

La població de 45 a 64 anys en situació d'atur de llarga durada

Resum executiu



Collecció Estudis i Informes. Número 43

LA POBLACIÓ DE 45 A 64 ANYS EN SITUACIÓ D'ATUR DE LLARGA DURADA

INFORME

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



Ponents

Montserrat Delgado
Llorenç Serrano

Director

Xavier Riudor

Gestor

Diego Herrera

Autors

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

Suport tècnic

Núria Olmedo

Membres del grup de treball

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

Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya
Barcelona, 2017



Els continguts d'aquesta obra estan subjectes a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada. Se'n permet la reproducció, distribució i comunicació pública sempre que se'n citi l'autor o autors i l'editor i no es faci un ús comercial de l'obra original ni se'n creïn obres derivades. Podeu consultar un resum dels termes de la llicència a:

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

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

A/e: ctesc@gencat.cat

ISBN: 978-84-393-9571-3 (obra completa)

Imatge:

“Fondo con diseño de necesito trabajo” creada per Natanaelginting - Freepik.com / Llicència gratuïta amb atribució

Barcelona, juny de 2017

1. RESUM EXECUTIU

1.1. INTRODUCCIÓ I METODOLOGIA

1.1.1. OBJECTE D'ESTUDI

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (CTESC), a iniciativa pròpia, acorda la realització d'un informe sobre l'atur de llarga durada en les persones de 45 a 64 anys centrat en les dificultats de la reinserció laboral. L'objectiu últim de l'informe és elaborar un conjunt de consideracions i recomanacions al Govern en aquest àmbit en compliment de la finalitat del CTESC, reconeguda a l'article 72.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

De manera transversal a tot l'informe, s'ha tingut en compte la diversitat interna de l'atur de llarga durada des del punt de vista del gènere i l'edat de les persones, així com d'altres característiques (nivell d'estudis, sector d'activitat, etc.), d'acord amb les possibilitats de la informació estadística i qualitativa disponible.

L'atur en general i l'atur de llarga durada en particular (el de més de dotze mesos) constitueixen un dels principals desequilibris dels mercats de treball i una causa important dels problemes econòmics i socials que afecten actualment milions de persones a tot el món i la Unió Europea. Diversos organismes i institucions d'àmbit internacional han manifestat recentment la seva inquietud envers aquesta realitat, considera com un dels desafiaments més importants als quals han de fer front els governs.

L'atur de llarga durada té uns costos personals, socials i econòmics importants. A més a més, com s'ha posat de manifest en diversos estudis, l'atur de llarga durada s'autoreforça i es converteix en un cercle viciós. Si aquesta situació es perllonga durant molt de temps, els problemes s'agreugen encara més i la probabilitat de reinserció laboral disminueix. Sánchez (2013) afirma en un article sobre l'atur de llarga durada que estar fora del mercat de treball “en ocasions s'alimenta amb estereotips que contaminen els processos de selecció” i en altres ocasions s'acaba “sent víctima de la manca de cultura a l'entorn de l'aprenentatge permanent o d'un sistema d'intermediació en què la darrera professió és una etiqueta que cenyeix qualsevol opció de creixement o reconversió professional, en detriment de les habilitats i competències personals”.

Cal tenir present també que l'atur de llarga durada no afecta tothom per igual sinó més aviat el contrari: és un fenomen que afecta amb més intensitat a determinades persones. Algunes dades publicades a nivell estatal suggereixen la importància que, en comparació amb altres factors analitzats, adquireix la variable edat a l'hora d'explicar la probabilitat que tenen les persones de caure en l'atur de llarga durada. Així, d'acord amb de la Rica i Anghel (2014), a igualtat de condicions, tenir més de 45 anys d'edat incrementaria les possibilitats de caure en l'atur de llarga durada el 50% respecte de les persones de menys de 30 anys i el 30% respecte de les persones que tenen entre 30 i 45 anys.

No en va, en el seu informe bianual sobre les pensions (*Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*) l'Organització de Cooperació i Desenvolupament (OCDE) crida l'atenció sobre les “dificultats severes” a què han de fer front les persones aturades de més edat que pretenen transitar cap a l'ocupació (2015: 78-79) i defineix com a “inacceptablement elevades” (2015: 10) les taxes d'atur de llarga durada de les persones treballadores de més edat.

1.1.2. METODOLOGIA

L'elaboració d'aquest informe s'ha dut a terme sobre la base d'un treball d'anàlisi documental i de tècniques d'investigació quantitatives i qualitatives.

S'ha realitzat una revisió extensa de fonts bibliogràfiques relacionades amb l'atur en general i amb l'atur de llarga durada en les persones de més edat en particular. Les fonts bibliogràfiques seleccionades representen una àmplia diversitat de punts de vista i disciplines. D'aquesta manera, el marc teòric i la resta de capítols de l'informe reflecteixen la pluralitat de plantejaments que existeix a l'entorn de l'atur de llarga durada en les persones de més edat.

L'aplicació de tècniques d'investigació quantitatives en l'objecte d'estudi ha consistit en l'explotació estadística de diverses bases de dades oficials relacionades amb el mercat de treball. Degut a les limitacions de les bases de dades, no sempre ha estat possible acotar les explotacions estadístiques d'acord amb les característiques de l'objecte d'estudi (*i.e.* persones de 45 a 64 anys i en situació d'atur de llarga durada) o de creuaments addicionals (*i.e.* sectors i ocupacions, nivells d'estudis, gènere, àmbit territorial, etc.). Tot i això, les consultes interactives de les bases de dades d'accés públic i l'accés a informacions detallades a partir de demandes *ad hoc* a diferents organismes ha permès elaborar una composició de lloc amb informacions d'interès econòmic i social.

D'altra banda, l'ús de tècniques d'investigació qualitatives ha consistit en la realització i anàlisi de 16 entrevistes semiestructurades a 25 representants d'organitzacions públiques i privades (*i.e.* administracions públiques, empreses, sindicats i entitats del tercer sector social). El treball de camp s'ha desenvolupat entre els mesos de juliol i desembre de 2016. Les entrevistes han tingut una durada aproximada d'una hora i quart i s'han enregistrat en suport àudio digital. La selecció de les 16 organitzacions que componen la mostra del treball de camp s'ha fet sobre la base de criteris de representativitat qualitativa, tant pel que fa a la tipologia dels recursos com al territori, encara que les organitzacions que operen a la província de Barcelona tenen una presència notable.

S'ha fet una transcripció natural de totes les entrevistes i s'ha dut a terme una anàlisi del discurs a partir d'un sistema de classificació per variables o àmbits temàtics inspirat en les preguntes del guió d'entrevista.

1.2. PRINCIPALS RESULTATS DE L'INFORME

1.2.1. LA POBLACIÓ DE 45 A 64 ANYS EN SITUACIÓ D'ATUR DEL LLARGA DURADA

Les conseqüències de la darrera crisi econòmica sobre les persones de més edat no tenen precedents als països de l'OCDE (Sonnet, Olsen i Manfredi, 2014 i Wanberg, Hamann, Kanfer *et al.*, 2015). A diferència del que va succeir en les recessions dels anys 70, 80 i 90, la crisi econòmica iniciada l'any 2008 ha generat un nivell d'atur més alt en les persones joves que en les persones de més edat. En canvi, l'atur de llarga durada (més d'un any) i de molt llarga durada (més de dos anys) afecta especialment els treballadors i treballadores de 45 a 64 anys que han perdut la seva ocupació. Aquesta situació coincideix en el temps amb un moment en què aquest col·lectiu és el segment de la força de treball que més ràpidament creix.

TAULA 1. Activitat i atur de la població activa segons grup d'edat. Catalunya 2016

	16-44	45-64	16-64
Taxa d'activitat	80,2	77,0	78,8
Taxa d'atur	17,0	14,1	15,8
Taxa d'atur de llarga durada	8,3	10,4	9,2
Nombre de persones aturades de llarga durada (milers)	182	161	343
Incidència de l'atur de llarga durada	48,7	73,9	58,0
Taxa d'atur de molt llarga durada	5,6	8,1	6,6
Pes relatiu de la població activa per grups d'edat	58,9	41,1	100,0
Pes relatiu de la població aturada per grups d'edat	63,2	36,8	100,0
Pes relatiu de la població aturada de llarga durada per grups d'edat	53,1	46,9	100,0
Pes relatiu de la població aturada de molt llarga durada per grups d'edat	49,6	50,4	100,0

Unitats: percentatges i nombres absoluts.

Font: elaboració pròpia a partir de l'EPA (INE).

D'acord amb les dades de l'EPA de l'any 2016, l'atur de llarga durada sembla afectar més a la població amb edats compreses entre els 55 i els 59 anys, de sexe femení, de nacionalitat estrangera, de nivells educatius més baixos i que constitueix llars unipersonals o monoparentals. Així, la desagregació de les dades posa de manifest el següent:

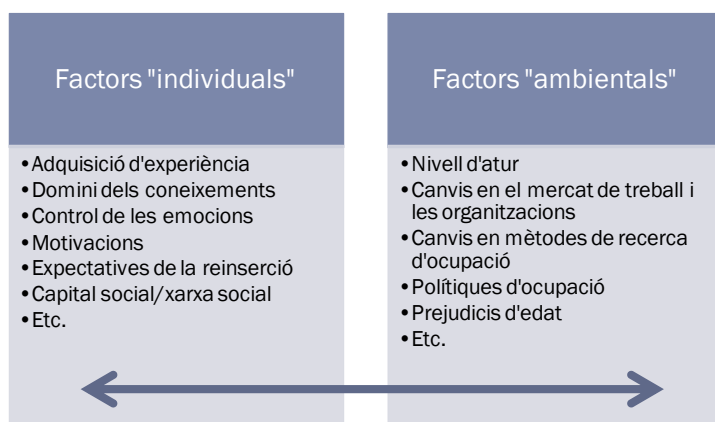
- Edat: la incidència de l'atur de llarga durada en les persones de 45 a 64 anys s'incrementa amb l'edat. Així, el 67,9% de les persones aturades de 45 a 49 anys porta més d'un any en aquesta situació, una incidència que puja fins el 81,8% en les persones de 60 a 64 anys. La taxa d'atur de llarga durada més elevada es registra en les persones de 55 a 59 anys (12,7%), seguida per les persones de 60 a 64 anys (11,2%).
- Sexe: la incidència de l'atur de llarga durada és similar en homes i dones (74,4% vs. i 73,5%). Tot i això, la taxa d'atur de llarga durada és més baixa en els homes que en les dones (9,4% vs. 11,6%).
- Nacionalitat: la incidència de l'atur de llarga durada en les persones de nacionalitat espanyola i estrangera no és molt diferent (73,7% vs. 75,0%). En canvi, la taxa d'atur de llarga durada és el doble de gran en la població estrangera que en l'espanyola (20,0% vs. 9,5%).
- Educació: la incidència de l'atur de llarga durada es redueix, *grosso modo*, a mesura que s'incrementa el nivell d'estudis: 79,6% en persones aturades amb estudis primaris o inferiors vs. 68,0% en persones que han assolit estudis superiors. Al mateix temps, la taxa d'atur de llarga durada és quatre vegades més elevada en les persones aturades amb estudis primaris o inferiors que en les persones amb estudis superiors (20,3% vs. 5,4%).
- Tipus de llar: l'afectació de l'atur de llarga durada és més gran en les llars unipersonals (amb una incidència del 77,1% i una taxa del 13,0%) i en les llars monoparentals (incidència del 81,7% i taxa del 12,1%).

