica la pobreza y la exclusión social en el ámbito comunitario. No obstante, la subsistencia de determinados problemas, sobre todo referentes a la persistencia de las situaciones de pobreza y el desempleo, exigió a la Comisión un replanteamiento de ideas que se basaron en la modernización de los sistemas de protección social y la aplicación de políticas globales e integradas.

del mercado laboral”, de 17 de octubre⁶, proponía una estrategia global llamada de *Inclusión Activa* en favor de la integración de las personas situadas al margen del mercado de trabajo.

Se pretendía unir un acompañamiento social al ejercicio de una actividad económica, para permitir a las personas en grandes dificultades ejercer un trabajo en un marco y con un ritmo adaptado a sus circunstancias. Los objetivos claves de esta nueva estrategia consistían, entre otros, en integrar profesionalmente a las personas afectadas, reforzando los vínculos entre la inserción profesional, la garantía de una renta mínima y el acceso a los servicios sociales de interés general (orientación profesional, cuidados sanitarios, cuidado de niños, formación permanente, etc.). El núcleo de este enfoque llamado de *Inclusión Activa* quedaba integrado por tres ejes: en primer lugar, un apoyo a la renta suficiente para evitar la exclusión social; en segundo lugar, un acceso a mercados laborales inclusivos, favoreciendo la ayuda para la orientación profesional personalizada y los incentivos financieros en favor de los solicitantes de empleo y los empresarios; finalmente, en tercer lugar, un mejor acceso a servicios sociales de calidad.

El Consejo Europeo, en su Decisión de 7 de julio de 2008, reconoció la necesidad de poner en marcha políticas globales e integradas orientadas a aquellas personas situadas en los márgenes o fuera del mercado de trabajo. Posteriormente, la Comisión, a través de la Recomendación 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008⁷, instó a los Estados miembros a que definiesen una estrategia integrada y global en este ámbito. Posteriormente, el Parlamento Europeo⁸ fortaleció la filosofía de que toda estrategia de *Inclusión Activa* se tenía que construir sobre los principios de los derechos individuales, el respeto a la dignidad humana, la no discriminación, la igualdad de oportunidades y la igualdad de género.

Actualmente, la batalla contra la exclusión es uno de los objetivos globales de la Estrategia Europea de Empleo 2020; en ella se apuesta por la inclusión social (definida como proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven), por la prevención de la exclusión del mercado laboral y por el apoyo en la integración en el empleo de las personas desfavorecidas⁹.

⁶ COM (2007) 620 final - no publicada en el Diario Oficial.

⁷ Recomendación sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. Diario Oficial L 307 de 18.11.2008.

⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de mayo de 2009, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/2335(INI)).

⁹ En el ámbito de la misma, la Comisión aprobó, como una de sus siete iniciativas emblemáti-

Transcurrido ya unos años desde el arraigo y consolidación de este concepto en las políticas de la Unión Europea y en las de sus Estados miembros, la evaluación de la efectividad de las medidas y programas es aún muy limitada, de modo que el conocimiento de la misma es escaso. Ello se debe, entre otras cuestiones, a la inexistencia de herramientas de evaluación y a los condicionamientos políticos y administrativos que limitan en la práctica la evaluación de los resultados.

Según las conclusiones extraídas en estudios publicados¹⁰, estas políticas no garantizan una efectiva conexión de los tres pilares; además, las experiencias existentes en los países de nuestro entorno no nos permiten establecer modelos ni prácticas de referencia ideal.¹¹ No obstante, sí podemos afirmar que en la Unión Europea existe una clara segmentación en este tipo de políticas¹². El déficit en la inclusión laboral de los grupos más excluidos de la población es evidente en la mayoría de las políticas. Los programas de inclusión tienen éxito en reintegrar a las personas excluidas en el estado de bienestar en su vertiente protectora, favoreciendo de paso una mayor inclusión social, pero en mucha menor medida consiguen sus propósitos en cuanto a inserción laboral. En consecuencia, la finalidad primordial, esto es, facilitar la integración a un empleo duradero y de calidad de todas las personas capaces de trabajar y proporcionar unos recursos suficientes para vivir con dignidad, queda en entredicho.

cas, la “Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial” (2010), en la que se exponían las medidas dirigidas a conseguir el objetivo de reducir en 20 millones el número de personas en situación de pobreza y/o riesgo de exclusión social.

¹⁰ Véase, las interesantes conclusiones de MARBÁN GALLEGU/RODRÍGUEZ CABRERO: Estudio comparado sobre Estrategias de Inclusión Activa en los países de la Unión Europea”. Informes, estudios e investigación 2011. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, pp. 138 y ss.

¹¹ A pesar de las diferencias entre las políticas de *Inclusión Activa* en los distintos regímenes de bienestar de los países que conforman la Unión Europea, podemos destacar algunos elementos comunes. La tendencia a este tipo de inclusión es un rasgo común en todos los países miembros. La filosofía general que orienta sus políticas y programas persigue una finalidad: la inclusión en el mercado ordinario de trabajo (mercados de trabajo inclusivos). Para ello se diseñan itinerarios flexibles, adaptables a las circunstancias concretas, con medidas de control y con exigencia de responsabilidad individual. La descentralización de los programas y la combinación de actores institucionales y sociales es también una tendencia común, si bien con un mayor peso en los países del norte. Los avances que se están produciendo en la interrelación entre garantía de rentas y acceso al empleo -y a la formación para el mismo- no están siendo acompañados por una adecuada vinculación con otro de los ejes principales: el acceso a unos servicios de calidad. Sólo los países del régimen nórdico son los que más se acercan a la combinación entre los tres ejes; también algunos países del régimen continental (caso de Bélgica y Países Bajos). De nuevo, MARBÁN GALLEGU/RODRÍGUEZ CABRERO, cit., pp.70 a 72.

¹² Muy interesante el estudio de ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, “Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa”, Lan Harremanak/29 Revista de Relaciones Laborales (2013-II), pp. 163 y ss., en donde se pone de manifiesto como en la UE la inclusión social activa se ha materializado de forma desigual a través medidas que tienen que ver con las diversas tradiciones políticas y con las *coloraciones* políticas de los gobiernos.

2.3. La situación en España

En España, realidades como la segmentación en el mercado de trabajo, la discriminación de género o la pobreza en el trabajo, por ejemplo, son factores que han condicionando- y continúan haciéndolo- la elaboración y puesta en marcha de la política de empleo, en general, y como manifestación específica, los programas y planes que forman parte de estas políticas. En nuestro país, la vinculación de la lucha contra la pobreza con las políticas activas de empleo y acceso a los servicios públicos se ha desarrollado progresivamente a partir de la Estrategia de Lisboa. Hoy por hoy, las estrategias de *Inclusión Activa* no sólo se vinculan con la activación (búsqueda de empleo y formación ocupacional), sino también con la integración en su sentido más amplio (caso de las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas), pues una parte importante del colectivo en situación de exclusión o riesgo grave no puede ser objeto directo de activación laboral pero sí de cierta mejora de las condiciones sociales y de vida a través de este tipo de medidas.

En el caso español existe una tendencia clara a aplicar en este ámbito la filosofía propia de la política comunitaria desde sus comienzos en 2008 hasta la actualidad. La inserción activa debe ser omnicomprensiva y si bien la búsqueda de empleo y la integración laboral son objetivos estratégicos, no por ello se puede olvidar la existencia de colectivos muy vulnerables que deben ser objeto de programas y acciones específicas y flexibles.

Observamos como la estrategia de activación se ha abierto paso en los últimos años y se ha traducido en una intensificación de las acciones de orientación, apoyo a la búsqueda de trabajo y seguimiento de los individuos sin empleo, estableciendo incluso itinerarios de inserción individualizados y profundizando en el esquema de incentivos dirigidos a empujar la vuelta al trabajo de los parados¹³. Asimismo, el despliegue del binomio políticas activas/pasivas ha sido intenso en la década pasada; muestra de ello es la creación de la renta activa de inserción, el reforzamiento del principio de activación en las prestaciones asistenciales por desempleo, la expansión de la formación ocupacional y continua en parados y ocupados, la mejora de los servicios públicos de empleo o los incentivos a la empresa privada para la contratación de determinadas categorías de trabajadores para la creación de empleo (sobre todo la bonificación de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social¹⁴).

¹³ GARCÍA SERRANO, C. "Las políticas de mercado de trabajo: desempleo y activación laboral". *Política y Sociedad*, vol.44, 2. 2007, p. 150.

¹⁴ No olvidemos que una crítica general a las políticas activas de empleo radica en que, a pesar de que en los últimos años se produce un incremento del presupuesto en estas políticas, sigue teniendo un peso significativo el sistema de bonificaciones a la contratación o al mantenimiento del

El planteamiento del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2013/2016) implica la superación de estrategias sólo enfocadas hacia aspectos parciales de la problemática de la exclusión y la pobreza, tales como las dirigidas de manera exclusiva hacia el mercado de trabajo, o las basadas sólo en políticas asistenciales. Se trata de articular políticas que combinen la inserción por la vía laboral con el apoyo a colectivos más desfavorecidos a través del mantenimiento de niveles de protección social que permitan desarrollar una vida digna y una mayor cohesión social y económica. Por tanto, como se refleja en el texto del propio Plan, el enfoque de inclusión activa, aunque se orienta a las personas situadas en los márgenes del mercado de trabajo, es plenamente complementario de la denominada *flexiguridad*. Constituye lo que se podría definir como una asistencia social activa, en la medida en que ofrece itinerarios personalizados hacia el empleo y vela para que las personas imposibilitadas para trabajar puedan llevar una vida digna y contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la sociedad. En esta línea, la inclusión activa y los tres ejes que la articulan se complementan con otras medidas destinadas a cubrir las necesidades específicas de estos colectivos vulnerables, que precisan de una intervención más concreta¹⁵.

empleo, siendo baja la inversión en formación o en los servicios del mercado de trabajo comparativamente con la U.E. Estos incentivos a las contrataciones no acaban de ofrecer resultados solventes e implican una importante inversión presupuestaria; deberían de caracterizarse por su carácter coyuntural y selectivo (concentrándose en determinados colectivos). Las reformas de 2010 y 2012 reconocen esta realidad e introducen importantes cambios- atenuados, en gran medida, después.