1.2.2. LA TRANSICIÓ DE L'ATUR A L'OCUPACIÓ

Els principals resultats dels meta-anàlisi a l'entorn de l'edat i la reinserció laboral posen de manifest l'existència d'una relació negativa d'ençà els anys 80 entre l'edat de les persones, d'una banda, i la rapidesa i probabilitat de la reinserció laboral, de l'altra. A més a més, se sap que als països de l'Europa occidental aquesta relació negativa s'accentua en moments caracteritzats per una elevada taxa d'atur

(Wanberg *et al.*, 2015). Tanmateix, el trànsit de l'atur a l'ocupació no només depèn de factors de tipus "ambiental" sinó també de la seva interacció amb els factors de tipus "individual".

FIGURA 1. Factors "individuals i factors "ambientals" que interactuen en la reinserció social



Font: elaboració pròpia a partir de Wanberg, Hamann, Kanfer *et al.* (2015).

En base a les dades de l'Observatori del Treball i Model productiu es pot destacar que les persones de 45 a 64 anys en atur de llarga durada tenen una probabilitat més baixa de transitar de l'atur a l'ocupació d'un trimestre a l'altre, i una més alta de romandre a l'atur o transitar cap a la inactivitat, que les persones de 45 a 64 anys en atur de curta durada i que les persones de 16 a 44 anys en atur de llarga durada. Tot i això, les diferències són més petites els anys culminants de la crisi econòmica: el 2011 i el 2012. Amb la recuperació recent, les diferències tornen a situar-se pròximes a les que existien abans de la gran recessió. És a dir, s'observa una influència més baixa del cicle econòmic en les probabilitats de transició de les persones aturades de llarga durada de 45 a 64 anys que en els altres dos col·lectius.

L'augment de la probabilitat de trobar ocupació en les persones de 45 a 64 anys aturades de curta durada (del 15,4% l'any 2012 al 29,9% l'any 2016) hauria de permetre frenar una part de l'augment de l'atur de llarga durada per la via d'entrada (*i.e.* persones aturades de curta durada que esdevenen aturades de llarga durada). D'altra banda, però, la probabilitat per transitar de l'atur a la inactivitat ha disminuït, particularment en les persones aturades de llarga durada i concretament en les que fa quatre anys o més que busquen una ocupació. Així doncs, les dades apunten que aquest col·lectiu continuarà en situació d'atur i generarà una situació d'histèresi o d'acumulació de més temps a l'atur tot i l'existència de vacants disponibles al mercat de treball.

Les persones entrevistades són conscients del caràcter multifactorial de l'atur de llarga durada. En qualsevol cas, no atribueixen l'acumulació de temps d'atur en les persones de més edat a un suposat declivi de les seves capacitats intel·lectuals. L'evidència empírica corrobora l'impacte positiu de l'experiència i altres fortaleses de les persones de més edat (*i.e.* control de les emocions, habilitats socials, lleialtat, etc.) en la productivitat del treball i la sostenibilitat de les organitzacions (Sonnet *et al.*, 2014). De fet, la diversitat d'edats millora els resultats de les organitzacions quan el disseny dels llocs de treball, dels temps i de la formació té en compte les necessitats específiques dels col·lectius i els cicles vitals.

Dins d'aquest context, la consideració dels prejudicis i la discriminació per raó d'edat en el mercat de treball esdevé fonamental. Diversos estudis posen de manifest la importància que la població atribueix a una realitat que s'ha aguditzat arran de la crisi econòmica (Laparra, Zugasti, Martínez Virto *et al.*, 2014, Serrano, 2011). D'acord amb l'enquesta sobre la "Percepció de la discriminació a Espanya" del CIS (2013), el percentatge de persones que consideren la discriminació per raó d'edat com a molt o bastant freqüent ha passat del 26,2% al 47% entre els anys 2007 i 2013. Al mateix temps, la discriminació per raó d'edat en el mercat de treball és la més freqüent de totes les discriminacions reportades segons combinació de motiu i àmbit (engloba el 9,7%).

Pel que fa a les persones de 45 a 64 anys, aquestes tenen una probabilitat més elevada d'experimentar discriminació per raó d'edat a igualtat de condicions. Més concretament, les persones de més edat constitueixen el grup que experimenta més discriminacions per raó d'edat en el mercat de treball: el 12% afirmen ser víctimes d'aquesta pràctica. Les dones, a més a més, tenen una probabilitat més elevada que els homes de patir discriminacions en general i en l'àmbit laboral.

1.2.3. LES CONSEQÜÈNCIES DE L'ATUR DE LLARGA DURADA

L'impacte més directe i immediat de l'atur -i sobretot de l'atur de llarga durada- és la pèrdua d'ingressos en les economies familiars. A mitjà termini, la reducció del consum familiar pot tenir conseqüències negatives sobre el benestar de les persones si l'accés a algunes necessitats bàsiques es posposa indefinidament (*i.e.* alimentació saludable, serveis de salut, educació, formació, cultura i lleure) (Nichols, Mitchell i Lindner, 2013). Segons l'Enquesta de Condicions de Vida (ECV) de l'INE, el 21,4% de les persones de 45 a 64 anys es troba en situació de risc de pobresa o exclusió social l'any 2015 a Catalunya. Aquest percentatge s'incrementa fins el 47,0% i el 53,8% quan les persones d'aquest tram d'edat es troben respectivament a l'atur i a l'atur de llarga durada.

Alhora, l'efecte negatiu de l'atur sobre els salaris posteriors a la reinserció laboral, i sobre les pensions de jubilació, està ben documentat (Nichols *et al.*, 2013). Això afecta particularment les dones que han ocupat llocs de treball de forma intermitent en sectors feminitzats amb salaris més baixos i que, per tant, tenen prestacions més curtes i amb imports més baixos.

De fet, les persones entrevistades en el context d'aquest estudi consideren que a la major part dels casos les condicions de la reinserció laboral de les persones treballadores de més edat són pitjors que les que tenien abans de l'esclat de la crisi. Es menciona, en aquest sentit, que els salaris són comparativament més baixos, que s'incrementa el pes relatiu dels contractes temporals i del treball a temps parcial, i que els horaris laborals estan més allunyats del paradigma de la conciliació entre la vida laboral, familiar i personal. Les dades estadístiques disponibles confirmen algunes tendències d'aquesta percepció. Així, entre els anys 2006 i 2016 la contractació indefinida de treballadors i treballadores de 45 a 64 anys s'ha reduït del 20,3% al 13,8%.

L'atur de llargada durada té impactes negatius en la convivència familiar, així com en els resultats escolars, la continuïtat educativa i els ingressos futurs dels nens i nenes de les famílies que pateixen aquesta situació (Nichols *et al.*, 2013). L'atur de llarga durada també té conseqüències en els barris i les comunitats on s'hi concentra: debilita i descapitalitza les xarxes socials i això actua en detriment de la probabilitat de reinserció laboral de les persones, atès que una part important de les ofertes d'ocupació són informals i es mobilitzen a través del boca-orella. Vazquez-Grenno (2012) constata a través de les dades de fluxos de l'EPA que el mètode de recerca d'ocupació més comú en les persones aturades, amb un 82,0% d'utilització, és l'activació de la xarxa social (els contactes personals).

La pèrdua involuntària del lloc de treball i l'acumulació de temps a l'atur també afecta negativament la salut física i mental de les persones que es troben en aquesta situació, així com la dels seus fills i filles (Observatori del Sistema de Salut de Catalunya, 2017). Aquest fet és molt important perquè la desigualtat en la primera infància és un productor important de desigualtats en la vida adulta i en les capacitats que promouen el desenvolupament global d'una societat.

S'han constatat impactes negatius de l'ansietat i la depressió sobre els estils de vida, especialment en el cas dels homes i de les persones aturades de més edat, que amb el pas del temps deriven en un increment del risc de mortalitat i de la mortalitat prematura (Catalano, Goldman-Mellor, Saxton *et al.*, 2011). Les conseqüències de l'atur sobre la salut mental de les persones s'amplifiquen a mesura que passa el temps i, sobretot, a partir del moment en què s'esgoten les prestacions contributives i no contributives. Les diferències constatades entre països pel que fa a l'associació atur-morbiditat suggereixen la importància que poden tenir les polítiques socials sobre el benestar de les persones i les famílies.

1.2.4. LA GARANTIA D'INGRESSOS

En aquest sentit, la major part de les persones entrevistades coincideixen en assenyalar que la garantia d'ingressos és una condició favorable a la reinserció laboral atès que facilita la recerca d'una ocupació, la participació en processos d'activació laboral i el seguiment i finalització de les accions formatives. Per aquest motiu, coincideixen en què s'ha d'assegurar la complementarietat entre les mesures orientades a facilitar la transició de l'atur a l'ocupació i les mesures de protecció social o garantia d'ingressos.

Es constata que el sistema de garantia d'ingressos té a Catalunya una capacitat limitada per protegir les persones aturades. Cal destacar: 1) la quantia baixa de les prestacions i el seu abast subjectiu limitat; 2) l'existència de buits de protecció que afecten particularment les persones aturades de llarga durada; 3) els temps d'espera per poder accedir a algunes prestacions i 4) per reactivar-les després que hagin estat interrompudes per la transició cap a l'ocupació, un cop finalitzat el contracte de treball; 5) la incompatibilitat de les prestacions amb el treball remunerat, llevat quan el treball per compte d'altri es realitzi a temps parcial; i 6) la manca d'adequació del sistema a un context socioeconòmic caracteritzat per la cronificació de moltes situacions d'atur i la generació de contractes de treball de curta durada.

Aquesta problemàtica s'evidencia en l'evolució de la taxa de cobertura de la protecció per atur en persones treballadores de 45 anys i més a Catalunya, la qual ha passat del 84,4% l'any 2007 al 59,5% l'any 2016.¹ El sistema de protecció per atur està concebut per reduir l'impacte econòmic que es deriva de la manca transitòria d'ocupació en un context econòmic més favorable.

Tot això pot explicar l'accent que les persones entrevistades posen en l'accés de les persones en situació d'atur a l'economia submergida com a via per complementar una protecció insuficient i discontinua. Aquest tipus de treball és, però, font de desigualtats, pobresa i exclusió social perquè no és generador de drets.

1.2.5. LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ

1.2.5.1. MARC GENERAL

La durada de les vides laborals i els processos de reinserció laboral no es poden deslligar de les polítiques d'ocupació. Alguns països han dut a terme reformes institucionals amb l'objectiu d'afavorir la continuïtat laboral de les persones de més edat. L'assumpció del principi d'igualtat i no discriminació per raó d'edat comporta en teoria l'adopció de polítiques encaminades a generar mercats de treball inclusius. Tot i això, la potencialitat de l'ordenament jurídic pot arribar a desincentivar les transicions des de l'atur cap a l'ocupació quan la regulació condueix les persones aturades de més edat cap a la retirada anticipada del mercat de treball i l'entrada en la situació de jubilació, tal com passa a Espanya (Serrano, 2011) i en altres països europeus (Been i Van Vliet, 2014).

Les polítiques d'ocupació a Catalunya es desenvolupen en el marc de l'Estratègia Europa 2020 i les directrius europees d'ocupació. Alhora, la Llei d'ocupació estatal (2015) assenta les bases de les polítiques d'ocupació i l'Estratègia espanyola d'activació per a l'ocupació 2014-2016 reflecteix les polítiques d'ocupació a desenvolupar en el conjunt de l'Estat. Un dels objectius d'aquesta estratègia és afavorir l'ocupabilitat dels treballadors i treballadores de més de 45 anys en atur de llarga durada. En l'àmbit de Catalunya, la Llei d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) estableix el principi d'igualtat d'oportunitats, no discriminació, cohesió social i personalització dels serveis. Aquests principis es reflecteixen en l'Estratègia catalana per a l'ocupació 2012-2020 (ECO 2012-2020), la qual situa com a col·lectius prioritaris les persones de més de 45 anys i les que es troben en atur de llarga durada.

¹ Les dades engloben les prestacions contributives i assistencials. En el cas de la Renda Activa d'Inserció (RAI) s'inclouen tots els supòsits.

Tanmateix, a la política d'ocupació estatal no hi ha cap mesura o instrument pràctic actualment en vigor adreçat específicament a aquest col·lectiu de persones. I, pel que fa a la política d'ocupació catalana, les persones entrevistades critiquen l'absència d'una visió estratègica a mitjà i llarg termini i la manca d'estabilitat d'unes mesures que com la formació, l'orientació, el reconeixement i acreditació de competències i la prospecció i intermediació tenen caràcter de programa en lloc de serveis.

1.2.5.2. POLÍTIQUES PER AL MANTENIMENT DE L'OCUPACIÓ

Quant a les polítiques per al manteniment de l'ocupació de les persones de més edat, es posa de manifest que la lògica de l'"envelliment actiu", amb la qual es pretén entre d'altres coses allargar la vida laboral, xoca amb la realitat del mercat de treball, on les persones treballadores de més edat ho tenen cada vegada més complicat per mantenir una ocupació estable.

Cal assenyalar que les polítiques estatals orientades a fomentar la continuïtat de la vida laboral s'han dut a terme bàsicament mitjançant la reforma del sistema de protecció social, concretament, a través de l'enduriment de les condicions d'accés a les prestacions d'atur i jubilació. Els resultats de les avaluacions mostren que aquestes mesures no són efectives. Contràriament, d'acord amb l'OCDE (2006) i amb autors com Sonnet *et al.* (2014), les iniciatives que sí contribueixen a allargar les vides laborals són les que incideixen paral·lelament en l'oferta (*i.e.* els treballadors i les treballadores) i la demanda (*i.e.* les organitzacions): 1) incentius econòmics per premiar la continuïtat laboral; 2) canvis en les pràctiques de les organitzacions per eliminar les discriminacions per raó d'edat; i 3) millores en la formació per augmentar l'ocupabilitat de les persones.

Més recentment, s'ha desenvolupat al conjunt de l'Estat un conjunt de mesures per poder compatibilitzar la pensió de jubilació amb el treball remunerat, bàsicament a través de la jubilació parcial, la flexible i l'activa. Tot i això, encara es troben a faltar mesures de gestió de la diversitat d'edat a les organitzacions en un context d'envelliment de la població, en línia amb el que es fa en alguns països europeus.

En relació amb el manteniment de l'ocupabilitat, s'ha de valorar l'accés relativament baix de les persones treballadores de més edat a la formació contínua, tot i que es constata una millora en els darrers anys. Cal ressaltar que l'acreditació de competències adquirides a través de l'experiència laboral o per vies no formals i informals també són peces clau per al manteniment i la millora de l'ocupabilitat. El Govern de la Generalitat fa palesa la importància que dóna a aquesta qüestió amb l'aprovació, l'any 2016, del primer Pla d'acreditació i qualificació professionals 2016-2018, el qual prioritza les persones més grans de 45 anys.

Tot i això, la realitat encara està allunyada dels *desideratums* polítics. No en va, la formació i l'acreditació de competències generen una part rellevant de les crítiques que les persones entrevistades formulen en relació amb els dispositius dissenyats per afavorir tant la continuïtat com el retorn laborals de les persones treballadores. Pel que fa a la formació, es produeixen decalatges temporals importants entre el període de convocatòria de les subvencions i el de realització de les accions formatives. Al mateix temps, els continguts i durada de les accions formatives no s'adeqüen tant a les necessitats de les persones i el teixit productiu com a les possibilitats dels proveïdors. Pel que fa a l'acreditació de competències, el programa anual resulta clarament insuficient i es limita a un conjunt reduït de competències.

1.2.5.3. POLÍTIQUES PER A LA REINSERCIÓ LABORAL

Quant a les polítiques de reinserció laboral, l'atenció personalitzada, entesa com l'adaptació dels serveis a les necessitats de cada individu, ha passat a ser considerada un factor clau en les polítiques de la UE. En l'àmbit de Catalunya, cal fer referència a l'aprovació l'any 2016 d'un nou Programa d'orientació professional del SOC, el qual preveu incidir en l'atenció personalitzada i aplicar un sistema

de tutorització i seguiment, així com a l'aplicació l'any 2017 de la metodologia dels programes integrals en les actuacions de les entitats dirigides a persones de més de 30 anys en atur de llarga durada.

Aquests instruments poden esdevenir un pas endavant per afavorir la inserció dels col·lectius amb més dificultats, atès que la situació a Catalunya i en el conjunt de l'Estat en l'àmbit de l'atenció i l'orientació personalitzada té encara molt marge de millora. De fet, la major part de les persones entrevistades considera que s'ha de garantir una atenció personalitzada i primerenca a les persones que cauen en situació d'atur per tal d'evitar l'acumulació de temps d'atur i el desànim. Diversos estudis assenyalen la influència positiva que pot exercir una recerca d'ocupació intensa i eficaç en la relació entre l'edat de les persones i els resultats de la reinserció laboral (Wanberg *et al.*, 2015).

De fet, les persones aturades tendeixen a utilitzar més canals de recerca d'ocupació a mesura que romanen en aquesta situació durant el primer any, moment a partir del qual comencen a prescindir-ne progressivament (Vazquez-Grenno, 2012). Les persones entrevistades no consideren que els treballadors i treballadores de més edat estiguin menys motivades que les més joves a l'hora de buscar un lloc de treball sinó que es desanimen davant de les seves possibilitats reals de reinserció laboral. En un informe recent d'àmbit estatal, Addecco (2014) conclou que el volum d'ofertes de treball adreçat a les persones de 45 anys i més representa el 6,6% del total en comparació amb el 53,2% en el cas de les persones de 25 a 34 anys. Les expectatives de reinserció laboral poden ser més elevades quan la persona que busca un lloc de treball se sent satisfeta amb la seva xarxa social i confia en els resultats de la seva recerca (Petrucci, Blau i McClendon, 2015, O'Loughlin, Szmigin, McEachern *et al.*, 2016).

Dit això, les persones entrevistades subratllen les potencialitats que podrien emanar d'un model d'atenció i orientació primerenca centrat en les necessitats de les persones aturades i basat en principis d'actuació com la flexibilitat, la proximitat i l'atenció emocional i psicològica. Entre els reptes que es presenten, destaquen la càrrega elevada de treball del personal dels serveis públics d'ocupació, la manca d'eines de perfilat i l'absència d'una estratègia coherent d'activació. Per exemple, segons el SOC l'any 2015 només el 4,7% de les persones de més de 45 anys en situació d'atur i el 2,4% de les que estaven en situació d'atur de llarga durada va participar en accions de formació per a l'ocupació.

Per acabar, les persones entrevistades també reconeixen la prospecció i intermediació com una funció potencialment favorable a la detecció de necessitats i la reinserció laboral de les persones treballadores en situació d'atur, particularment a través d'experiències de formació i treball, i critiquen l'escassa rellevància que té sobre el terreny. Contràriament, les bonificacions a la Seguretat Social generen opinions dividides. D'una banda, dues tercers parts de les persones subratllen que consumeixen una part important dels recursos destinats a polítiques públiques i que, en canvi, són poc eficients. De l'altra, una tercera part de les persones considera que, a igualtat de condicions, les bonificacions a la Seguretat Social poden afavorir la contractació, sobretot si es simplifiquen els tràmits i si s'adrecen a un nombre reduït de col·lectius.

1.2.5.4. RECOMANACIONS

Sobre la base d'aquesta composició de lloc, les persones entrevistades formulen un conjunt de recomanacions generals i específiques que es resumeixen a continuació:

FIGURA 2. Recomanacions generals

<p>Model productiu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificar el model productiu i impulsar els sectors competitiu i innovadors • Orientar el model productiu cap a jaciments potencials d'ocupació • Incorporar la perspectiva de la diversitat • Millorar la coordinació entre el sistema educatiu i el teixit productiu
<p>Administració pública i SOC</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Avançar en la simplificació i agilització burocràtica • Millorar la coordinació entre departaments i administracions • Dotar de més recursos al SOC i reduir la ràtio d'atenció professional • Garantir l'atenció immediata, contínua, integral i personalitzada • Transformar les polítiques d'ocupació de programes anuals a serveis estables • Adaptar les polítiques d'ocupació a cada context • Desenvolupar un model de concertació territorial que afavoreixi la coordinació • Reconèixer institucionalment les associacions de persones aturades de més edat
<p>Complementarietat de mesures</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir la protecció econòmica a les persones en atur • Agilitar la reactivació de les prestacions un cop finalitzats els contractes de treball • Compatibilitzar les prestacions amb determinades condicions de reinserció laboral
<p>Disseny de mesures</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Majoritàriament: desenvolupar mesures de reinserció laboral transversal • Minoritàriament: dissenyar mesures de reinserció laboral en funció dels col·lectius
<p>Prejudicis d'edat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprofundir en el coneixement científic dels prejudicis i estereotips d'edat • Impulsar una cultura de les organitzacions basada en la gestió de la diversitat d'edats • Impulsar accions formatives sobre la gestió de la diversitat d'edat en les organitzacions

Font: elaboració pròpia.

FIGURA 3. Recomanacions específiques

Atenció primerenca i suport emocional	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar atenció immediata i personalitzada • Garantir el suport emocional i psicològic des del primer moment • Conscienciar sobre els impactes negatius de l'acumulació de temps d'atur • Conscienciar i apoderar en relació amb el context socioeconòmic i laboral actual
Atenció personalitzada i orientació	<ul style="list-style-type: none"> • Dotar de més recursos els serveis i reduir les ràtios d'atenció professional • Garantir una atenció personalitzada ("a mida" de les necessitats de les persones) • Elaborar perfils dels usuaris i usuàries dels serveis • Oferir suport per al treball d'autoanàlisi i apoderament de les persones • Diversificar els mètodes de recerca d'un lloc de treball i reforçar la xarxa social • Personalitzar les necessitats formatives • Combinar l'atenció laboral i l'atenció social de les persones
Garantia d'ingressos	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir la protecció econòmica a les persones en situació d'atur • Combinar les polítiques d'ocupació amb la garantia d'ingressos
Activació per a l'ocupació	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar les persones en atur cap a la reinserció laboral • Prioritzar la reinserció laboral per sobre de la formació • Diversificar els mètodes de recerca d'un lloc de treball
Formació per a l'ocupació	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar el sistema de formació per a l'ocupació de programa anual a servei estable • Adaptar l'oferta formativa a les necessitats de les persones i les empreses • Impulsar l'adquisició i reforçament de les competències transversals • Impulsar accions formatives que s'anticipin a les transformacions del model productiu • Reforçar la presència de la formació per a l'ocupació en l'ordre de prioritats
Reconeixement i acreditació de competències	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar el sistema d'acreditació de competències de programa anual a servei estable • Donar més protagonisme a l'acreditació de competències en tant que política d'ocupació • Ampliar l'àmbit de les competències susceptibles de ser acreditades • Incloure-hi les competències adquirides informalment i transferibles al mercat de treball • Simplificar i agilitar els tràmits per a l'acreditació de competències
Prospecció i intermediació	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar-hi més recursos • Posar en valor les fortaleses de les persones treballadores de més edat • Combinar accions formatives amb accions d'experiència laboral
Bonificacions a la Seguretat Social	<ul style="list-style-type: none"> • En contra: destinar aquests recursos a altres polítiques d'ocupació més eficaces • A favor: simplificar els tràmits i flexibilitzar els requisits d'accés per part de les empreses • A favor: recuperar la política d'incentius a la contractació de persones de més edat anterior a l'any 2012 • A favor: no generalitzar els perfils que donen drets a bonificacions a la Seguretat Social
Mecanisme de segona oportunitat de les empreses	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar plans de viabilitat empresarials primerencs • Impulsar un sistema de reacció ràpida als problemes d'insolvència • Garantir el finançament bancari de les empreses • Millorar les condicions de venda i adquisició de les unitats productives dins del concurs de creditors • Acollir i acompanyar la persona que ha perdut l'empresa en el seu procés de recol·locació • Millorar la percepció social davant del fracàs dels projectes empresarials

Font: elaboració pròpia.