¹⁵ El PNAIN se articula a través de un conjunto de objetivos estratégicos y operativos y de actuaciones que se estructuran en torno a dos grandes capítulos, uno general y otro específico:

1. El primer capítulo y también de carácter general contiene, a su vez, tres objetivos estratégicos asociados a los pilares de la inclusión activa:

- *Objetivo estratégico 1:* Impulsar la inclusión a través del empleo de las personas más vulnerables
- *Objetivo estratégico 2:* Garantizar un sistema de prestaciones que permitan apoyar económicamente a aquellas personas con necesidades especiales
- *Objetivo estratégico 3:* Garantizar la prestación de unos servicios básicos a toda la población enfocados, de forma particular, hacia los colectivos más desfavorecidos, especialmente el caso de servicios sociales, educación, sanidad y vivienda.

2. El segundo capítulo se refiere a colectivos específicos que requieren actuaciones concretas y diferenciadas que no tienen cabida, por su particularidad, en los objetivos prioritarios de la inclusión activa. En particular, los colectivos considerados son los siguientes: personas sin hogar, personas con discapacidad, personas mayores, personas en situación de dependencia, personas inmigrantes, mujeres víctimas de violencia de género, población gitana, personas víctimas de discriminación por origen racial, étnico, orientación sexual e identidad de género, personas con problemas de adicción (drogas, alcohol, juego, etc.) y personas reclusas o exreclusas.

3. LA INCLUSIÓN SOCIAL ACTIVA DE COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: JUVENTUD Y MAYOR EDAD

Como apuntábamos al principio, de las numerosas y variadas razones que puedan generar situaciones de exclusión o de riesgo se encuentra, sin duda, el componente de la edad. En base a este elemento, y atendiendo a su relación con el mercado de trabajo, diferenciamos tres grandes grupos, caracterizados todos ellos por su fragilidad y posición de desventaja en un mercado laboral cada vez más competitivo. Los jóvenes que quieren, y no pueden, acceder a su primer empleo, las personas que, cumplida una edad, dejan de ser trabajadores activos para convertirse en pasivos o pensionistas y, por último, los llamados *expulsados del mercado de trabajo*, que son aquellos mayores de 45 años que, por razones diversas, se encuentran en situación de desempleo, en no pocos casos de larga duración, con escasas posibilidades de reintegrarse en un puesto de trabajo.

Aun aceptando que el empleo/desempleo juvenil y el de los trabajadores de mayor edad son las dos caras de una misma moneda (¿pasaremos de hablar de la Garantía Juvenil a la Garantía de los Trabajadores de edad?), se trata, sin duda, de dos problemáticas con perfiles distintos que como tales requieren tratamientos dispares. No obstante, comparten un elemento común: son los colectivos más débiles del mercado laboral y cada vez cada vez tiene más sentido preguntarse: ¿la excepción se convierte en norma¹⁶?

Veamos cuáles son las políticas articuladas en los últimos años para conseguir que la integración a través del empleo se haga realidad. Con tal fin comenzaremos refiriéndonos a las líneas u orientaciones marcadas desde la Unión Europea, en particular en el caso de los jóvenes –repasso muy necesario por el avance que han supuesto en el desarrollo de las políticas los Estados miembros y en el fomento de una cultura que hace valer las aptitudes y capacidades de los más jóvenes ante el empleador y la sociedad en general- para luego descender a las prácticas nacionales, perfiladas a partir de los principios comunitarios y desarrolladas, como no podía ser de otra forma, atendiendo a las peculiaridades de nuestra realidad socioeconómica.

3.1. Jóvenes

3.1.1. Líneas de orientación en el ámbito de la Unión Europea (UE)

No nos cabe duda de que el desempleo juvenil es más sensible al ciclo económico que el desempleo general, ya que los jóvenes poseen menos experiencia, tienen frecuentemente contratos temporales de corta duración y están, por tanto,

¹⁶Al respecto, CARRASQUER OTO/ RECIO CÁCERES, CAROLINA (2013): “Los colectivos más débiles del mercado laboral: ¿la excepción como norma? Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales, Vol. 1, pp. 187- 194.

más expuestos a la precariedad laboral, a la rotación y al despido, y también se concentran más en los sectores económicos de mayor riesgo con las coyunturas económicas desfavorables.

Por estas y otras razones, los jóvenes integran un colectivo especialmente vulnerable, la inquietud por sus problemas en la normativa comunitaria ha sido creciente a lo largo de las últimas décadas. Prueba de ello son las numerosas acciones emprendidas en ámbitos diversos, tales como el educativo, el acceso a las tecnologías de la información y, en lo que a nosotros más nos interesa, el empleo y la formación profesional. Consideramos imprescindible en este apartado referenciar los documentos comunitarios más representativos, pues son el punto de partida (y de llegada) de las políticas de juventud llevadas a cabo en nuestro país.

El Libro Blanco sobre la Juventud, publicado en 2001, marca una línea de actuación que debía implantarse tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el nacional, y que repercutió en la adopción de políticas nacionales sociolaborales a favor de los jóvenes. Una mejor consideración de la juventud en las políticas sectoriales, sobre todo en lo que a empleo e integración social se refiere, y en particular la lucha a favor de la mejora de los mecanismos de acceso a sistemas de formación permanente, son pautas esenciales a seguir.

Para alcanzar el objetivo de Europa 2020 de aumentar la tasa de empleo general de los 20 a los 64 años hasta el 75%, la Comisión considera primordial reducir el alto nivel de desempleo juvenil, insistiendo – siguiendo así la tónica que inspira a la política de empleo de la Unión Europea- en que el trabajo por cuenta propia y el espíritu empresarial constituyen valiosas oportunidades para ello; hace hincapié en tres aspectos claves: en primer lugar, los jóvenes precisan más apoyo en la transición entre la educación y el trabajo, por lo que deberán adoptarse no sólo medidas socio-educativas, en sentido estricto, sino políticas que activen el mercado laboral, incentivando, por ejemplo, a los empleadores para la contratación de jóvenes en formación o sin experiencia laboral. Otro elemento crucial - el segundo- es la especial atención a los jóvenes que están en situación de riesgo, activando medios que propicien su reinserción en los itinerarios formativos y educativos o la incorporación por primera vez al mercado de trabajo. Finalmente, como tercer eje, la Comisión se comprometió a establecer un seguimiento sistemático de la situación de los jóvenes que ni estudian, ni trabajan (los llamados *ni-ni*), por su especial predisposición a la exclusión social.

En esta línea, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de diciembre de 2011, “Iniciativa de Oportunidades para la Juventud¹⁷” exponía

¹⁷ COM (2011) 933 final.

la situación laboral de los jóvenes en la Unión Europea proponiendo soluciones al objeto de luchar contra la elevada tasa de desempleo en el colectivo. Posteriormente, la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de mayo de 2012, sobre la “Iniciativa de Oportunidades para la Juventud¹⁸” acogió con satisfacción la Comunicación citada, pero manifestó serias dudas sobre si la envergadura de las acciones propuestas guardaba proporción con la gravedad de la crisis del desempleo de los jóvenes experimentada en muchos Estados miembros; apuesta, al igual que lo hace la Comisión, por promover la denominada *Garantía Juvenil*. La Resolución reconoce que los jóvenes sufren discriminación laboral en lo que se refiere a su acceso al mercado de trabajo y a su permanencia en él a consecuencia de su precaria situación y de los contratos temporales, y que esta situación exige que se respete el principio de igualdad de trato establecido por la legislación europea¹⁹. En abril de 2013 se adoptó oficialmente la Recomendación sobre la Garantía Juvenil²⁰ para garantizar a los jóvenes una incorporación satisfactoria al mercado laboral. Este Sistema, que trata de garantizar que ningún joven de hasta 25 años²¹ se quede más de cuatro meses sin trabajo, formación o periodo de prácticas, es prueba evidente de que la lucha contra el desempleo juvenil, como factor que propicia el riesgo de exclusión social entre los jóvenes, se convierte en una prioridad de la Estrategia Europa 2020 y de la lucha contra la crisis.

Teniendo presente que es objetivo primordial facilitar la transición de los jóvenes del sistema educativo al mundo laboral para aumentar así sus posibilidades en el mercado de trabajo, la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014, sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas²², invita a los Estados miembros a garantizar que todos los jóvenes reciban una buena oferta de empleo, educación continua, periodo de aprendizaje o prácticas. Sin embargo, los estudios ponen de manifiesto que un porcentaje importante de los periodos de prácticas presentan problemas de calidad y relativos a las condiciones de trabajo. Jornadas

¹⁸ (2012/2617(RSP)).

¹⁹ Como punto especialmente interesante, destacamos la referencia particular que se hace a las madres- jóvenes que, como expone la Resolución, sufren una discriminación particular en el mercado de trabajo por introducir pausas en su carrera debido a obligaciones familiares; pide, por consiguiente, a los Estados miembros que consoliden sus políticas de equilibrio entre la vida laboral y la vida profesional, especialmente reforzando la Directiva relativa al permiso de maternidad a nivel de la UE y ofreciendo unos servicios accesibles, asequibles y de buena calidad de cuidado de los niños y los adultos dependientes.

²⁰ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil 2013/C 120/01.

²¹ En el caso de España, la Ley 25/2015, de 28 de julio (disposición final duodécima) eleva la edad límite hasta los 30 años, mientras que la tasa de desempleo de este colectivo sea igual o superior al 20 por ciento. En todo caso, el límite se mantiene en los 30 años si el/la joven acredita un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento en el momento de solicitar la inscripción en el Sistema.

²² 2014/C 88/01.

laborales largas, ausencia de cobertura de la seguridad social, presencia de riesgos para la salud y la seguridad, remuneración o compensación económica escasa o inexistente, falta de claridad del régimen jurídico aplicable y excesivamente larga duración del período de prácticas, son algunos de los problemas detectados. Por tal razón, se recomienda a los Estados miembros que articulen medidas para garantizar que se respeten los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores en prácticas recogidos en la legislación nacional y europea aplicable.

Para finalizar este repaso a los documentos más recientes, debemos hacer referencia a la Resolución relativa al Plan de Trabajo de la Unión Europea para la cooperación en el ámbito de la juventud para 2016-2018, que detalla una serie de acciones dirigidas los jóvenes –con referencias expresas a los migrantes y refugiados- con el fin de ofrecerles mejores oportunidades socio-laborales, en particular, a aquéllos que por sus carencias formativas o relacionadas con el trabajo (ausencia de éste o precariedad laboral) se encuentran en riesgo de exclusión.