1.3. CONSIDERACIONS I RECOMANACIONS

El CTESC, a partir dels resultats d'aquest informe, vol fer arribar al govern un seguit de consideracions i recomanacions amb l'objectiu que es puguin valorar a l'hora d'elaborar polítiques relacionades amb l'atur de llarga durada de les persones de 45 a 64 anys.

El CTESC és conscient que algunes de les recomanacions apuntades requereixen d'un marc competencial superior al que a hores d'ara disposa la Generalitat. De tota manera, es considera que aquest fet no hauria de ser un impediment a l'hora de formular-les atesa la capacitat del Govern per negociar amb altres administracions la possibilitat d'implementar-les, així com per influir en el desenvolupament d'iniciatives que incorporin l'esperit de les propostes presentades.

1.3.1. SOBRE LA NECESSITAT D'UNES POLÍTIQUES ADREÇADES A LES PERSONES ATURADES DE LLARGA DURADA DE 45 A 64 ANYS

L'atur en general i l'atur de llarga durada en particular (el de les persones actives que porten més d'un any sense feina) constitueixen un dels principals desequilibris dels mercats de treball i una causa important dels problemes econòmics i socials que afecten actualment molts països del món i de la Unió Europea. Diversos organismes i institucions d'àmbit internacional han manifestat recentment la seva inquietud envers aquestes realitats, considerades com uns dels reptes més importants als quals han de fer front els governs.

Al llarg de l'informe, s'ha recollit un important corpus d'evidència empírica que demostra que l'atur de llarga durada i de molt llarga durada (més de dos anys de recerca d'ocupació) són realitats que afecten particularment a les persones treballadores de més edat que han perdut el seu lloc de treball. D'acord amb de la Rica i Anghel (2014), a igualtat de condicions, tenir més de 45 anys d'edat incrementa la probabilitat de caure en l'atur de llarga durada a Espanya: el 50% respecte de les persones de menys de 30 anys i el 30% respecte a les persones que tenen entre 30 i 45 anys.

Segons les dades de l'EPA, l'any 2016 les persones de 45 a 64 anys representen el 42,1% de la població de 16 a 64 anys i el 41,1% de la població activa d'aquestes edats. No obstant, la població de 45 a 64 anys concentra el 36,8% de les persones aturades, el 46,9% de les persones en situació d'atur de llarga durada i el 50,4% de les persones en situació d'atur de molt llarga durada. Dins del col·lectiu, l'atur de llarga durada afecta al 73,9% del total i el de molt llarga durada al 58,0%. En altres paraules, gairebé 3 de cada 5 persones aturades de 45 a 64 anys porten més de 2 anys a l'atur. Tampoc no es pot deixar de banda el fenomen entès com atur de llarga durada encobert, apuntat en l'informe, que encara incrementaria les dades comentades en aquest paràgraf.

En l'informe també ha quedat constatat que aquest col·lectiu té una probabilitat més baixa de transitar de l'atur cap a l'ocupació i, en canvi, una probabilitat més elevada de romandre a l'atur o transitar cap a la inactivitat.

Hi ha diversos subgrups que tenen una taxa d'atur de llarga durada més elevada, com són: tenir una edat entre 55 i 59 anys, ser dona, tenir nacionalitat estrangera, viure en llars amb 5 o més membres o en llars unipersonals o monoparentals, així com tenir un nivell educatiu de primària o inferior. Al mateix temps, en el marc teòric i en algunes entrevistes es constata que les persones treballadores que han treballat molts anys en una mateixa empresa o lloc de treball tenen en general més dificultats per transitar de l'atur a l'ocupació i, per tant, la seva taxa d'atur és comparativament elevada.

En concret, la taxa d'atur dels treballadors i treballadores que tenen un nivell d'educació primària o inferior és del 25,5% envers el 7,9% de les persones que tenen estudis superiors. Alhora, les taxes d'atur de llarga durada són quatre vegades més elevades en les persones amb estudis primaris o inferiors que amb estudis superiors (20,3% i 5,4%, respectivament).

Al mateix temps, cal tenir present un conjunt de factors que juguen en contra de les persones de més edat a l'hora de transitar de l'atur cap a l'ocupació:

- Una tendència general envers la reducció de la xarxa social a mesura que avança l'edat de les persones, així com un debilitament intern o descapitalització d'aquest recurs com a conseqüència directa de l'atur de llarga durada, sobretot en entorns socialment desafavorits.
- Un risc més elevat de quedar-se enrere respecte dels canvis tecnològics i la transformació de les necessitats en el mercat de treball.
- Els estereotips negatius per raó d'edat, com ara que les persones de més edat estan poc motivades, tenen una productivitat més baixa, menys interès per formar-se, més resistència al canvi o més problemàtiques de conciliació familiar. Aquests estereotips expliquen en gran mesura que la discriminació per raó d'edat en el mercat de treball sigui la més freqüent de totes les discriminacions reportades en l'enquesta del Centre d'Investigacions sociològiques (CIS) de l'any 2013 sobre la "Percepció de la discriminació a Espanya".

Les conseqüències de l'atur de llarga durada es podrien concretar en dos grans àmbits: impactes econòmics i socials, d'una banda, i impactes sobre l'estat de salut, de l'altra.

- Quant als impactes econòmics i socials, resulta obvi que l'impacte més directe i immediat de l'atur de llarga durada és la pèrdua d'ingressos en les economies familiars. A mig i llarg termini, la reducció del consum familiar pot afectar a l'alimentació, al requeriment dels serveis de salut, l'educació i formació, l'habitatge, el lleure, etc. Al mateix temps, la pèrdua involuntària del lloc de treball té efectes negatius sobre els salaris posteriors a la reinserció laboral, sobre les pensions de jubilació i sobre la pèrdua d'oportunitats sociolaborals dels fills i filles. En aquest sentit, hi ha evidència empírica que indica que l'atur de llarga durada pot impactar negativament en els resultats escolars, així com en la continuïtat escolar dels infants. Per la seva banda, l'anàlisi qualitativa ha posat igualment sobre la taula les conseqüències negatives de l'atur de llarga durada sobre la convivència familiar. Entre aquestes destaca l'emergència de tensions familiars relacionades amb l'atribució de culpabilitats o els impactes emocionals associats amb les dificultats per transitar de nou cap a l'ocupació.
- Diversos estudis, com els de l'Observatori del sistema de salut de Catalunya, reporten deterioraments importants de la salut de les persones en situació d'atur i, sobretot, en atur de llarga durada. L'anàlisi qualitativa de l'informe destaca l'impacte de l'atur de llarga durada sobre la salut mental de les persones, tant pel que fa a l'erosió de l'autoestima i la confiança com al desenvolupament de trastorns mentals complexos.

1.3.2. DIMENSIONS D'UNA POLÍTICA PÚBLICA PER COMBATRE L'ATUR DE LLARGA DURADA DE LES PERSONES ENTRE 45 I 64 ANYS

L'assumpció del principi d'igualtat i no discriminació per raó d'edat és la base per a l'adopció de polítiques d'ocupació encaminades a generar mercats de treball inclusius, contribuint a superar les limitacions en l'accés i el manteniment de l'ocupació per raó d'edat. El capítol sobre polítiques d'ocupació en relació amb les persones de 45 a 64 anys ha permès fer una radiografia força exhaustiva dels principals elements que componen una política pública que pretén donar suport a aquestes persones, tant pel que fa al foment de la seva permanència en l'ocupació i reinserció laboral –en el cas que hagin perdut la feina– com a la garantia d'uns recursos econòmics mentre estiguin en situació d'atur.

Com a observació prèvia, cal assenyalar que en el capítol d'anàlisi qualitativa són recurrents les referències a la insuficiència de recursos d'unes polítiques públiques que tenen per davant el repte d'atendre eficaçment les necessitats que es deriven de les elevades xifres d'atur i d'atur de llarga durada.

Manca de coordinació entre administracions, actors i dispositius específics

Una mirada global de les polítiques adreçades al col·lectiu objecte d'estudi reflecteix una manca de coordinació entre administracions, actors i dispositius específics, especialment en relació amb la complementarietat entre les polítiques de garantia d'ingressos i les destinades a la reinserció laboral de les persones en situació d'atur. En el cas català, això implica diferents nivells administratius atesa la distribució de competències. En aquest informe s'han recollit experiències d'altres països que es poden tenir en compte per corregir la situació actual. En aquest sentit, poden ser d'utilitat les experiències d'Intreo a Irlanda o Pole Emploi a França, com a organismes que fusionen la gestió de les prestacions d'atur i les polítiques actives d'ocupació. Una altra experiència rellevant és el projecte alemany MoZart, amb la introducció de la finestreta única en aquest àmbit.

Fragmentació del sistema de garantia d'ingressos

Un altre element que preocupa és la fragmentació del sistema de garantia d'ingressos en la situació d'atur, a causa de la manca d'una visió integral de les polítiques en aquest àmbit, les quals han anat generant solucions parcials *ad hoc* a mesura que han anat sorgint nous riscos socials. Això ha donat lloc a un sistema de protecció d'atur amb buits de protecció, sobretot en relació amb l'atur de llarga durada. En conseqüència, algunes persones es poden veure abocades a la pobresa i l'exclusió social.

Pel que fa a la protecció d'atur, es podria prendre com a exemple la posada en marxa de la prestació no contributiva alemanya, la qual fusiona l'assistència d'atur (*Arbeitslosenhilfe*) i l'assistència social (*Sozialhilfe*) en una prestació bàsica per a les persones que cerquen ocupació, la qual es pot rebre durant un temps il·limitat fins a la jubilació, a condició que s'acrediti la recerca activa de feina. A l'estat espanyol, només a Euskadi les oficines d'ocupació gestionen els subsidis assistencials. En aquesta línia, val la pena esmentar la proposta de Renda Garantida de Ciutadania que s'està discutint al Parlament com a exemple d'un possible sistema de cobertura a persones i famílies amb pocs recursos o sense ingressos.

Debat al voltant de mesures específiques o transversals

La part qualitativa de l'informe també aborda una reflexió sobre el debat entorn de la conveniència de dissenyar polítiques ocupacionals per a col·lectius específics o bé anar apostant pel desenvolupament de mesures de caràcter transversal. D'acord amb l'opinió majoritària, les mesures específiques alberguen el risc de potenciar l'estigmatització del col·lectiu a protegir així com de produir rigideses i exclusions atès que les persones reuneixen més d'una diversitat (*i.e.* d'edat, gènere, sector productiu d'origen, etc.). Contràriament, les mesures transversals tenen la virtut de posar en contacte individus diferents i, per tant, d'enriquir i enfortir el capital cultural i social de les persones que cerquen una ocupació, sens perjudici de poder proporcionar paral·lelament, si s'escau, una atenció i orientació a mida de les necessitats específiques. Addicionalment, l'ús de les TIC i de la intel·ligència artificial amb l'aplicació de perfils, en conjunció amb una veritable orientació a mida, permetria incrementar la capacitat d'identificació i gestió de les persones amb més necessitat sense haver de recórrer als criteris emprats per les polítiques clàssiques adreçades a col·lectius específics.