El Plan de Trabajo para la Juventud vigente para el periodo 2016-2018 se centra en temas muy diversos; desde el apoyo a la salud y el bienestar de los jóvenes, a la participación de éstos en la vida democrática de Europa; Se aboga por una mejor inclusión social del colectivo, facilitando la transición de la juventud a la vida adulta, en particular en lo que respecta a su integración en el mercado de trabajo. Para ello, y en lo que a esta última cuestión concierne, se insta a los países de la Unión a comprometerse a seguir desarrollando medidas en favor de un trabajo profesional y de calidad en el ámbito de la juventud, a establecer medidas de apoyo que incluyan educación y formación y a ampliar el alcance del trabajo en el ámbito de la juventud de forma que incluya a jóvenes de dieciocho años o más y a jóvenes con menos oportunidades.

Si bien los destinatarios de estas medidas son todos los jóvenes, se hace especial hincapié en aquellos que están expuestos al riesgo de marginación, a los que no están trabajando ni estudiando o siguiendo una formación (*ni-ni*), y a los inmigrantes recién llegados y refugiados jóvenes, propiciando con tal fin la adopción de la puesta en práctica de medidas que coadyuven a cumplir los objetivos propios de la *Inclusión Activa*.

3.1.2. El sistema de garantía juvenil como clave para la integración laboral de los jóvenes en riesgo de exclusión social en España. Reflexión crítica

Repasando la normativa sobre políticas activas de empleo dirigidas a los jóvenes durante los años que coinciden con la crisis económica²³, percibimos una

²³ Al respecto, muy interesante, el trabajo de GARCÍA QUIÑONES, Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015). Colección de Derecho Laboral. Madrid, 2015, que hace

manifiesta hiperactividad legislativa, así como la invocación recurrente a razones de urgencia. Desde 2011, a través de diversas fórmulas (acuerdos, programas, planes... que forman parte del conjunto de medidas de carácter coyuntural previstas para 2011-2012) se proponen acciones para la mejora de la empleabilidad mediante actuaciones de orientación y formación para el empleo dirigidas a la juventud²⁴.

En diciembre de 2013, España aprobó el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, en coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. La Ley 18/2014, de 15 de octubre, sentó las bases del Sistema. Éste responde a las directrices contenidas en la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013, entre las que se encuentran la atención al género y diversidad de los jóvenes objeto de la Garantía -todos ellos, sin embargo, con un elemento común: no estar trabajando, ni recibiendo formación- así como la adaptación a las circunstancias nacionales, regionales y locales.

No es objetivo de este trabajo hacer un análisis de los instrumentos mediante los cuales las diferentes vertientes (formativa, laboral...) de la Garantía Juvenil han tratado de ponerse en marcha en nuestro país.²⁵ Sin embargo, sí es nuestra finalidad indagar en cómo las medidas articuladas en el sistema, no han tenido el éxito esperado. Los factores de éxito de la Garantía Juvenil radican no sólo en la eliminación de las barreras entre el sistema educativo y el mercado laboral y en las estrategias de difusión para acercar a más jóvenes al sistema; hay que apostar por sistemas de educación y formación profesionales modernos que proporcionen las capacidades necesarias en el mercado laboral con fuerte implicación de los empleadores y de los poderes públicos y coordinación entre estos últimos.

un recorrido por las reformas legales que tienen una proyección directa o indirecta en materia de política activas de empleo. Véase, en particular, pp. 383 y sigs., sobre los estímulos a la contratación de los jóvenes regulados por la Ley 11/2013, y pp. 448 y sigs., sobre el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

²⁴ Al respecto, véase, CAVAS MARTÍNEZ, “Los incentivos al empleo juvenil en el contexto de las políticas públicas de empleo y de protección social”. Revista de Derecho de la Seguridad Social, número monográfico: Medidas de Seguridad Social de Fomento de Empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia, 2016, p.38. Véase, con respecto a las figuras contractuales reguladas en la Ley 11/2013, GUERRERO VIZUETE, “Las medidas de estímulo a la creación de empleo juvenil contenidas en la Ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo: puntos críticos”. *Temas Laborales*, 122/2013, pp. 13-43; RODRÍGUEZ CRESPO, “Últimas novedades en materia de estímulos a la contratación de jóvenes. Un análisis de las medidas adoptadas por la Ley 11/2013, de 26 de julio”. *Revista de Información Laboral*, 11/2013, pp. 7-22

²⁵ Al respecto, véase, el interesante estudio de MORALES ORTEGA, “La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa”, en la obra de AA.VV (Coord. FERNÁNDEZ LÓPEZ/CALVO GALLEGU), *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*, pp.74-93.

Sin duda, podemos decir que España ha hecho los deberes a medias, y las actuaciones llevadas a cabo en los últimos años para incrementar la empleabilidad de los *ni-ni* no han dado los resultados esperados. A pesar de que existen recursos disponibles subvenciones y ayudas, parece que la Garantía Juvenil no está logrando su objetivo. Sin tener acceso a datos oficiales sobre la empleabilidad y tipo de contrataciones tras el programa, todo parece indicar que la reducción del paro que se ha registrado entre los jóvenes es la misma que en el resto de tramos de edad y tiene su explicación en la recuperación económica y no en las acciones concretas del Plan. Y ello, a pesar que, desde un principio, el Plan dejó clara su filosofía de adoptar medidas ajustadas a los distintos perfiles de jóvenes en función de su situación, para alcanzar tanto a los inscritos como demandantes de empleo, como a quienes no optaron por esa vía de activación, y también a los jóvenes más alejados del mercado laboral, con alto riesgo de marginación social.

Es hora, pues, de poner en entredicho la eficacia de las medidas previstas en este sistema. En particular, y en lo que concierne a la vertiente formativa, una gestión estatal deficiente, haciendo caso omiso al llamamiento de la Unión Europea de que la lucha contra el desempleo juvenil debe tener como principal flanco la lucha contra el abandono escolar, puede traer –y de hecho lo hemos comprobado– resultados desastrosos. En la misma línea, un diseño del sistema educativo-formativo que no responde a las demandas de las empresas, aboca a que la formación que está recibiendo el joven no va a repercutir en sus posibilidades de inserción laboral. Si la formación ofertada no redundan positivamente en la empleabilidad de los jóvenes, no va a tener ningún efecto en su futuro laboral. La inserción laboral, por tanto, se aparcará ¿temporalmente?, mientras dure la formación²⁶, convirtiendo en ardua tarea la consecución de los objetivos que proclama la tan ansiada *Inclusión Activa*.

Por otra parte, y en lo que respecta a la vertiente laboral, sin entrar a valorar las diversas fórmulas de contratación existentes desde 2013, los estímulos a la misma, la apuesta por el emprendimiento, las reformas en los contratos formativos y el intento de potenciar un marco coherente y compatible con unas prácticas no laborales de calidad²⁷, los resultados obtenidos nos demuestran que en nuestro país no se ha tenido en cuenta la recomendación de las instituciones comunitarias acerca de que las diversas vías a través de las cuales las empresas se ven beneficiadas de la contratación temporal, no debe contribuir a la precariedad laboral, o lo que es lo mismo, al fomento de los llamados trabajadores pobres, en un alto porcentaje jóvenes que no obtienen con su trabajo recursos suficientes para poder

²⁶ MORALES ORTEGA, op., cit., p. 82.

²⁷ Al respecto, véase, CAVAS MARTÍNEZ, “Los incentivos al empleo juvenil en el contexto de las políticas públicas de empleo y de protección social”, cit. pp. 31 a 38.

vivir dignamente, aunque a efectos estadísticos estén integrados en el mercado de trabajo.

Desde muchos foros se critica la actuación de las administraciones públicas en la puesta en marcha del sistema²⁸, señalando graves defectos de forma como la falta de difusión, la dificultad del proceso de inscripción, la falta de transparencia y participación en su gestión, así como la ausencia de datos que permitan realizar una evaluación de impacto real. Desde los sindicatos se hace hincapié en que, teniendo en cuenta el amplio campo de potenciales beneficiarios, ha sido muy escaso el porcentaje de los que han hecho uso de estas medidas, pareciendo estar más pensado para conceder subvenciones a las empresas que para garantizar una empleabilidad duradera de los jóvenes. De manera similar, las críticas se hacen llegar desde las propias instituciones comunitarias²⁹; la Comisión Europea, ante la precariedad en la ejecución del sistema en nuestro país, pidió al Gobierno el reintegro de parte de los fondos adelantados para facilitar su implantación³⁰.

²⁸ Véase, FERNÁNDEZ AVILÉS, “El nuevo sistema nacional de garantía juvenil (más “burocratización” que originalidad)” en el editorial de la Revista de Trabajo y Seguridad Social núms. 377-378 /2014 (Editorial), en dónde afirma que el Sistema de Garantía Juvenil puesto en marcha por el RDL 8/2014 es *una medida caracterizada tanto por la creación de una nueva y compleja infraestructura burocrática-administrativa para el control y seguimiento del sistema, como por la poca originalidad en las medidas de fomento del empleo juvenil, que ofrece adornada además de algunas imperfecciones técnicas, quizás fruto de la celeridad con la que se aborda la cuestión.*

²⁹ La cobertura del programa en España apenas alcanza al 10,7% de los *ni-nis* españoles, es decir, de los menores de 30 años que ni estudian ni trabajan frente a la media europea del 41,9%, según el informe de la comisaría europea de Empleo, Marianne Thyssen. (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años - COM (2016) 646 final-, Octubre, 2016, cit.) Casi el 90% de los potenciales destinatarios de la ayuda ni siquiera se han registrado en el programa y es probable que muchos ni siquiera conozcan su existencia. Y, según el informe, la escasísima difusión de la Garantía Juvenil no es el único síntoma del aparente fracaso del programa en España. El plazo de cuatro meses tampoco se ha respetado en muchos casos. Casi la mitad de los jóvenes españoles que han dado el paso de registrarse (el 47,5%) seguían esperando una oferta después de haber expirado el plazo de los cuatro meses. Pero tal vez la conclusión más preocupante del balance sea el de la efectividad del programa en la integración laboral de estos jóvenes con alto riesgo de exclusión social. Según los datos de la Comisión, el 62,3% de los jóvenes que se acogieron a la Garantía durante 2015 se quedaron otra vez sin empleo, prácticas o estudios apenas seis meses después.

³⁰ Es interesante recordar que Bruselas aumentó en febrero de 2015 el nivel de prefinanciación del Sistema de Garantía Juvenil, que pasó del 1% del programa al 30%, con vistas a facilitar su rápido desarrollo. El cambio permitía a España recibir por adelantado 283 millones de euros en lugar de los nueve millones previstos inicialmente. Pero ese anticipo estaba supeditado a que antes del 23 de mayo de 2016 España presentase una solicitud para el pago del 50% y demostrarse contar con un sistema de gestión y control riguroso aprobado por la autoridad nacional de auditoría. España se retrasó en el proceso y no pudo justificar suficientes pagos certificados. En consecuencia, la Comisión tuvo que pedir a España el reembolso temporal de la prefinanciación. Según la Comisaría Europea de Empleo, el retraso era síntoma del escaso interés o habilidad para

Entre las posibles causas del mal resultado de la Garantía Juvenil en comparación con otros países, podríamos apuntar al hecho de que el programa no se ha desarrollado a través de los servicios nacionales de Empleo. En España, el registro de jóvenes se ha canalizado a través de las comunidades autónomas, las cámaras de comercio y otras organizaciones³¹. Por otra parte, el 100% de las ofertas se han financiado con cargo al subsidio europeo sin participación pública ni privada nacional, lo que demuestra su escasa implicación en el proceso y justifica, en parte, el fracaso de la medida.

El Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, modifica algunos aspectos relativos al sistema de inscripción y cumplimientos de requisitos. En primer lugar, se simplifican estos últimos; en particular, los relativos a no haber trabajado ni recibido acciones educativas o formativas en determinados periodos antes de presentar la solicitud, que se limitan al día natural anterior. En segundo lugar, se permite que todas las entidades participantes en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil puedan establecer procedimientos específicos para la inscripción de los jóvenes en el fichero único del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, lo que exigirá mayor grado de coordinación - precisamente la implicación y cooperación es la que se ha echado en falta en la etapa precedente y a esta descentralización descoordinada se le achaca el fracaso del Sistema-. En tercer lugar, se posibilita que todos los jóvenes inscritos como demandantes en los servicios públicos de empleo que cumplan con los requisitos de la Garantía Juvenil, sean inscritos automáticamente en el Sistema, incluso con efectos retroactivos.

El escaso tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de estas medidas nos impide hacer balance acerca de sus efectos. No obstante, no dudamos de que el perseverar en el re-diseño y puesta en marcha de políticas que potencien las nuevas capacidades, conocimientos y habilidades de los jóvenes para adaptarse a un mercado de trabajo en pleno cambio, atendiendo especialmente a quienes tienen más necesidades educativas, formativas y de empleo, facilitará el camino hacia los objetivos propios de la *Inclusión Activa* (sorteando los obstáculos) y

aplicar un programa en un país con una tasa de desempleo juvenil del 50% y casi un millón de jóvenes parados.

³¹ Sobre el proceso de inscripción y sus deficiencias, el prof. ROJO TORRECILLA, en su Blog (<http://www.eduardorjotorrecilla.es/>) planteaba con ocasión de la puesta en marcha del sistema la siguiente cuestión: ¿Tiene sentido que deba ser el joven el que se inscriba en el fichero, so pena de no poder acceder a las distintas medidas, o no sería más lógico que fueran los poderes públicos, a partir de los registros disponibles, los que hicieran una primera lista de las personas a las que debe dirigirse las medidas y que después cada joven ratificara en su caso su incorporación? Sus críticas se centran en la separación organizativa de los Servicios Públicos de Empleo, preguntándose cómo se computarían los jóvenes que se inscribiesen en el fichero y no en los servicios públicos de empleo.

fomentará la creación de mercados de trabajo de calidad donde las transiciones de una etapa a otra se hagan efectivas, (sin situaciones traumáticas de desamparo público) reforzando la filosofía que inspira la flexiseguridad como vía de estímulo de las políticas sociolaborales, en general y, en particular, de la política de empleo de los jóvenes, permitiéndoles una flexibilidad de entrada y salida en el mercado de trabajo y una seguridad en el mercado de trabajo, mediante una buena articulación de las políticas -activas y pasivas- de empleo.

3.2. Mayores de 45 años y desempleo de larga duración como causas de exclusión

El desempleo de larga duración es uno de los mayores retos para cualquier mercado laboral: cuanto más tiempo permanece una persona sin trabajar, más complicado se vuelve para ésta asentarse en un nuevo empleo. En los países del Sur de la Unión Europea, entre los que se encuentra España, el desempleo de larga duración se está convirtiendo cada vez más en un problema estructural, que lastra el conjunto de la economía y que condena a los que lo padecen al ostracismo, la marginalidad y la exclusión social.

La Recomendación del Consejo, de 15 de febrero de 2016³², sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral, reconoce este desempleo como un gran obstáculo para el crecimiento en la Unión Europea e insiste en que deben redoblar los esfuerzos de integración en el mercado laboral para las personas más afectadas por el mismo. Propone medidas preventivas y recomendaciones concretas a los Estados miembros que, ajustándose a sus realidades, deberán, además de proporcionar una orientación personalizada a las personas afectadas, fomentar los acuerdos de integración laboral y la colaboración más estrecha con los empleadores.

En nuestro país, los mayores de 45 años, tanto hombres como mujeres, son el grupo con mayores dificultades para encontrar empleo y, según datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), un elevado porcentaje de los parados de larga duración tienen más de 45 años³³. ¿Qué ayudas específicas existen para paliar el riesgo de exclusión al que se enfrenta este colectivo condicionado en negativo por su mayor edad?³⁴ ¿Cuáles son las opciones que se arbitran desde

³² (2016/C 67/01).

³³ Al respecto, muy interesante el Informe 2/2014 sobre la Situación Sociolaboral de las Personas de 45 a 64 años de edad, elaborado por el Consejo Económico y Social (2014). En él se alerta de la necesidad de abordar medidas para paliar el empleo de un colectivo con elevadas tasas de paro de larga duración y frecuentemente con cargas familiares, afirmando que parte del problema de su empleabilidad radica en sus niveles bajos de formación, pero también a su menor capacidad para acceder a procesos formativos dentro de la empresa y una vez en el desempleo.

³⁴ Para PÉREZ AMORÓS, la combinación de la edad -alta- del parado y la duración -larga- del

los poderes públicos para propiciar su reintegración en el mercado laboral? No podemos asociar, sin más, las medidas dirigidas a parados de larga duración con las de mayores de 45 años, ya que no siempre se da esta doble coincidencia pero, en la medida que 1 de cada 2 parados de larga duración se encuentra en la franja de edad de 45 a 64 años, comprobamos que la coincidencia es bastante frecuente, lo que nos legitima a hacer un análisis conjunto.

3.2.1. El incremento de la empleabilidad como medida de lucha contra la exclusión de los desempleados mayores de 45 años

En el Sistema Público de Empleo, los 45 años de edad son el umbral a partir del cual la normativa establece ayudas específicas, y reseñamos la palabra *ayuda* porque, efectivamente las políticas dirigidas a este heterogéneo colectivo, se han articulado preferentemente en su vertiente pasiva, dejando poco espacio a la dimensión activa, sin perjuicio de las matizaciones que luego haremos, pues en los últimos años la separación entre ambas no es absoluta, observándose una clara tendencia entre el desempleo subsidiado y la actividad laboral.

La vertiente activa de la política de empleo dirigida a este grupo se plasma en medidas específicas dirigidas al fomento de la contratación y la permanencia en la empresa de los trabajadores de edad, a través de la formación y recualificación y, fundamentalmente, mediante exenciones fiscales, subvenciones, bonificaciones y/o reducciones sobre las cuotas patronales a la Seguridad Social. Hemos de recordar que, después de la derogación de las bonificaciones de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, el ordenamiento jurídico no contempla figuras contractuales o ayudas vinculadas que velen específicamente por el empleo de los mayores de 45 años³⁵, salvo las bonificaciones previstas en el marco del

paro da lugar a una situación problemática, que podría serlo todavía más si también se tiene presente que la superación del tiempo que dura la protección por desempleo deja a un porcentaje elevado de desempleados sin ningún tipo de cobertura. Según datos de 2015, aproximadamente, a 3.6 millones de parados no tenían prestación alguna, de los que 3.1 millones eran parados de larga duración, y 561.000 de parados, aproximadamente, no habían trabajado nunca. Según estos datos, (EPA 2S 2015), la cobertura del paro solo alcanza al 28 % de los parados. Véase, PÉREZ AMORÓS: “Paro, empleo y jubilación de los trabajadores de edad en España: ¿un trabajo decente?” Ponencia presentada en el IX Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Asociación Iberoamericana de Juristas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ciudad de Guatemala, 26 a 28 febrero. Disponible en <http://aijdtssgc.org/wp-content/uploads/2014/04/Paro-empleo-y-jubilaci%C3%B3n-de-los-trabajadores-de-edad-en-Espa%C3%B1a-%E2%80%94Francisco-P%C3%A9rez-Amor%C3%B3s-Espa%C3%B1a.pdf> (última consulta: marzo de 2017).

³⁵ Actualmente, los beneficios se limitan a la reducción que fomenta la permanencia en plantilla de los trabajadores que hayan alcanzado la edad de jubilación y que cuenten con cotizaciones que les permitan percibir el 100 por 100 de la base reguladora de la prestación a los que se les concede bonificaciones del 100 por 100 por contingencias comunes, salvo por incapacidad temporal. Para DESBARATS/LEGARRETA, “Incentivos y medidas contractuales para el fomento del empleo de

contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, sin perjuicio de las iniciativas autonómicas.

En lo que concierne a las acciones de formación profesional, el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, hace una referencia especial a las acciones de mejora de la empleabilidad que combinen actuaciones de orientación profesional y formación para el empleo (en particular, acciones de recualificación y especialización profesional). Aunque las medidas se centran en los colectivos de trabajadores de menor y mayor edad, se insiste en la especial problemática que presentan estos últimos por provenir en su mayoría de sectores de producción considerados excedentarios, lo que acentúa aún más sus dificultades laborales y el riesgo de exclusión laboral y, en consecuencia, social³⁶.