Cal ressaltar que l'atenció a les persones en situació d'atur de llarga durada implica una sèrie de dimensions que no es limiten a les polítiques d'ocupació *stricto sensu*, ateses les conseqüències que aquest fenomen té en diversos àmbits (familiar, social, salut, habitatge, etc.) i, per tant, en el benestar global de les persones, les famílies, els infants i les comunitats.

Necessitat de polítiques de caire més estructural

Per últim, però no menys rellevant per això, cal fer referència a la implicació que tenen sobre la configuració de l'atur de llarga durada les polítiques de caire més estructural. En aquest sentit, les caracterís-

tiques del model productiu actual, la manca d'una veritable política industrial i els dèficits del sistema educatiu generen preocupació i consideracions crítiques en molts dels actors socials que han estat entrevistats en aquest estudi.

En aquest context, el CTEESC recomana:

1. Apostar per una visió realment integral de l'atur de llarga durada, coordinant les polítiques d'ocupació amb les polítiques estructurals com les macroeconòmiques, productives, industrials, de recerca i desenvolupament, socials i educatives, així com també les polítiques d'igualtat.
2. Fer un esforç per continuar transformant el model productiu actual cap un model més diversificat i sostenible i no oblidar que cal seguir insistint en el desenvolupament de polítiques públiques de creació d'ocupació (inversió pública, plans d'ocupació, etc.)
3. Una política activa d'ocupació dirigida específicament a les persones de 45 a 64 anys en situació d'atur de llarga durada. Això no treu que sigui convenient obrir una reflexió profunda sobre els models de polítiques i mesures transversals de reinserció laboral.
4. Polítiques actives d'ocupació en clau de gènere orientades a eliminar la feminització de l'atur i la pobresa, sobretot pel que fa a les dones de 45 a 64 anys en situació d'atur de llarga durada.
5. Tal com indica el Síndic, articular un Pla d'acció integral contra la discriminació per raó d'edat en l'ocupació de les persones de més edat impulsat o liderat per la Generalitat de Catalunya.
6. Incentivar la demanda perquè el col·lectiu objecte d'estudi tingui cabuda al mercat de treball. En aquest sentit, s'ha de promoure un canvi cultural en les empreses i les administracions per tal de fomentar la contractació de persones de més edat i el desenvolupament d'experiències de mentoratge en les organitzacions. Al mateix temps, cal implementar noves mesures que generin ocupació per a les persones de 45 a 64 anys, tal com s'està fent el cas de les persones joves, tot evitant la confrontació entre col·lectius i possibles greuges comparatius.
7. Identificar ocupacions emergents, com poden ser les relacionades amb el sector de l'atenció a les persones, i reciclar professionals d'altres sectors que es troben en situació de desocupació.
8. Combinar mesures d'ocupació amb mesures socials i d'atenció a la salut, incloent el suport emocional de cara a l'atenció a les persones de més edat en situació d'atur de llarga durada. Amb aquest objectiu, seria necessari el treball conjunt dels serveis d'ocupació amb els serveis socials i els de salut, la qual cosa permetria proporcionar a la persona aturada una atenció integral des d'una perspectiva multidisciplinària.
9. Millorar la coordinació entre les polítiques d'ocupació actives i passives.
10. Impulsar estratègies de coordinació entre les administracions públiques i el conjunt d'organitzacions, entitats i associacions que treballen en l'atenció a les necessitats de les persones en situació d'atur.
11. Buscar fórmules de coordinació eficients entre els diferents nivells administratius que permetin treballar braç a braç per poder donar la millor resposta a la persona usuària tot i la dificultat d'harmonització de competències. L'impuls d'instruments com la finestreta única, mitjançant una interlocució estable i personalitzada, és una via per garantir una atenció molt més acurada.

12. Millorar l'eficiència del Servei Públic d'Ocupació i reforçar el seu paper en la intermediació laboral a fi de ser un referent per a les persones i les empreses. El SOC hauria de millorar la coordinació amb les agències privades de col·locació en relació amb les funcions complementàries que els hi atribueix la Llei 13/2015.
13. Fer una revisió integral del sistema de protecció social adreçat a les persones que es troben en situació d'atur i les seves famílies per tal de superar la situació actual de fragmentació que genera buits de cobertura, sobretot en el cas de l'atur de llarga durada.
14. Enfortir el suport de caràcter integral a les famílies en situació de vulnerabilitat fruit de l'atur de llarga durada, que tingui en compte els efectes que aquesta situació té sobre tots els membres de la llar, especialment els infants.

1.3.3. GESTIÓ DE LES MESURES

En ocasions, els aspectes regulatoris i de gestió de les mesures per fomentar l'ocupació del col·lectiu objecte d'estudi poden tenir uns efectes que distorsionen l'objectiu que en teoria es pretén aconseguir amb l'aplicació de les actuacions. Així mateix, alguns principis clau de gestió per aconseguir l'objectiu d'inserció laboral, com ara l'atenció primerenca, s'han de relacionar amb els recursos i eines disponibles per a fer-los efectius.

Pel que fa a la regulació i gestió en l'actual sistema de garantia de rendes en la situació d'atur, pot provocar efectes no desitjats en el col·lectiu que pretén beneficiar. Aquí apuntarem tres exemples de com es poden desincentivar les transicions des de l'atur cap a l'ocupació i alhora fomentar l'economia submergida:

- La lentitud que caracteritza la reactivació d'algunes prestacions un cop es cau en situació d'atur pot deixar les persones beneficiàries sense recursos econòmics durant aquest procés. Això afecta especialment a les persones perceptores de prestacions assistencials d'atur i d'ajudes associades a ingressos baixos com les beques menjador, l'accés a les quals està condicionat a un límit d'ingressos de la unitat familiar.
- Pel que fa a les persones de més edat en situació d'atur de llarga durada, accedir a un contracte de treball pot suposar la pèrdua del dret a la jubilació anticipada, si aquest contracte no finalitza per una de les causes que donen accés a la mateixa (causes relacionades amb situacions de crisi empresarial). Per tant, l'accés a l'ocupació a través d'un contracte temporal que es resolgui un cop finalitzat el termini, impediria la jubilació anticipada.
- És també rellevant afegir que la situació d'atur és, en principi, incompatible amb el treball remunerat, sigui per compte propi o *d'altri*, excepte quan en el darrer cas es realitzi a temps parcial, encara que s'estableixen algunes excepcions com en el cas del Programa d'Activació per a l'Ocupació (PAE), amb el treball per compte *d'altri*.

Una altra qüestió relativa a la gestió de les polítiques d'ocupació té a veure amb el funcionament d'algunes mesures en base a convocatòries anuals, la qual cosa suposa que algunes actuacions tant cabdals com l'orientació, la formació o l'acreditació de competències no estiguin actives al llarg de tot l'any i que, per tant, no siguin serveis estables. Això pot generar distorsions en el funcionament del sistema, que afecten les persones aturades.

Un altre element relatiu a la gestió i que és cabdal per lluitar contra l'atur de llarga durada és la intervenció de les polítiques d'ocupació el més aviat possible en el moment que una persona perd la feina, per evitar que es produeixi un efecte desànim en aquest col·lectiu. Ha quedat prou contrastat que la

prolongació de la situació d'atur va en contra de les possibilitats del retorn a l'ocupació. Pel que fa a l'àmbit estatal, Jansen (2016) alerta que la persona que es troba a l'atur pot trigar una mitjana de 9 mesos abans de rebre el primer servei ocupacional. Així mateix, una tercera part dels aturats reben el primer servei quan ja ha entrat en atur de llarga durada. A més, es constata una participació més baixa en les activitats dels serveis d'ocupació a mesura que augmenta l'edat: només el 10% de les persones de 45 o més anys amb nivell educatiu baix i 1 de cada 8 amb nivell educatiu alt ha participat en algun tipus de mesura.

En aquest context, el CTEESC recomana:

15. Garantir que la intervenció del Servei Públic d'Ocupació sigui immediata en el moment que la persona entri en la situació d'atur. Tots els agents implicats s'han de coordinar de manera ràpida en una estratègia orientada a l'ocupació de les persones afectades, atesa la influència negativa que suposa l'acumulació de temps d'atur sobre les probabilitats de reinserció laboral.
16. Fer esforços per dotar als serveis públics d'ocupació de les eines i els recursos que facin possible l'atenció primerenca i el seguiment periòdic i freqüent de les persones que perden la seva feina, atesa la càrrega elevada de treball del personal.
17. Simplificar i agilitar els tràmits administratius relacionats amb l'atenció i orientació de les persones en situació d'atur, l'activació i reactivació de les prestacions associades a la pèrdua del lloc de treball, l'accés a la formació per a l'ocupació, les altes al règim d'autònoms i els processos de reconeixement i acreditació de competències.
18. Portar a terme canvis en els processos operatius amb els quals treballen les administracions responsables del disseny i la implementació de les polítiques d'ocupació, amb la finalitat que les mesures destinades a la reinserció laboral esdevinguin un servei estable i estiguin disponibles al llarg de tot l'any.
19. Revisar la idoneïtat de les activitats dels serveis d'ocupació adreçades al col·lectiu de persones de 45 anys i més en situació d'atur de llarga durada, atesa la baixa participació de les persones que pertanyen a aquest col·lectiu.
20. Apostar per una major compatibilització de les prestacions amb determinades condicions de reinserció laboral, ocupació i contractació, per evitar l'efecte desincentivador de l'acceptació d'una oferta laboral. És sobretot cabdal en l'àmbit dels treballs temporals, a temps parcial o amb salaris inferiors a la prestació o a l'SMI.
21. Revisar la normativa que regula el pas del subsidi de més grans de 55 anys a la jubilació anticipada, atès que pot tenir efectes desincentivadors de les transicions des de l'atur cap a l'ocupació.
22. Activar un Programa d'avaluació de les mesures incloses en les polítiques adreçades a les persones aturades de 45 a 64 anys.

1.3.4. MANTENIMENT DE L'OCUPACIÓ. PREVENCIÓ I SENSIBILITZACIÓ

L'objectiu de mantenir les persones de més edat en l'ocupació xoca amb la realitat del mercat de treball a Catalunya, el qual dificulta cada vegada més que les persones de més edat puguin mantenir una ocupació estable.

En l'àmbit espanyol, les reformes s'han dut a terme principalment a través de modificacions del sistema de protecció social, centrades en endurir les condicions d'accés a les prestacions per atur i jubilació, així com en compatibilitzar la pensió de jubilació amb el treball a partir de figures com la jubilació parcial, la jubilació flexible o la jubilació activa. Tanmateix, es troben a faltar mesures efectives que promoguin a) incentius econòmics per premiar la continuïtat laboral de les persones de més edat, b) canvis en les pràctiques de les organitzacions i el foment de la gestió de la diversitat d'edat en perspectiva de cicle vital i c) millores en la formació i ocupabilitat dels treballadors i treballadores en línia amb el que s'està fent en altres països europeus. En aquest sentit, una experiència remarcable és el Fons d'experiència professional belga, que permet a les empreses obtenir ajuts per avaluar la capacitat de treball de les persones de 45 i més anys, analitzar com es pot millorar el seu ambient de treball o implementar millores de les condicions de treball per reduir els riscos relacionats amb la càrrega física o psicològica del treball

Un altre punt feble és el poc pes relatiu de les persones treballadores de més edat a la formació contínua, tot i que es constata una millora durant els darrers anys. Un instrument a tenir en compte com a via per poder millorar aquesta situació és el dels subsidis salarials austríacs per a la formació contínua, els quals estan disponibles per a tot el personal, però són més generosos quan participen persones treballadores de més edat.

Una qüestió rellevant és la possibilitat d'acreditar les competències adquirides a través de l'experiència laboral o per vies no formals o informals de formació i desenvolupament personal, a través de la utilització dels permisos individuals de formació. Una experiència a explorar en aquest àmbit és el sistema finlandès, on el procediment de reconeixement de competències professionals és àmpliament conegut i popular entre la població, amb un increment constant de sol·licituds per acreditar-les. A més, des del 2007, s'ha introduït un procés de "personalització", el qual inclou un test de competències en un context real de treball, un pla individual en el què es descriu com, on i quan la persona ha de demostrar les competències vinculades a la qualificació sol·licitada; i per últim, si requereix formació per assolir la qualificació, s'identifiquen les necessitats del candidat en aquest àmbit i la millor manera d'adquirir-les (aprenentatge en el lloc de treball, a distància o en un centre de formació).

Una altra dimensió clau és treballar per visualitzar els beneficis que aporta el "treball intergeneracional" dins de les empreses, posant en valor els punts forts dels treballadors i treballadores de més edat, entre els quals destaquen l'experiència laboral i vital, o valors que aporten relacionats amb la sostenibilitat de les empreses com la "responsabilitat", el "compromís" o la "lleialtat". Això contribuiria a trencar estereotips i prejudicis sobre les persones treballadores de més edat, els quals estan en la base de la discriminació del col·lectiu que impedeix la seva participació plena en el mercat de treball.

En aquest context, el CTEESC recomana:

23. Articular accions preventives per evitar l'expulsió del mercat de treball de les persones de 45 anys i més. Caldria apostar per l'aprofitament de professionals de sectors en declivi (molts d'ells de 45 anys i més) per a redirgir-los cap a altres ocupacions a través del reciclatge.
24. Promoure campanyes d'informació i sensibilització social destinades a millorar les possibilitats de manteniment en l'ocupació i recol·locació de les persones més grans de 45 anys, així com a posar en valor l'experiència i el saber fer de les persones de més edat. Per millorar el seu impacte, cal cercar la cooperació de l'Administració amb els agents econòmics i socials.
25. Introduir mesures en els convenis col·lectius des d'una visió més integral. És a dir, que més enllà de regular o establir mesures vinculades al manteniment o l'extinció de la relació laboral, també es tinguin en compte les necessitats organitzatives i d'adaptació de les empreses, així com les necessitats de les persones treballadores d'aquesta franja d'edat, tot evitant discrimi-

nacions per raó d'edat

26. Impulsar, en l'àmbit de la negociació col·lectiva, la creació de comissions de treball que puguin analitzar sectorialment aquelles professions susceptibles de tenir un sistema d'acreditació de competències i el desenvolupament del mateix. L'establiment d'aquest sistema no hauria de comportar, per a les persones treballadores, l'obligació d'acollir-se al mateix per poder continuar desenvolupant les seves tasques, sinó un complement curricular de reconeixement de la professió desenvolupada.
27. Tal com indica el Síndic, atesa l'evolució demogràfica, fomentar l'establiment de mesures per gestionar la diversitat d'edat a les empreses amb un plantejament multidisciplinar (formació, ergonomia, organització del treball, gestió del temps de treball...).
28. Promoure que el Servei Públic d'Ocupació assessori i doni suport a les empreses sobre la gestió de la diversitat d'edat. Un exemple en aquest sentit és el Programa del servei públic d'ocupació alemany, el qual assessora les pimes sobre les seves necessitats formatives des d'una perspectiva d'edat.
29. Impulsar la inclusió de continguts formatius en els cursos, graus i màsters de recursos humans i de gestió empresarial que fomentin, d'una banda, el reconeixement dels beneficis de la gestió de la diversitat generacional i, de l'altra, la valoració de les competències, les habilitats i l'experiència de les persones de més edat. Atès que la majoria de les empreses a Catalunya són pimes, es recomana estendre les accions formatives a les gestories, gremis, ajuntaments, així com a qualsevol entitat o organització que intervingui en la gestió de persones.
30. En la línia del que recomana l'Agència Basca per a la Innovació, promoure els contractes de relleu i figures similars, les quals inclouen un enfocament intergeneracional. La seva utilització s'alinea amb les estratègies de flexibilització i organització del temps de treball que les empreses de tota Europa utilitzen per millorar la gestió de la diversitat d'edat a les organitzacions.
31. Posar en valor l'experiència de les persones de més de 45 anys i facilitar el traspàs de coneixement cap al jovent, compartint el seu saber fer. En el marc de la formació professional i l'FP Dual s'hauria d'afavorir l'intercanvi intergeneracional d'experiència i professionalitat de les persones de més de 45 anys cap als i les joves, mitjançant la figura del tutor o mentor a l'empresa, reforçada amb la formació necessària per desenvolupar aquesta funció.
32. En base al que es reguli en conveni col·lectiu, impulsar mecanismes i pràctiques de polivalència funcional per dotar a les persones treballadores d'una visió i pràctica el més àmplia possible al cicle productiu de les empreses.
33. Tal com indica el Síndic, obrir a l'entorn del Consell de Relacions Laborals un grup de treball que dissenyi i analitzi propostes d'actuació sobre la gestió de la diversitat d'edat a les organitzacions i que obri un debat en profunditat sobre com afrontar la inserció de les persones de més edat en un context de canvi radical del treball i de les professions.
34. Impulsar iniciatives per donar pautes a les organitzacions sobre els beneficis de la gestió de la diversitat d'edat, que incloguin mesures, instruments i bones pràctiques en aquest àmbit.

1.3.5. CAP A UNA GARANTIA D'INGRESSOS

És una evidència que el temps que una persona es troba en una situació d'atur no sempre coincideix amb la recepció d'una prestació que garanteixi uns ingressos. Si tenim en compte les prestacions con-

tributives i assistencials, la taxa de cobertura segons l'atur registrat és del 59,5%, l'any 2016, mentre que el 2007 aquest percentatge era del 84,4%. Aquest nivell de cobertura, sens dubte, explica, en gran part, la taxa de risc de pobresa o exclusió social (AROPE) que pateix aquest col·lectiu, el 53,8% l'any 2015, el triple que la taxa que té tota la població de 16 a 60 anys². No podem oblidar que l'atur de llarga durada no afecta només a les persones que el pateixen, sinó que també té efectes sobre els membres de la família i les comunitats. El grup més vulnerable són els infants i joves: el 2016 hi ha al voltant de 130.000 menors de 20 anys (el 9% del total) que conviuen en llars amb persones de 45 a 64 anys en situació d'atur de llarga durada.

Aquesta capacitat limitada del sistema de garantia d'ingressos té diverses causes:

- La quantia baixa de les prestacions, reduïdes en les darreres reformes legislatives a partir de la crisi.
- Un abast subjectiu limitat, la qual cosa s'ha fet més palesa amb les darreres reformes, que han restringit els criteris d'accés a algunes prestacions. Els perfils més afectats per diversos tipus de restriccions són les persones sense càrregues familiars; els treballadors i treballadores autònoms; persones que tinguin algun tipus de renda, sigui en l'àmbit personal com familiar; i les persones que no tinguin una relació prèvia amb el mercat de treball.
- Les situacions de desprotecció provocades pel propi ordenament jurídic. Un cas paradigmàtic és el de les persones que compleixen 55 anys amb una situació d'atur llarga durada i que conseqüentment estan percebent ajuts assistencials. Aquestes persones no poden accedir al subsidi per a més grans de 55 anys si no tenen prèviament una relació laboral que els hi generi el dret a percebre prestació o subsidi (s'ha de cotitzar un mínim de tres mesos).
- El temps d'espera per poder rebre una prestació o per reprendre-la després de perdre el lloc de treball. Un exemple és l'ajut del Programa d'activació per a l'ocupació (PAE), el qual incorpora com a requisit haver estat 6 mesos fora de l'àmbit de la protecció de la desocupació.

Així, tots aquests motius, conjuntament amb fets vinculats amb la gestió de les mesures, poden incentivar l'accés a l'economia submergida com a via per complementar uns ingressos que resulten insuficients. Aquest tipus de treball és font de desigualtat, de pobresa i d'exclusió, en tant en quant no és generador de drets.

Una altra qüestió a tenir en compte és que el temps a l'atur pot comprometre les possibilitats i les condicions d'accés a la pensió de jubilació, atès que només el subsidi per a més grans de 55 anys cotitza per aquesta contingència i, amb la darrera reforma, ho fa per la quantia mínima. Això s'ha de posar en relació amb les últimes reformes del sistema de pensions (endarreriment de l'edat de jubilació, augment del nombre d'anys cotitzats necessaris per cobrar el 100% de la pensió o la nova regulació de les llacunes de cotització).

Per tal de mitigar alguna de les situacions descrites anteriorment, es pot fer referència a algunes experiències internacionals que han optat per establir normes específiques en matèria de protecció d'atur per raó d'edat. El cas lituà, per exemple, preveu que les persones que han cotitzat més de 25 anys tinguin dret a una prestació d'atur més llarga. També és significatiu el cas holandès, pel fet que si la persona aturada té 60 o més anys, la quantia de la prestació ha de cobrir com a mínim el 70% del salari mínim. Un cop esgotada aquesta prestació, totes les persones tenen dret a un ingrés mínim, si no tenen mitjans suficients per cobrir el cost bàsic de la vida.

² Cal recordar que les dades de pobresa s'han calculat en funció de la renda mediana estatal. Si s'hagués pogut utilitzar la renda catalana, el percentatge hagués estat superior.

Una experiència pilot que caldrà tenir molt present és la renda bàsica finlandesa adreçada a persones aturades de llarga durada durant 2 anys, en substitució del subsidi d'atur. La seva percepció no està condicionada i es pot combinar amb el treball a temps parcial, amb treballs temporals o amb el treball autònom. Aquesta experiència, entre altres objectius, pretén eliminar l'efecte desincentivador de renunciar a una oportunitat laboral de curta durada o a temps parcial per por de perdre la prestació.

En aquest context, el CTEESC recomana:

35. Revisar la legislació vigent del sistema de prestacions, ja que no encaixa amb la situació actual i no dóna resposta a les noves realitats.
36. Garantir la protecció econòmica de les persones mentre es trobin en situació d'atur i, concretament, s'hauria d'incrementar la quantia de les prestacions, un cop finalitzada la prestació d'atur contributiva, amb l'objectiu de possibilitar i impulsar la participació de les persones en mesures d'activació laboral (accions formatives, recerca d'una ocupació, etc.).
37. Implementar un sistema de renda garantida de ciutadania que assegurí que tot ciutadà i ciutadana en situació d'atur tingui cobertes les seves necessitats bàsiques.
38. Tal com proposa el Síndic, valorar la possibilitat d'incorporar normes específiques per raó d'edat en les prestacions d'atur, com ara una durada més llarga o una quantia més elevada de les mateixes.
39. Tal com assenyala el Síndic, vertebrar les prestacions de tipus assistencial a partir d'una situació objectiva de necessitat i no sobre la disponibilitat de rendes familiars, que actualment es troba en el 75% de l'SMI, una renda sens dubte insuficient per cobrir les necessitats de la majoria de les persones. A més, cal evitar que la millora de les rendes familiars penalitzi a la persona perceptora del subsidi.
40. Tal com proposa el Síndic, introduir la possibilitat que en el sistema de protecció social per desocupació, a partir dels 50 anys, es pugui cotitzar específicament per jubilació, a fi d'evitar un impacte negatiu sobre els drets de jubilació.
41. Endegar les accions necessàries per no deixar sense cap tipus de suport econòmic les persones de 45 a 64 anys aturades de llarga durada sense responsabilitats familiars. Aquest perfil, com la resta de potencials persones perceptores, hauria de rebre una prestació davant una situació objectiva de necessitat.
42. En aquest mateix sentit, tal com proposa el Síndic, garantir un règim jurídic similar al de les persones treballadores per compte d'altri per a les persones treballadores en règim d'autònoms que tanquin el seu negoci a partir dels 55 anys.