3.2.2. *Las ayudas dirigidas a los expulsados del mercado de trabajo. La dimensión pasiva de las políticas de empleo dirigidas a los trabajadores de mayor edad*

Como muestra de políticas pasivas en sentido estricto, entendidas éstas como medidas que contemplan una renta sustitutoria de los ingresos dejados de percibir ante la ausencia de trabajo, el Sistema Público de Empleo fija los 45 años de edad como umbral a partir del cual la normativa establece ayudas específicas. De todas ellas, sólo dos van destinadas de modo expreso a los mayores de 45 años, aunque es evidente que éstos se podrán beneficiar de otras ayudas que no contemplan ningún requisito de edad.

La primera de ellas es el subsidio para mayores de 45 años³⁷, que percibirán los trabajadores siempre que hayan agotado la prestación contributiva por desempleo y tengan carencia de otras rentas (en ese caso pueden solicitar a continuación una ayuda de 426 euros mensuales durante seis meses). Esta ayuda entra en juego si el trabajador no tiene responsabilidades familiares (hijos o cónyuge a su

trabajadores maduros. Propuestas de mejora desde la experiencia francesa³⁷. IUS Labor 3/ 2016., pp. 21-22, no deja de ser un supuesto *anecdótico y cicatero* en su formulación pues *se pretende el mantenimiento en el empleo de quien ya puede jubilarse porque probablemente le va a costar caro al sistema de Seguridad Social.*

³⁶ Véase, SELMA PENALVA, “La función social de la Renta Activa de Inserción en el siglo XXI” Revista de Derecho de la Seguridad Social, núm. monográfico Medidas de Seguridad Social de Fomento de Empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia, 2016, pp. 99.

³⁷ Si el trabajador tiene más de 55 años y cumple determinados requisitos de cotizaciones a lo largo de su vida laboral, podría solicitar el subsidio para mayores de 55 años, que es más beneficioso que el de 45, porque se prolongará hasta la edad de jubilación.

cargo), porque en este caso cobraría la llamada ayuda familiar, un subsidio por agotamiento de la prestación contributiva que puede llegar hasta los 30 meses. Tanto en el caso de agotar el subsidio para mayores de 45 años como la ayuda familiar, el trabajador podrá solicitar a continuación y por una sola vez la ayuda extraordinaria de 400 euros durante seis meses improrrogables que contempla el Plan Prepara³⁸.

La segunda medida prevista de manera específica para los mayores de 45 años es la Renta Activa de Inserción (RAI)³⁹; en este caso, a la edad, se le añade un requisito más: el ser desempleado de larga duración. De esta forma, cuando un trabajador tiene 45 o más años de edad, ha agotado todas las prestaciones por desempleo y subsidios posibles, tiene carencia de rentas y lleva inscrito como demandante de empleo más de un año, puede solicitar y tendrá derecho a percibir una ayuda de 426 euros mensuales que se cobra durante 11 meses seguidos y puede solicitarse hasta tres veces, es decir, tres anualidades, con el requisito de pedirla en años alternos. Se convierte en la última vía de ingresos asistenciales destinada particularmente a mayores de 45 años inscritos como demandantes de empleo durante 12 o más meses⁴⁰. Esta opción ha quedado configurada como residual, pues se puede recurrir a ella sólo en casos extremos⁴¹.

Agotadas todas las ayudas, como último resorte para evitar el riesgo de exclusión, el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre (BOE 20 de diciembre)⁴², aprobó el Programa de Activación para el Empleo (PAE) que, aunque no va dirigido específicamente a los mayores de 45 años, al configurarse como la

³⁸ El Consejo de Ministros acordó que este plan se mantendrá vigente hasta que la tasa de paro no baje del 18%. El Plan va destinado a los trabajadores en desempleo que han agotado todas las prestaciones y subsidios. La ayuda se puede solicitar una sola vez y se percibirá por seis meses como máximo. Al mismo tiempo, el Plan contempla acciones formativas para facilitar la reinserción en el mercado laboral.

³⁹ Para una visión del origen y evolución de la regulación de la renta activa de inserción en nuestro sistema de protección social, véase, MUÑOZ MOLINA, “La renta activa de inserción”. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 90/2007, pp.77-105

⁴⁰ Hay que tener en cuenta que una vez agotadas las posibilidades que ofrece el sistema de protección por desempleo, la única opción de cobertura económica a la que pueden recurrir las personas sin empleo para evitar la exclusión social se reduce a las rentas mínimas de inserción autonómicas, ámbito en el que cabe lamentar las importantes diferencias que se observan entre las regulaciones regionales en cuanto a requisitos de acceso, cuantía y duración de las prestaciones.

⁴¹ SELMA PENALVA, “La función social de la Renta Activa...”, cit., p. 102. También, GARCÍA ROMERO, “Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo”, *Revista de Derecho Social*, 68/2014, pp. 80 y ss.

⁴² El Programa de Activación para el Empleo (PAE) es una ayuda que se puede recibir durante 6 meses, no prorrogables, y consiste en una prestación económica de 426 euros mensuales y la realización, por parte de los Servicios Autonómicos de Empleo, de un Itinerario Personalizado de Inserción para intentar que el trabajador consiga acceder a un puesto de trabajo.

última ayuda para los parados de larga duración con responsabilidades familiares -muchos de ellos trabajadores de más edad-, un amplio porcentaje de los primeros se verán beneficiados⁴³.

Podemos comprobar que todas estas medidas-ayudas por desempleo no se limitan a fijar cantidades económicas para paliar situaciones de necesidad derivadas de la pérdida de recursos sino que, además, se acompañan de otra serie de acciones claramente incardinadas en la política activa de empleo como actuaciones específicas en materia de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional. En algunos casos, se prevé, además, la compatibilización del empleo-desempleo, de tal manera que si hay una oferta de trabajo el desempleado pueda compatibilizar ambas situaciones sin tener que renunciar a la ayuda que estaba recibiendo. El fin que subyace es no caer en la trampa del desempleo; y ello porque la alternativa del empleo resulte más favorable a la de estar parado.

De este modo, tal y como acabamos de comprobar, la política pasiva deja de tener como objetivo principal el proporcionar ingresos económicos que garanticen la subsistencia durante la situación de desempleo, centrándose formal y materialmente en dirigir esos ingresos a subvencionar la búsqueda activa de empleo. La protección económica, en sentido estricto, pasa a un segundo plano. Se trata de poner las políticas pasivas al servicio directo de las activas, no tanto como mecanismo de protección mientras se está fuera del mercado de trabajo, sino como mecanismo de cobertura para la reentrada en dicho mercado.

La filosofía de estas políticas para las que la participación del desempleado (entendida como posición activa del mismo) es esencial y obligatoria, conlleva numerosas ventajas de cara al cumplimiento de objetivos. Desde el punto de vista económico, pretende incentivar la inserción laboral del beneficiario permitiéndole obtener unos ingresos más elevados compatibilizando el cobro de la prestación, subsidio o ayuda con actividades laborales. En esta línea, numerosos programas y medidas vigentes⁴⁴ tienen como destinatarios a beneficiarios de prestaciones o

⁴³ Como muestra de que la interrelación entre política pasiva y activa siempre ha existido, y que, como hemos dicho, en los últimos tiempos se aprecia una mayor aproximación entre ambas, el programa comprende políticas activas de empleo, actuaciones de intermediación laboral y una ayuda económica vinculada a la participación en las mencionadas políticas de activación para el empleo, que se podrá compatibilizar con el trabajo por cuenta ajena. El empresario descontará la cuantía de la ayuda económica del importe del salario que corresponde percibir al trabajador. Véase, al respecto, GARCÍA ROMERO, B., “Desempleados de larga duración: medidas de incentivación del emprendimiento y del empleo”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. monográfico *Medidas de Seguridad Social de Fomento de Empleo y su incidencia en la sostenibilidad del sistema en España e Italia*, 2016, p. 52 y ss.

⁴⁴ Véase en este sentido, el trabajo de GARCÍA ROMERO, “Medidas de Seguridad Social de

subsidios por desempleo y se sirven de la prestación económica reconocida para subvencionar su contratación como trabajadores por cuenta ajena⁴⁵ (sin olvidar que también se fomenta el autoempleo, mediante la compatibilización del subsidio por desempleo con el trabajo autónomo, o a través de la capitalización de su prestación para llevar a cabo acciones de emprendimiento). Desde el punto de vista sociolaboral, la posición activa del desempleado le ayudará a recuperar su autonomía social, a asumir mejor su vida personal y familiar y, mediante las acciones formativas y la propia experiencia laboral, a mejorar su cualificación profesional y, por ende, su empleabilidad, disminuyendo en consecuencia el riesgo de acomodarse en una situación casi constante de desempleo subsidiado que, a medio plazo, desincentiva la aceptación de un puesto de trabajo e incrementa el riesgo de exclusión.

Sin menospreciar el esfuerzo hecho en los últimos años para potenciar la dimensión activa de la política de empleo, reforzando sus objetivos y reflejándolos en la vertiente pasiva, (siempre al servicio de la primera) concluimos afirmando lo evidente: las acciones y medidas vigentes otorgan prioridad a los desempleados con derecho a prestaciones frente a la de otros colectivos de parados y de personas en riesgo de exclusión social que, a pesar de carecer de empleo (por no poder acceder al mismo o haberlo perdido) o pertenecer a la categoría de trabajadores pobres, no tienen acceso a una renta de sustitución-compensación. Sin duda, estas políticas, al destinarse prioritariamente a los desempleados beneficiarios de ayudas públicas, generan el efecto perverso de lograr un mayor desamparo de la restante población inactiva que carece de cualquier protección, incrementado el riesgo de marginalidad e impidiendo que se cumpla los objetivos propios de *Inclusión Activa*.

fomento del empleo..., cit., pp. 47, y ss., en dónde analiza el fomento del empleo de desempleados que perciben prestaciones o subsidios por desempleo, haciendo referencia al contrato de apoyo a los emprendedores, el programa de fomento de empleo para mayores de 52 años beneficiarios del subsidio por desempleo, programa de activación para el empleo, etc..