1.3.6. TORNAR A L'OCUPACIÓ

Una de les principals fites de qualsevol política d'ocupació, com resulta obvi, és facilitar el retorn de les persones en situació d'atur a l'ocupació a través de dispositius d'atenció i orientació laboral.

Si s'analitzen les ocupacions sol·licitades pel col·lectiu objecte d'estudi l'any 2016, s'observa que el 31,0% demanen ocupacions de perfils elementals, com són empleats domèstics, personal de neteja, ajudants preparació aliments, recollida residus, peons agraris, forestals i pesquers, peons de la cons-

trucció, de la indústria i del transport i la logística. El 18,5% sol·licita treballs de restauració, personal i venedors, el 13,5% artesans, treballadors d'indústries i construcció i el 12,8% empleats d'oficina comptables i administratius. El cert és que aquestes ocupacions desitjades han de trobar el seu encaix en l'oferta de treball existent en el territori. És precisament en aquest procés de “*matching*” entre oferta i demanda de treball que agafen rellevància un seguit d'instruments, com ara les accions d'atenció i orientació personalitzada, de suport emocional, de formació i acreditació de competències i d'intermediació i recol·locació.

Totes elles pretenen incrementar l'ocupabilitat d'aquest col·lectiu. Tot i això, al capítol qualitatiu d'aquest estudi s'adverteix que el grau d'adequació de molts d'aquests instruments a les necessitats de les persones i les organitzacions, així com el seus nivell d'eficàcia, es troben seriosament compromesos degut als constreïments i discontinuïtats temporals que es deriven d'un model d'implementació supeditat a un calendari de convocatòries anuals, en no existir els serveis ocupacionals permanents.

En aquest context, el CTESC recomana:

43. Garantir que el desenvolupament dels entorns virtuals no generi desigualtats d'accés ni abundi en la bretxa digital. Cal treballar decididament per explorar les possibilitats d'internet en molts dels àmbits de les polítiques adreçades al retorn a l'ocupació, com poden ser els serveis d'intermediació online, l'e-coaching o l'e-formació.
44. Apostar decididament per serveis integrals d'orientació-formació-ocupació que permetin la millora de l'ocupabilitat del col·lectiu de persones de 45 anys i més, afavorint l'ocupació o recol·locació en ocupacions diferents a les que han desenvolupat al llarg dels anys, si s'escau.

1.3.6.1. ATENCIÓ I ORIENTACIÓ A MIDA

L'assistència personalitzada, entesa com l'adaptació dels serveis a les necessitats de la persona, ha passat a ser considerada un factor clau en els polítiques d'ocupació de l'UE, sobretot en relació amb els col·lectius amb més dificultats d'inserció en el mercat de treball, com el col·lectiu objecte d'anàlisi d'aquest informe.

Cal posar de manifest que, tant la Llei 13/2015, d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, com la Llei 10/2015, de formació i qualificació professionals, preveuen que la informació i orientació professional sigui personalitzada, d'acord amb les circumstàncies personals i professionals de cada persona usuària, les quals permeten conèixer les seves capacitats, interessos i perfil professional, i gestionar-ne l'itinerari de qualificació i d'inserció laboral i social.

A Catalunya s'observa encara una càrrega elevada de treball del personal dels serveis públics d'ocupació i una manca d'eines de perfilat que permeti personalitzar els itineraris i elaborar un pla individualitzat d'activació.³ Un dels reptes clau en aquest sentit és la reducció de la ràtio entre personal tècnic i persones aturades. Segons Lope (2016) a Catalunya, aquesta ràtio es troba en 1 tècnic amb funcions d'orientació per cada 412 persones aturades

Europa recull un nombre important d'experiències en aquesta línia. A Alemanya, les oficines d'ocupació cooperatives (administrades conjuntament pel municipi i l'oficina local del servei públic d'ocupació)

³ D'acord amb Jansen (2016), les eines de perfilat serveixen per mesurar la distància de les persones aturades respecte de l'ocupació i, en particular, la probabilitat que una persona aturada específica pugui acabar en situació d'atur de llarga durada. Aquestes eines són un requisit previ al desenvolupament de serveis personalitzats.

proporcionen un seguit de serveis com és l'assignació d'una persona de contacte o entrevistes de seguiment periòdiques amb un interval de contacte entre tres i sis mesos. Tot i això, en determinats programes com el "Berlin Job Offensive", s'ha optat per un suport intensiu reduint el nombre de demanants d'ocupació per orientador (ràtio 1:100) i amb intervals del contacte al voltant de 4 setmanes, amb resultats exitosos.

A casa nostra, l'informe ha destacat una experiència del tercer sector social, "Feina amb cor", un programa gratuït d'orientació i acompanyament a la inserció laboral que ofereix Càritas Diocesana de Barcelona. En el programa, la figura de la persona assessora té una importància vital en el procés d'activació laboral, ja que acompanya a la persona durant tot el programa. És rellevant remarcar que la ràtio persona assessora/persona usuària és d'1:80. Es parteix d'un model clar de "treball primer", sempre que sigui possible; per tant, els esforços es centren en la recerca sistemàtica i autònoma de feina amb el suport de la persona assessora. El programa té la capacitat d'actuar de manera flexible a l'hora de preparar les persones davant dels processos de selecció, així com de vetllar per qüestions de caire social i fins i tot personal (compra de roba adequada per a les entrevistes, serveis de perruqueria, dentista...). Un cop trobada una feina, la persona assessora fa un seguiment durant el primer mes, tant amb la persona usuària del programa com amb l'empresa. Els resultats són encoratjadors: de les persones usuàries de "Feina amb Cor" fins el juliol de 2016, el 82,1% ha trobat al menys una feina durant el seu pas pel programa o en els mesos posteriors a la seva finalització i el 71% ha aconseguit acumular com a mínim dos mesos i mig de treball remunerat al llarg del seu pas pel programa.

En aquest context, el CTEESC recomana:

45. Desplegar un sistema integrat d'atenció i orientació professional personalitzades al llarg de tota la vida. Aquest sistema permetria coordinar i harmonitzar els serveis que s'ofereixen des de diferents organitzacions i àmbits a tota la diversitat de col·lectius, amb la consegüent millora d'eficàcia i eficiència.
46. Aconseguir una ràtio raonable entre persona orientadora i usuària, per tal que qualsevol acció orientadora pugui tenir una mínima eficàcia. Les experiències analitzades indiquen que aquesta ràtio no hauria de superar la d'1 persona orientadora per cada 120 persones usuàries.
47. Articular una oferta formativa, tant inicial com contínua, en el sistema d'educació superior, especialitzada en orientació.
48. Posar en marxa una bona eina de perfilat que faciliti l'elaboració d'un Pla personal d'activació. L'anàlisi d'ocupabilitat s'hauria de fer tenint en compte un model de gestió per competències, el qual permetria recollir i vehicular millor les competències professionals de les persones treballadores, especialment les de més edat, més enllà del que permeten determinats paràmetres, com ara la formació assolida, la professió habitual o l'ocupació demandada.
49. Incloure en els plans d'activació personalitzats, si s'escau, accions adreçades a reforçar la posició de les persones que es postulen a un lloc de treball a través de l'impuls de les competències transversals (habilitats socials i de comunicació, cura de la imatge personal, etc.) i de la promoció de la salut física i emocional.
50. Atesa la rellevància que té l'entorn relacional de les persones en els processos de reinserció laboral, promoure que els serveis públics i la resta d'actors fomentin l'atenció individual amb les dinàmiques de treball en grup o entorns comunitaris, amb l'objectiu de reforçar la xarxa social de les persones en atur de llarga durada i combatre els problemes d'aïllament social que afecten una part important d'aquest col·lectiu.

1.3.6.2. FORMACIÓ I QUALIFICACIÓ

La formació per a l'ocupació i l'acreditació de competències són peces clau per a la reinserció en el mercat de treball. L'acreditació de competències permet donar visibilitat a les mateixes, atès que en ocasions la persona no és conscient de tenir-les i, en canvi, són transferibles al mercat de treball. A més, el reconeixement de les competències pot repercutir positivament en l'autopercepció i autoestima de les persones afectades per l'atur de llarga durada.

A Catalunya es parteix d'un nivell baix de cobertura de la formació per a l'ocupació. Així, el 2015, només 5.328 persones aturades registrades de 45 anys i més han participat en alguna activitat formativa ocupacional. Pel que fa a la població de 45 o més anys en atur de llarga durada, la taxa de cobertura de formació ocupacional és molt baixa, del 2,4%. La participació, a més, es va reduint a mesura que augmenta l'edat. Com queda palès en la recerca qualitativa, es constaten diversos desajustos en la formació per a l'ocupació que fa que no sempre respongui a les necessitats d'aquest col·lectiu ni a les demandes del teixit productiu:

- Ateses les dates de convocatòria i aprovació de les accions formatives, la major part de l'oferta es concentra en determinats períodes de l'any mentre que hi ha d'altres sense gairebé cursos.
- El format de les accions formatives es troba restringit a causa del marc normatiu que regula les subvencions anuals: no facilita la inversió en "infraestructura" formativa, i per tant hi ha poca oferta de formació que vagi més enllà de determinades famílies professionals o bé d'una "pis-sarra i un ordinador", tal com s'expressa a la part qualitativa de l'informe. Al mateix temps, es tendeix a oferir formació de curta durada per por a perdre alumnat al llarg del curs.
- La manca d'adaptació de les accions formatives per a l'ocupació a la diversitat generacional o de moments de la vida laboral de les persones.
- Els mecanismes actuals de detecció o prospecció de necessitats formatives de les empreses i sectors, a curt i mig termini són febles.

L'acreditació de competències professionals és bàsica per a millorar les oportunitats de treball de les persones que, en alguns casos, tenen una àmplia experiència laboral i competències professionals sense disposar d'un reconeixement oficial de les mateixes ni d'una titulació que les avaluï. Aquest pas és fonamental perquè el col·lectiu pugui retornar al mercat de treball en la major brevetat possible.

En aquest context, el CTESC recomana:

51. Millorar la detecció de les necessitats actuals i futures del mercat de treball per tal d'adaptar i millorar l'oferta formativa. Alhora, cal identificar i atendre les necessitats formatives dels treballadors i treballadores de més edat en funció dels perfils específics de les persones i no pas en funció de criteris genèrics o de les possibilitats dels centres de formació.
52. Garantir el dret a la formació al llarg de la vida, amb independència de l'edat i la situació laboral.
53. Promoure una formació de qualitat per millorar l'ocupabilitat del col·lectiu objecte d'estudi, mitjançant la personalització dels plans de formació, que incloguin també l'adquisició o reforç de les competències transversals. Així mateix, si s'escau, facilitar el coneixement i l'ús de les TIC.
54. Instar amb urgència al Govern a l'establiment del Sistema d'avaluació i acreditació de compe-

tències professionals establert a la Llei 10/2015, de 19 de juny, de formació i qualificació professionals de Catalunya. Mentre no es posi en marxa aquest sistema, es recomana impulsar les avaluacions i acreditacions de competències mitjançant l'establiment de procediments permanents adreçats a les persones de 45 i més anys per afavorir el seu accés a l'ocupació. Aquests processos haurien de preveure l'exempció o gradualitat de les taxes segons els ingressos de les persones sol·licitants i una oferta formativa complementària que condueixi a la qualificació per als casos d'acreditació parcial acumulable.