⁴⁵ Como ejemplo, la medida prevista en la Disposición Transitoria 5ª de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Contempla un programa de apoyo al empleo de perceptores de subsidios asistenciales que acrediten una edad superior a 52 años. La participación es voluntaria para los trabajadores, y va a beneficiar fundamentalmente al empleador, que podrá ahorrarse del salario a pagar el 50 por 100 de la cuantía del subsidio por desempleo durante el tiempo de contratación en que el trabajador mantenga el derecho al cobro de ese subsidio. El programa exige contratación a tiempo completo y señala que el trabajador podrá compatibilizar el trabajo con el 50 por 100 de la cuantía de su subsidio. No obstante, el programa no supone ningún beneficio para el trabajador en términos de acumulación salario-subsidio ya que la percepción del 50 por 100 del subsidio de desempleo será compensada por la rebaja salarial conectada que tiene derecho a aplicar el empresario.

3.3. La vulnerabilidad laboral de la *mayor edad* (55-65 años)

La vulnerabilidad del colectivo de trabajadores de edades comprendidas entre los 55 y los 65 años responde a dos razones principales: el tipo de paro que le afecta- con tasas muy elevadas y de larga duración- y el trato desfavorable que en ocasiones padecen cuando trabajan, no sólo porque pueden ser despedidos –individual y colectivamente con mayor facilidad- sino por la dificultad que tienen para acceder a un nuevo empleo, generalmente más precario (trabajos temporales y/o a tiempo parcial) debido, entre otras razones, no solo a la baja oferta de empleo, sino también a desajustes formativos o a la descualificación que un elevado porcentaje de parados de edad presentan⁴⁶.

Si bien estamos ante el inicio de una fase de recuperación económica y las estadísticas más recientes nos revelan una mejora del empleo y reducción del paro, los trabajadores de edad y los parados de tal condición, no han resultado ser los principales beneficiarios. Sin duda, el paro de los trabajadores de edad es el más grave de todos (incluso que el paro juvenil)⁴⁷; y ello por los tres elementos que concurren: su elevada tasa, la persistencia o larga duración y, precisamente, la edad de los afectados. La combinación de estos tres elementos provoca, en palabras del profesor PÉREZ AMORÓS, la denominada *espiral del paro* que hace que a medida que transcurre el tiempo, cada vez sea más difícil acceder a un nuevo empleo y mucho más a un trabajo digno. Sin duda, el panorama puede ser aún más crítico cuando el trabajador de edad debe jubilarse y lo ha de hacer en condiciones desfavorables, consecuencia de su condición de desempleado de larga duración.

Esta situación, si bien se ha acrecentado como consecuencia de la crisis, no es novedosa. Prueba de ello es que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) abordó ya de manera específica la situación particular de los trabajadores de edad avanzada en 1980, concretamente en la “Recomendación sobre los trabajadores de edad” (núm. 162). Este instrumento ofrece un marco constructivo para el establecimiento de condiciones de trabajo decente y productivo para los trabajadores de edad avanzada que eligen o necesitan un empleo remunerado. En la Recomendación se hace un llamamiento a favor de la igualdad de oportunidades y trato para estos trabajadores, en ámbitos como la formación profesional, la seguridad en el empleo y el desarrollo de la carrera profesional. Se aboga además por la adopción de medidas con miras a garantizar que el paso de un trabajador a la situación de retiro se efectúe voluntariamente⁴⁸.

⁴⁶ PÉREZ AMORÓS/ROJO TORRECILLA, La garantía de empleo de las personas de edad. Su concreción en el ámbito internacional y en la Unión Europea. Anuario IET | 2016, vol.3, pp. 3-5.

⁴⁷ Véase, PÉREZ AMORÓS: “Paro, empleo y jubilación de los trabajadores de edad en España: ¿un trabajo decente?”, cit. p. 18.

⁴⁸ La Recomendación se completó en 2008 con una breve ficha de información en la que

En 2011, la OIT publicó el informe “Discriminación por edad: Mayor de 50, ¿y qué?”, en donde se recuerda que es necesario lograr una mayor participación y mejores condiciones laborales de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo. En el documento se señalan – y se hace crítica- dos aspectos, a nuestro modo de ver, cruciales: los Gobiernos procuran, cada vez más, reforzar la participación de los trabajadores de edad avanzada en el mercado laboral mediante la revisión de las disposiciones sobre la edad de jubilación. Por otra parte, a menudo, estos trabajadores han de superar la reticencia de los empleadores a contratarles y a mantenerles en su empleo.

En línea similar, la Unión Europea, mediante la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y la ocupación, contempla, hoy día, objetivos y establece estrategias para mejorar el empleo, y a la vista de la aceleración del envejecimiento de la población y el consiguiente descenso de la población activa y el aumento del número de mayores advierte que el colectivo de trabajadores mayores, merece y reclama una especial atención en materia de empleo.

En el plano nacional, recordemos que la “Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores de Más Edad 2012-2014” (Estrategia 55 y más) proclamaba medidas de gran relevancia social y económica destinadas a “elevar la tasa de empleo y reducir el desempleo de este colectivo, favorecer el mantenimiento en el empleo para contribuir a la prolongación de la vida laboral, mejorar las condiciones de trabajo, especialmente en lo referente a la seguridad y la salud laboral, y promover su reincorporación al mercado de trabajo, asegurando una adecuada protección social durante la situación de desempleo...”; unas previsiones programáticas que, hasta la fecha, no se han podido cumplir de manera totalmente satisfactoria.

Atendiendo al panorama normativo, las medidas vigentes en España en relación con el empleo de los trabajadores de más edad podrían agruparse en las tres siguientes categorías:

1. Medidas dirigidas a favorecer la permanencia en el mercado de trabajo (mediante, por ejemplo, jubilaciones graduales y flexibles, reducciones/bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social respecto de los contratos in-

se ofrece asesoramiento sobre el empleo de trabajadores de edad avanzada. En ella se refieren las ventajas que pueden obtener los empleadores al reclutar tanto trabajadores de edad avanzada y amplia experiencia, como otros más jóvenes. Se sugiere además que la flexibilidad en el tiempo de trabajo de estos trabajadores experimentados puede constituir una vía para su mantenimiento en el empleo *al ofrecer a los trabajadores de edad avanzada diversas opciones respecto al modo de ordenar su tiempo de trabajo, los empleadores se benefician tanto de mantener la experiencia y las cualificaciones de estos empleados, como de la transmisión de su conocimiento de la organización a los trabajadores más jóvenes.*

definidos celebrados con trabajadores que tienen 59 años o más y reducciones especiales en el Impuesto sobre la Renta para los que opten por seguir trabajando más allá de la edad legal ordinaria de jubilación. Por otra parte, la Ley 3/2012 añadió a la tradicional prioridad de permanencia de los representantes de los trabajadores en caso de traslados y despidos colectivos, los trabajadores mayores de determinada edad).

2. Medidas dirigidas a favorecer la reincorporación al mercado de trabajo cuando los trabajadores de más edad pierden el empleo (a través de programas específicos de mejora de la empleabilidad que desarrollan los Servicio Públicos de Empleo, acciones formativas, bonificaciones de las cuotas empresariales de la Seguridad Social por la contratación indefinida de parados de larga duración, compatibilización del trabajo a tiempo parcial con la pensión de jubilación, exoneración de las cuotas a la Seguridad Social de los trabajadores mayores de 65 años que continúen o reinicien la actividad laboral mediante un contrato indefinido- siempre que acrediten al menos 35 años de cotización efectiva a la Seguridad Social-, etc...)

3. Medidas relacionadas con la protección social y con la edad de jubilación (como por ejemplo, normas específicas en materia de condiciones de acceso y cuantía de la pensión en la jubilación anticipada, regulación legal de las cláusulas de los convenios colectivos referidas a la edad ordinaria de jubilación, convenio especial con la Seguridad Social que debe financiar la empresa en el caso de que se produzca un despido colectivo que afecte a trabajadores mayores de 55 años, ayudas previas a la jubilación ordinaria y ayudas extraordinarias para trabajadores o trabajadoras afectados por expedientes de regulación de empleo en situaciones de especial desprotección social).

De ellas, la permanencia en el mercado de trabajo y la reincorporación al mismo tras la pérdida del empleo, asegurando una adecuada protección social durante la situación de desempleo, son las estrategias clave de lucha para evitar el riesgo de exclusión de los integrantes de este colectivo especialmente vulnerable. Veámoslas.

3.3.1. La prolongación de la vida laboral: clave de la política de empleo

No olvidemos que la ya citada denominada “Estrategia 55 y más” (vigente durante el periodo 2012-2014) establecía como uno de los objetivos primordiales favorecer el mantenimiento en el empleo de los trabajadores y las trabajadoras mayores de 55 años para contribuir a la prolongación de la vida laboral y a la existencia de carreras de cotización a la Seguridad Social más largas. Las políticas llevadas a cabo para el cumplimiento de estos fines han utilizado entre sus instrumentos el de la regulación flexible de la jubilación, basándose en los efectos positivos, tanto en el plano individual (reforzar la autoestima del jubilado) como

en colectivo (beneficiarse de la experiencia de los trabajadores de más edad y, al mismo tiempo, aligerar la carga del sistema de pensiones), buscando efectos no sólo económicos sino también sociales.

Si bien, con el fin de reducir los altos niveles de paro, la política de empleo de la década de los 80 se centró en las fórmulas de reparto de trabajo mediante el fomento de las prejubilaciones, jubilaciones parciales y fijación de edades laborales máximas, pronto se puso de relieve la incidencia negativa del uso de estas supuestas medidas de creación de empleo y, en consecuencia, la necesidad de optar por políticas de signo contrario, restringiendo las jubilaciones prematuras y tratando de aprovechar la experiencia laboral de los trabajadores mayores, propiciando su permanencia en el mercado de trabajo⁴⁹.

De acuerdo con las propuestas de la Unión Europea (y en particular de las contenidas en el Libro Blanco 2012⁵⁰ y la Estrategia Europa 2020) se acoge la idea de compatibilizar jubilación y actividad laboral (binomio: jubilación flexible- envejecimiento activo), dando lugar a un nuevo concepto, el de *jubilación activa* (o pensionista activo) que no sustituye sino que convive con los tipos de jubilación ya existentes (ordinaria, anticipada, parcial, gradual y flexible)⁵¹. Esta tendencia se recoge en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y se desarrolla aún más mediante el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, que entró en vigor el 17 de marzo de 2013⁵².

⁴⁹ Véase MONTOYA MELGAR, “La vejez ante el Derecho del Trabajo” en la obra de AA.VV. (Dir. URIBE OTALORA) *Envejecimiento activo en España*. Tirant Humanidades. Valencia, 2014, p. 303. En este sentido, recordemos que el Pacto de Toledo (1995) contenía una intención similar cuando declaraba que la edad de jubilación debía ser flexible, gradual y progresiva (Recomendación X). Esta voluntad se concretaba en otros propósitos que defendían que el pensionista no debía ser apartado de la vida social activa (abriéndose así la vía de la compatibilidad entre jubilación y trabajo), que debía facilitarse la prolongación voluntaria de la vida laboral de los mayores de 65 años - pues de ello se derivarían beneficios económicos y sociales- y por último que el fomento de esa prolongación de la vida activa debía discurrir mediante la reducción o exoneración del deber de cotizar. De este modo, la idea de jubilación progresiva se vino instrumentando desde la reformas de 2001 y 2002, particularmente a través de la jubilación parcial combinada con el trabajo a tiempo parcial y el de relevo.

⁵⁰ Libro Blanco 2012: Ayuda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles [COM (2012) 55 final].

⁵¹ Véase MARTÍN JIMÉNEZ, “¿Compatibilidad entre las pensiones y el trabajo por cuenta propia o ajena?”, en AA.VV. (Dir. URIBE OTALORA) *Envejecimiento activo en España*. Tirant Humanidades. Valencia, 2014, pp. 513y ss.

⁵² El texto normativo contiene múltiples medidas en el ámbito de la jubilación anticipada, la jubilación parcial, la compatibilidad entre vida activa y pensión, la lucha contra el fraude y la discriminación por razón de la edad en el mercado de trabajo. Según se expone en el propio texto

Responde este Real Decreto-Ley a las políticas comunitarias que favorecen el envejecimiento activo, abriendo la posibilidad de compatibilizar la condición de jubilado con el trabajo, tanto por cuenta ajena como propia, a tiempo completo o parcial, si bien percibiendo el 50% de la pensión. El RD-Ley facilita la posibilidad de ser pensionista activo, una opción que estaba muy restringida en el ordenamiento español, a diferencia de otros países europeos, abriéndose la posibilidad de trabajar, tanto por cuenta ajena como propia, a tiempo completo o parcial, percibiendo el 50 por 100 de la pensión y estando exento de un buen número de cotizaciones sociales⁵³. Finalizado el periodo de actividad, se restablece el pago de la pensión íntegra, sin que el pensionista pierda esta cualidad en ningún momento⁵⁴.

Además de este catálogo de jubilaciones, que podríamos denominar *dúctiles*, otra vía por las que discurren estas políticas (otra cara de la misma moneda) es el fomento de la prolongación de la vida activa a través del retraso de la edad de jubilación. Hoy día carece de sentido considerar que el trabajador de 65 años es, por su edad, inválido para el trabajo, de ahí que desde la Unión Europea se haya insistido y apostado por esta opción de permanencia. No obstante hay que hacer algunas matizaciones. Desde las instituciones comunitarias no se propone, sin más, elevar la edad de retiro para retrasar la jubilación –asegurando ingresos y evitando gastos-, sino que también se hace hincapié en el fomento de mecanismos que mejoren las condiciones de los trabajadores de edad que siguen en activo (envejecimiento activo). El fin, pues, es aumentar la edad de jubilación reforzando los incentivos que tienen los trabajadores para trabajar más tiempo.

normativo, el incremento de la edad de jubilación, la prolongación de la vida activa y el incremento de la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad suponen elementos básicos para la adecuación y sostenibilidad de las pensiones. Para ello, es recomendable vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida, racionalizar el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral, y favorecer la prolongación de la vida laboral, facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo.

⁵³ Se introduce, no obstante, una cotización de “solidaridad” del 8 por 100 (6 por 100 a cargo de la empresa, 2 por 100 a cargo del trabajador).

⁵⁴ Sin entrar a analizar el régimen jurídico aplicable, sí hay que hacer constar que el trabajador tendrá derecho a seguir percibiendo el 50% de la pensión, aplicándose la reducción a la cuantía de la pensión que se está percibiendo realmente y no a la pensión teórica que debería percibir el jubilado de acuerdo con su cotización, lo que sin duda desincentiva la opción por este tipo de jubilación, máxime si tenemos en cuenta que existen otras alternativas, tales como la jubilación parcial- que permite el percibo de la pensión con el trabajo a tiempo parcial en la empresa o la jubilación flexible, además de otras posibilidades que permiten la compatibilidad de la pensión con la realización de trabajos por cuenta propia. Véase MARTÍN JIMÉNEZ, “¿Compatibilidad entre las pensiones...?”, cit., p. 516.

Parece que en el caso de España, si bien se ha retrasado la edad de jubilación siguiendo las directrices y orientaciones marcadas desde la UE, no se han cumplido objetivos, pues ¿se han establecido las medidas necesarias para que los trabajadores de mayor edad –en activo y en desempleo- puedan mantenerse en el mercado laboral disfrutando de unas condiciones decentes - adecuadas a las mismas pautas comunitarias y de la OIT- y con expectativas reales de una jubilación digna?

Compartimos las reflexiones de los profesores PÉREZ AMORÓS Y ROJO TORRECILLA⁵⁵ cuando afirman que retrasar la edad jubilatoria no ayuda a solventar los problemas que tienen en España los trabajadores de edad. Mucho menos mientras que, en primer lugar, perdure el trato desfavorable que en ciertos casos sufren cuando están- o quieren estar- en activo; en segundo lugar, mientras continúen las limitaciones de la protección por desempleo y, en definitiva, mientras el desempleo que sufre este colectivo sea tan elevado como lo es en la actualidad.

Por otra parte, la prolongación de la vida laboral no puede resultar menos atrayente que el pase a la condición de pensionista y esto obliga al legislador a una acción incentivadora, (pues elevar la edad de jubilación resulta ser una alternativa polémica, máxime si se toma sin adoptar, paralelamente, medidas favorables durante los años inmediatamente anteriores a ésta); sin olvidar, por supuesto, el gran esfuerzo de cara a la formación y readaptación continua de estos trabajadores de más edad, si se quiere evitar su salida del mercado de trabajo. Estamos ante la otra cara del envejecimiento activo como arma para luchar contra la marginalidad.

3.3.2. *La dimensión laboral del envejecimiento activo como alternativa al riesgo de exclusión*

La defensa del llamado envejecimiento (laboral) activo como vía para que los trabajadores de edad puedan permanecer más tiempo en el mercado de trabajo, evitando así el riesgo de exclusión, exige no sólo medidas flexibilizadoras de la jubilación, o políticas de empleo activas dirigidas a bonificar el empleo de los mayores para facilitar su inserción, reinserción y/o continuidad en el mercado de trabajo; es requisito *sine qua non* que la vida laboral de estos trabajadores, mientras permanezcan en activo, sea digna y de calidad.

Esta intención ya se puso de manifiesto en la Recomendación 162 de la Organización Internacional de Trabajo⁵⁶, que hacía referencia a tres objetivos básicos que se deberían alcanzar para superar las dificultades que acechan a este

⁵⁵ PÉREZ AMORÓS/ROJO TORRECILLA, “La garantía de empleo de las personas de edad. Su concreción en el ámbito internacional...” ,cit., p. 10.

⁵⁶ Recomendación 162, sobre trabajadores de edad, en la 66ª Conferencia Internacional del Trabajo el 23 de junio de 1980.

colectivo. El último de ellos, sobre el que ya hemos hablado, abogaba porque el retiro sea tanto progresivo como voluntario en el sentido que la edad, en sí misma considerada, no debe ser un factor determinante de jubilación. Centrémonos en los otros dos.

El primer objetivo trata de proteger a los trabajadores mayores frente a la discriminación y se concreta en que, sea cual fuera la edad del trabajador, debe gozar tanto de igualdad de oportunidades como de trato para acceder al trabajo, y de igualdad de condiciones laborales mientras trabaje. Por tanto, cualquier medida empresarial motivada exclusivamente por la edad avanzada del trabajador debe ser calificada como discriminatoria, del mismo modo que la negativa del empresario a contratar un trabajador por su edad avanzada, así como los actos de acoso, hostigamiento o vejación basados en la edad⁵⁷.

La igualdad de oportunidades y de trato no impide que la Recomendación permita y fomente las medidas especiales de protección y asistencia de los trabajadores de edad que se consideren necesarias, admitiendo así las discriminaciones positivas a favor del colectivo de trabajadores de más edad. En este sentido, la Directiva 2000/78/CE, sobre igualdad de trato en el empleo, proscribía tanto las discriminaciones directas como indirectas, por razón de edad, pero permite que los Estados puedan establecer diferencias por este motivo aduciendo razones legítimas⁵⁸.

El segundo objetivo pretende la adopción de medidas que permitan que estos trabajadores continúen ejerciendo un empleo en condiciones satisfactorias. Este grupo de medidas abarcaría aspectos muy diversos, desde los relacionados con la gestión del tiempo de trabajo - reducción de la jornada, incremento de vacaciones, permisos para conciliar trabajos y cuidados familiares- hasta los que versan sobre el derecho a una formación profesional permanente que permita la readaptación profesional y la participación plena en el mercado laboral en puestos de trabajo de calidad. A ellos, referidos de manera expresa en la Recomendación, habría que añadir otros tales como el fomento de unas condiciones de trabajo y entornos laborales que mantengan la salud y el bienestar de los trabajadores para garantizar así una capacidad de inserción profesional a lo largo de toda la vida y una estrategia adecuada de gestión de la edad, con el fin de adaptar los puestos

⁵⁷ Recordemos que los artículos 4.2.c) y 17 del Estatuto de los Trabajadores (ET) reconocen el derecho del trabajador a no ser discriminados por razones, entre otras, de edad. El apartado g) del artículo 54.2 ET proscribía las discriminaciones en materia laboral, incluidas las basadas en la edad. Véase, MONTOYA MELGAR, op., cit., p. 315.