55. Ampliar el ventall de competències obert al reconeixement i acreditació professional, actualment força restringit degut a les convocatòries anuals, adreçades a un nombre limitat de famílies professionals. Alhora, caldria incorporar al sistema d'acreditació les competències i habilitats adquirides a través de vies no formals o informals d'aprenentatge, atès el valor que poden tenir en l'articulació de processos de reinserció laboral.

1.3.6.3. INTERMEDIACIÓ I RECOL·LOCACIÓ

Incrementar la capacitat d'intermediació dels instruments públics d'ocupació és probablement un dels grans reptes de les polítiques adreçades a la població aturada. El repte és encara més substancial pel que fa a les persones de 45 a 64 anys aturades de llarga durada. Com indica l'informe Infoempleo Adecco 2014, el volum d'ofertes adreçat a aquestes persones és realment baix, només un 6,6% del total d'ofertes publicades a Espanya.

A partir de l'anàlisi de la contractació registrada, l'any 2014 es torna a incrementar el nombre de contractes però no és menys cert que la proporció de contractació indefinida ha descendit de forma intensa. Així, mentre que el 2006 les modalitats contractuals indefinides concentraven el 20,3% de la contractació total, aquest percentatge baixa al 13,8% el 2016. Les modalitats de contractes més freqüents són la d'obra i servei i l'eventual per circumstàncies de la producció, les quals copen el 71,3% del total. Si s'analiza la variable sexe, la balança es decanta cap a la contractació masculina, amb el 53,7% dels contractes. Cal dir que, en la línia de les demandes laborals d'aquest col·lectiu, les ocupacions elementals són també les predominants en la contractació al llarg del 2016, amb el 39,0% del total, seguides per les ocupacions de restauració, serveis personals i comercials (23,2%).

En aquesta línia, la recerca qualitativa constata que els salaris posteriors als processos de reinserció laboral són comparativament baixos i que l'elevada contractació a temps parcial és en gran part involuntària. També s'observa un empitjorament general de les condicions horàries de l'ocupació associada a processos de reinserció laboral que va en detriment de la conciliació entre la vida laboral, familiar i personal dels treballadors i treballadores.

Cal posar de manifest que el paper dels serveis públics d'ocupació en la intermediació és marginal: en l'àmbit estatal, només el 2% de les persones que van iniciar una relació laboral l'any 2012 reconeix haver tingut algun contacte amb el servei públic que ajudés en el procés d'inserció o reinserció. (Fedea Policy Paper, 2016)

Pel que fa a les polítiques de recol·locació, inclouen mesures per a la reinserció laboral de les persones treballadores afectades per decisions d'extinció d'ocupació de caràcter col·lectiu. Des del 2012 hi ha l'obligació per part de les empreses d'oferir un pla de recol·locació externa a través d'empreses de recol·locació autoritzades quan l'acomiadament col·lectiu afecta a més de 50 persones treballadores. De tota manera, si tenim en compte el teixit empresarial català, amb una àmplia majoria de micros i petites empreses, aquesta mesura té un efecte limitat en el total de les empreses catalanes.

En aquest context, el CTESC recomana:

56. A partir de la Llei 10/2015, de formació i qualificació professionals, implantar un sistema permanent de prospecció de les necessitats actuals i futures de professionals per sectors i territoris, així com les competències associades a les mateixes, en el curt, mig i llarg termini. Aquest sistema hauria de passar per una major dotació d'eines d'anàlisi i d'equips de prospecció i de relació amb les empreses, així com per una plataforma de gestió del coneixement que permeti compartir informació entre tots els agents implicats en el procés.
57. Apostar per l'apropament del Servei Públic d'Ocupació (SOC) a les empreses, sobretot a les pimes i a les microempreses, per tal de d'assessorar-les sobre els beneficis de contractar persones treballadores de més edat i per lluitar contra les percepcions negatives existents en relació amb aquest col·lectiu.
58. Verificar per part de l'autoritat laboral el compliment del pla de recol·locació externa, pel que fa a la previsió normativa de donar una atenció més extensa i intensa a les persones de més edat incloses al pla.

1.3.6.4. PROMOCIÓ DEL TREBALL AUTÒNOM

El treball autònom podria convertir-se en una opció per perllongar la vida laboral. Tot i això, cal tenir present que aquesta no és una opció exempta de riscos i per a la qual cal formació i assessorament adequats.

En els darrers anys, hi ha hagut un interès creixent de les institucions públiques per donar suport i fomentar l'autoocupació i l'emprenedoria. En l'actualitat no existeix cap estratègia específica de promoció del treball autònom per al col·lectiu de 45 a 64 anys. Amb tot, hi ha hagut dues modificacions normatives rellevants en aquest àmbit que podrien afectar al grup objecte d'estudi: en primer lloc, s'elimina el límit d'edat per a la capitalització del 100% de la prestació contributiva d'atur; en segon lloc, s'elimina el requisit de tenir menys de 30 anys per accedir a la mesura que permet compatibilitzar la percepció de la prestació d'atur contributiva amb el treball per compte propi.

En aquest context, el CTEESC recomana:

59. Fomentar l'emprenedoria amb responsabilitat per evitar les conseqüències no desitjades d'animar indiscriminadament a tothom a llançar-se a emprendre, atès que pot tenir conseqüències imprevisibles i gens positives a mitjà i llarg termini. Aquesta cautela és especialment necessària en els casos de les persones que emprenen des d'una situació d'atur i capitalitzen la prestació a la que tenen dret i/o si opten a crèdits o microcrèdits que impliquen l'assumpció d'un deute.
60. Promoure la cultura emprenedora en les polítiques d'ocupació. En concret, caldria posar en valor l'educació emprenedora en l'oferta formativa del SOC adreçada a les persones en situació d'atur per tal de millorar les habilitats empresarials a través de la formació.
61. Activar mesures adreçades a orientar i acompanyar en el procés d'autoocupació en relació amb els aspectes econòmics, la viabilitat empresarial, els tràmits burocràtics i la gestió empresarial. Aquest acompanyament s'hauria d'estendre també a la fase de consolidació empresarial.
62. Millorar l'accés al finançament, vetllant per la igualtat de condicions entre homes i dones en el seu accés.

63. Seguir impulsant l'aproximació dels drets del treball autònom als drets del treball per compte d'altri. És necessari augmentar la protecció social en les persones emprenedores de més edat.
64. Reduir el risc que suposa un projecte empenedor, per exemple, mitjançant la recuperació de la persona empenedora que ha tingut un fracàs empresarial, la garantia d'una segona oportunitat a les empreses, així com la redefinició del tractament de la insolvència, per tal de facilitar el retorn a l'ocupació i l'activitat econòmica de les persones emprenedores. Així mateix, caldria combatre la percepció social negativa del fracàs en l'activitat empresarial, que il·lustra la figura de la persona empenedora i empresària.
65. Apostar per una veritable finestreta única i un únic expedient per iniciativa, que servís per tot el cicle de vida del projecte, tal com té previst la Finestreta Única Empresarial (FUE).

1.3.6.5. INCENTIUS A LA CONTRACTACIÓ

Davant la constatació que els incentius a la contractació perden eficàcia quan s'universalitzen, aquest tipus de polítiques s'han centrat en col·lectius amb més problemes d'accés a l'ocupació. Tot i així, és un tema controvertit.

En la recerca qualitativa, la majoria de les persones entrevistades consideren que les bonificacions a la Seguretat Social no són efectives i que, a més a més, drenen recursos que podrien destinar-se a altres polítiques d'ocupació. D'una banda, es considera que aquests instruments no fomenten la contractació de treballadors i treballadores de més edat, atès que les organitzacions busquen, en primer lloc, perfils de persones amb competències, habilitats o credencials determinades. De l'altra, s'assenyala que les bonificacions a la Seguretat Social tampoc no serveixen per crear ocupació sinó que, com a màxim, poden tenir un efecte de substitució d'uns col·lectius de persones treballadores per uns altres. Tanmateix, una part de les persones entrevistades sí considera que els incentius a la contractació poden afavorir la reinserció laboral de les persones de més edat sota determinades circumstàncies.

En l'àmbit estatal, des de l'any 2012, ja no hi ha mesures de foment de la contractació i la permanència a l'empresa, a través de la bonificació de quotes a la Seguretat Social, adreçades genèricament al col·lectiu de persones treballadores de més edat. Tot i així, actualment existeixen algunes mesures vinculades a condicions específiques d'aquest col·lectiu o a contractes determinats. Així, cal fer esment dels incentius per la contractació de persones de més de 45 anys amb discapacitat, dels relacionats amb l'anomenat contracte de suport a les persones emprenedores -a través del qual es poden contractar persones que tenen més de 45 anys-, així com de les bonificacions per a la contractació de persones de més de 52 anys que siguin beneficiàries dels subsidis d'atur, si compleixen uns requisits determinats. A més, també hi ha incentius per a la contractació indefinida de persones aturades de més de 45 anys o que siguin beneficiàries del programa PREPARA, en el marc de nous projectes d'emprenedoria jove.

Tanmateix, a Catalunya, en el marc del programa Grans Actius, l'any 2016 es convoca una línia d'ajuts a les empreses per la contractació de persones de més de 45 anys que portin sis mesos a l'atur. En el marc del mateix programa, l'any 2016 s'ha convocat també la concessió de subvencions de contractes de 6 a 12 mesos realitzats a persones aturades participants del programa Treball i Formació. Tot i això, en la recerca qualitativa es constata que les condicions d'accés i la tramitació de les sol·licituds per accedir a aquests ajuts són procediments molt complexos, fet que acaba afavorint a les empreses grans, atès que disposen de departaments de Recursos Humans amb capacitat de gestionar tots aquests processos.

Si s'analitza la política d'altres països en aquest àmbit, una experiència remarcable és el "Programa de retorn" austríac, a través del qual s'atorguen subsidis a les empreses per la contractació de dones a partir dels 45 anys i d'homes a partir dels 50. També es pot ressaltar el contracte de professionalització francès, orientat cap a les persones treballadores de més edat, amb la finalitat que adquireixin una

qualificació professional que afavoreixi la seva inserció o reinserció en el mercat de treball, el qual inclou exoneracions de càrregues socials, un ajut del servei d'ocupació de 2000 euros i ajudes estatals per a la contractació.

En aquest context, el CTESC recomana:

66. Valorar la possibilitat de destinar una part dels recursos assignats a les bonificacions a la Seguretat Social a altres mesures de polítiques actives, atès el gran pes que tenen actualment aquests instruments dins de les polítiques d'ocupació i el seu nivell baix d'eficiència.
67. Simplificar els tràmits per a la sol·licitud de les bonificacions a la Seguretat Social i els requisits per a la seva obtenció, amb l'objectiu de facilitar l'accés de totes les empreses independentment de la seva dimensió.
68. No generalitzar els perfils que donen dret a bonificacions a la Seguretat Social o altres mesures similars, atès que es dissol l'efecte potencialment beneficiós d'aquest instrument per als col·lectius amb més problemes d'accés a l'ocupació.
69. En cas que es vulgui fer ús de l'ocupació bonificada o subvencionada, condicionar-la a una certa garantia de permanència en el lloc de treball i a l'elaboració de plans o programes d'igualtat en matèria d'edat.