⁵⁸ Una permisibilidad criticada por la doctrina, pero avalada por el propio TJUE (v.gr.: sentencia 16 de octubre de 2007, asunto C-411/05, Palacios de la Villa; y, sentencia de 26 de septiembre de 2013, asunto C-476/11, HK Danmark).

y condiciones de trabajo a las necesidades cambiantes de los trabajadores según envejecen y evitar así una jubilación anticipada. Y ello sin olvidar la transferencia de experiencias, como forma de rentabilizar el conocimiento y las capacidades de los trabajadores mayores, mediante el intercambio de experiencias y conocimientos.

Para terminar este apartado, consideramos que no hay que recurrir a la edad como criterio decisivo para valorar si un trabajador es apto o no para un puesto de trabajo. En este contexto, hay que evitar estereotipos negativos relacionados con la edad y actitudes discriminatorias en el puesto de trabajo. Por supuesto, los objetivos que se plantean en este ámbito serían más fácilmente alcanzables si se pusiera de relieve la contribución que hacen los trabajadores mayores y se articularan políticas más eficaces, tanto a las hora de gestionar la edad como condición de la persona- trabajadora, como en la articulación de una adecuada red de servicios de empleo para este colectivo que proporcionen asesoramiento, colocación y apoyo a la reintegración de los trabajadores de edad que deseen permanecer en el mercado laboral.

4. CONCLUSIÓN

La crisis económica ha dado lugar a un nuevo contexto, especialmente para los sectores más vulnerables. Y ello porque, por una parte, muchos trabajadores precarios han perdido sus empleos y han visto cómo se ha intensificado su situación de exclusión social y, por otra, aquellos que han logrado acceder al mercado de trabajo lo han hecho ocupando puestos de trabajo de baja calidad pues, como estrategia de supervivencia, han optado por no rechazar cualquier trabajo o actividad, por precario que sea, aun cuando estos empleos no aporten nada en términos de integración social. Podríamos hablar de auténticos *empleos de exclusión* que poco aportan al bienestar de estas personas y que consumen una parte importante del tiempo y de las energías que bien podrían canalizarse hacia actividades más cualificantes. La conclusión es obvia: el empleo (máxime si no se trata de un empleo de calidad) por sí solo no garantiza la integración.

En sintonía con estas reflexiones, debemos afirmar que las políticas de inclusión no pueden estar subordinadas a las políticas de empleo, ya que el empleo, siendo necesario, no es garantía suficiente en la lucha contra la exclusión⁵⁹. A

⁵⁹ Véase, al respecto, los comentarios de OLARTE ENCABO, “El problema de la inserción ocupacional de colectivos con especiales dificultades: balance, perspectivas y propuestas en el contexto de la reforma de las políticas activas de empleo 2011”, pp. 162 y 163, en la obra de AA.VV (Coord. DE LA CASA/ VALLECILLO), Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo. Bomarzo. 2011.

pesar de ello, y sin perjuicio de lo dicho, el empleo bien gestionado - junto con una adecuada política formativa- sí se puede convertir en una de las medidas que con mayor eficacia coadyuven a la integración de estos colectivos. El trabajo (de calidad) puede ser un instrumento vertebrador a partir del cual se recupere la posibilidad de participar en la sociedad. El problema está en que para ciertos colectivos resulta especialmente difícil la búsqueda y obtención efectiva de cualquier puesto de trabajo debido a la posición inicial de desventaja social y los obstáculos que ello genera de cara a su empleabilidad.

Con la única intención de reflexionar sobre estos aspectos (que no hacen sino evidenciar la dificultad que tienen los colectivos aquí tratados para acceder y/o permanecer en el mercado de trabajo en condiciones dignas) y las consecuencias sociolaborales que de ello se derivan, queremos poner de relieve dos cuestiones principales.

Recordemos las directrices marcadas por la Unión Europea y, en particular, la recomendación de la Comisión sobre la promoción de políticas de *Inclusión Activa* de las personas que se encuentran al margen del mercado laboral; en ella se establece la garantía de ingresos como uno de los tres elementos fundamentales, además del fomento de unos mercados laborales inclusivos y de unos servicios de calidad.

La garantía de una renta -asistencial- que sustituya la renta salarial ante la ausencia de trabajo ha sido el pilar de las políticas pasivas de empleo. De este modo, se delimita un sistema complementario de protección que beneficia a aquellos sectores de la población en los que se produce una ruptura en los procesos habituales de acceso a unos recursos suficientes, ya sean los vinculados al trabajo o, alternativamente, los relacionados con las redes primarias de protección. Actualmente, el debate iniciado por sindicatos y partidos políticos sobre el derecho a una renta mínima, básica o garantizada, sobre el que no entraremos, es un paso más en la formulación de medidas tendentes a aumentar la protección social y acabar con la pobreza ante la situación de paro, la caída de las prestaciones, el empleo precario y, como consecuencia de todos estos factores, el aumento de la desigualdad.

En cualquier caso, estas ayudas -prestaciones, subsidios, rentas (activas, mínimas...)- por desempleo, no se limitan a cuestiones económicas destinadas a paliar situaciones de necesidad derivadas de la pérdida de recursos, sino que, además, se acompañan de otra serie de medidas claramente incardinadas en la política activa de empleo. Se constata que incluso en los programas más flexibles de activación, las personas se ven obligadas a realizar alguna acción para mantener el derecho a la asistencia: un compromiso de actividad, un itinerario de inserción, acudir a entrevistas periódicas, o cualquier otra acción que sea establecida por

los servicios pertinentes. Es un claro ejemplo de que las políticas pasivas actúan, no tanto como mecanismo de protección mientras se está fuera del mercado de trabajo, sino como dispositivo de cobertura para la reentrada en dicho mercado. Aún valorando esa puesta en servicio directo de las políticas pasivas en relación con las activas, sí debemos apuntar -y aquí nuestra primera consideración-, que este proceso entraña un riesgo elevado para las personas excluidas. Existen evidencias de las limitaciones de estos programas a la hora de favorecer la inserción laboral de las personas en situaciones más intensas de exclusión. La mayoría de las evaluaciones muestran que los programas de activación favorecen la vuelta al empleo de los perceptores de prestaciones asistenciales que cuentan con mejores niveles de cualificación y menores niveles de exclusión social; sin embargo, apenas tienen efecto en la inserción laboral de aquellos que llevan más tiempo vinculados a los mecanismos de asistencia social que, casi indefinidamente, continúan (sobre) viviendo de las ayudas públicas.

Las razones son muy variadas y, aunque en todos los casos endémicas, dependen del colectivo en cuestión. En todo caso, ya se trate de jóvenes o de personas de más edad, la causa en esencia es, *grosso modo*, la falta de sintonía entre la oferta y la demanda del mercado laboral, provocada, entre otros motivos, por las graves debilidades estructurales en los modelos económicos y los cambios que las nuevas tecnologías y el proceso de globalización están provocando en la esfera de las relaciones laborales. En el caso de España, los trabajadores despedidos como consecuencia de la crisis en sectores que fueron claves en los años de bonanza económica (p.e. la construcción) – ahora parados, en su mayoría de edad avanzada, y en un alto porcentaje de larga duración- carecen de las aptitudes necesarias para volver a encontrar trabajo.

El ineludible proceso de adaptación se ha visto dificultado por una escasez de medidas de reconversión profesional y formación continua, elementos necesarios en todo caso, pero claves en la inserción/ reinserción laboral de los colectivos de menor y mayor edad, por su especial vulnerabilidad. El aumento de las medidas que incidan en la vertiente formación/recualificación, junto con una gestión más eficaz de los recursos destinados al diseño, desarrollo y, en particular, a la implementación de las políticas activas de empleo y de intermediación laboral, resultan ser elementos-base para la consecución de los objetivos propuestos. Pero, insistimos, sólo a través de una gestión racional, eficaz y transparente de los recursos disponibles se conseguirán resultados en esta etapa de recuperación económica que iniciamos. Aún así, muchos parados de larga duración, especialmente los de mayor edad, apenas tendrán perspectivas de encontrar un nuevo trabajo, incrementándose su riesgo de exclusión social, y contribuyendo, lamentablemente, a corroborar los datos de estudios recientes que confirman el aumento de las desigualdades en España y la conformación progresiva de un país a dos velocidades.

En este mismo orden, y aquí nuestra segunda consideración, no podemos obviar otra realidad: aunque se consigan los objetivos propuestos y un elevado número de personas que quieren trabajar puedan acceder al mercado de trabajo, no podemos sino preguntarnos en qué condiciones.

Las transformaciones del mercado de trabajo en las últimas décadas y la salida de la crisis han supuesto el crecimiento del empleo en general, pero en muchas ocasiones -y en especial para los sectores con menor experiencia/ formación/recualificación (entre ellos jóvenes y mayores) - se ha tratado de empleos precarios, de baja calidad, de duración limitada y de escasa remuneración. El empleo estable y de calidad, a pesar de ser el que enarbola los objetivos de la política de empleo, queda relegado en la práctica a una posición ínfima.

El pensar que la estrategia de empleo es el mecanismo privilegiado para reducir la pobreza estructural y que la inclusión en el mercado de trabajo y la obtención de ingresos derivados de la prestación de la fuerza de trabajo es la mejor receta para salir del riesgo de pobreza, se cuestiona hoy fundadamente y con preocupación. Las nuevas orientaciones de las políticas laborales, que están fomentando la precarización y la contención salarial, o directamente la reducción de las tasas salariales como elemento central para mejora de la competitividad en esta etapa de recuperación, está haciendo aparecer en Europa, y por ende, más si cabe, en España, un fenómeno estructural en otros mercados de trabajo: la categoría de los trabajadores pobres.

Precisamente, los colectivos que han acaparado la atención de este estudio son los que, por excelencia, configuran la categoría de los nuevos trabajadores pobres. La pobreza laboral incrementa el riesgo de exclusión social y marginalidad y veda a los que la padecen el poder disfrutar de una ciudadanía plena. Esa ruptura del vínculo entre el individuo y la sociedad derivada de su no participación en el proceso productivo nos invita a la reflexión y exige de los gobiernos la articulación de medidas no sólo paliativas sino también preventivas, que hacen imprescindibles la complicidad y colaboración de las empresas, concienciadas -y con ellas la sociedad en general- de que éste es el camino más acertado.