

CAUCES 28 / 2014

CUADERNOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

CES
C/ Huertas, 73
28014 Madrid
Teléfono: 91 429 00 18
Web: www.ces.es

PRESIDENTE

Marcos Peña Pinto

SECRETARIA GENERAL

Soledad Córdova Garrido

CONSEJO EDITORIAL

Jorge Aragón Medina
Ana Esperanza Beltrán Blázquez
Juan García Blasco
Jerónima Bonafé Ramis
Dionís Oña i Martín
José Manuel Vilar Martínez

DIRECTOR

Alberto Elordi

ESCRIBEN EN ESTE NÚMERO

Marta Galiano
Reyes de Blas
Fernando Martínez
Nuria Moreno-Manzanaro

Actualidad socioeconómica y laboral

Luis Sauto
Fernando Martínez

Reyes de Blas
Nuria Moreno-Manzanaro
Manuel Núñez
Carmen Vizán
José Manuel Ortega (becario)
Raquel Rodríguez (becaria)

COORDINACIÓN EDITORIAL

Julia Collado

Edición
Irene Nieto

Infografía
José Luis Manzanares

006] ARTÍCULOS

- DEFLACIÓN: ¿CONSECUENCIA, MITO O SÍNTOMA DE ALGO MÁS?
- LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD
- PROTECCIÓN SOCIAL E INGRESOS MÍNIMOS GARANTIZADOS

071] ACTUALIDAD SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

- 072] INDICADORES

Primer balance de la economía española en 2014

El empleo creció al 1,6 por 100 en el tercer trimestre de 2014

Mejora la afiliación y empeoran las perspectivas de envejecimiento

- 100] NOTICIAS

La reforma fiscal en trámite parlamentario

La Contabilidad Nacional de España con la nueva base 2010: principales modificaciones

Informe de la OIT sobre el crecimiento con empleo en España

Estrategia española de responsabilidad social de las empresas 2014-2020

111] DOCUMENTOS DEL CES

- 112] DICTÁMENES / 120] INFORMES

La reproducción de este número de la Revista
Cauces está permitida citando su procedencia.

ISSN: 1888-038X (edición impresa)

ISSN: 1988-3463 (edición internet)

Deposito legal: M-8512-2014

Imprime: Imprenta Nacional de la AEBOE

Los Cuadernos Cauces recogen materiales y trabajos elaborados por los servicios del Consejo como aportaciones al dialogo, el debate y la información, y no representan, en ningún caso, las opiniones y pronunciamientos institucionales del CES que son exclusivamente realizados y aprobados por sus órganos competentes.

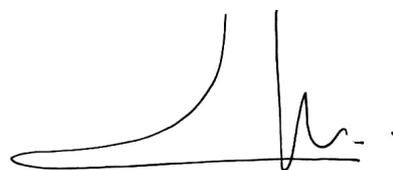
MARCOS PEÑA PINTO

Presidente del Consejo Económico y Social

Los datos recientes sobre la evolución a la baja de los precios han alertado del riesgo de deflación en la economía española especialmente, pero también en la zona euro, y lo que esto supondría en términos de freno a la recuperación e incluso nueva recaída. Se justifica así la necesidad de reflexionar sobre la base de los fundamentos económicos en el concepto de deflación, entendiendo a qué se refiere la teoría económica como deflación, por qué se produce y cuáles son sus efectos y consecuencias. Este es el objetivo del artículo “Deflación: ¿consecuencia, mito o síntoma de algo más?” de esta nueva edición de la revista CAUCES: valorar si la evolución de los precios actual conduce a una deflación o si tan solo existe un proceso desinflacionista, que en cualquier caso puede dificultar el proceso de recuperación económica.

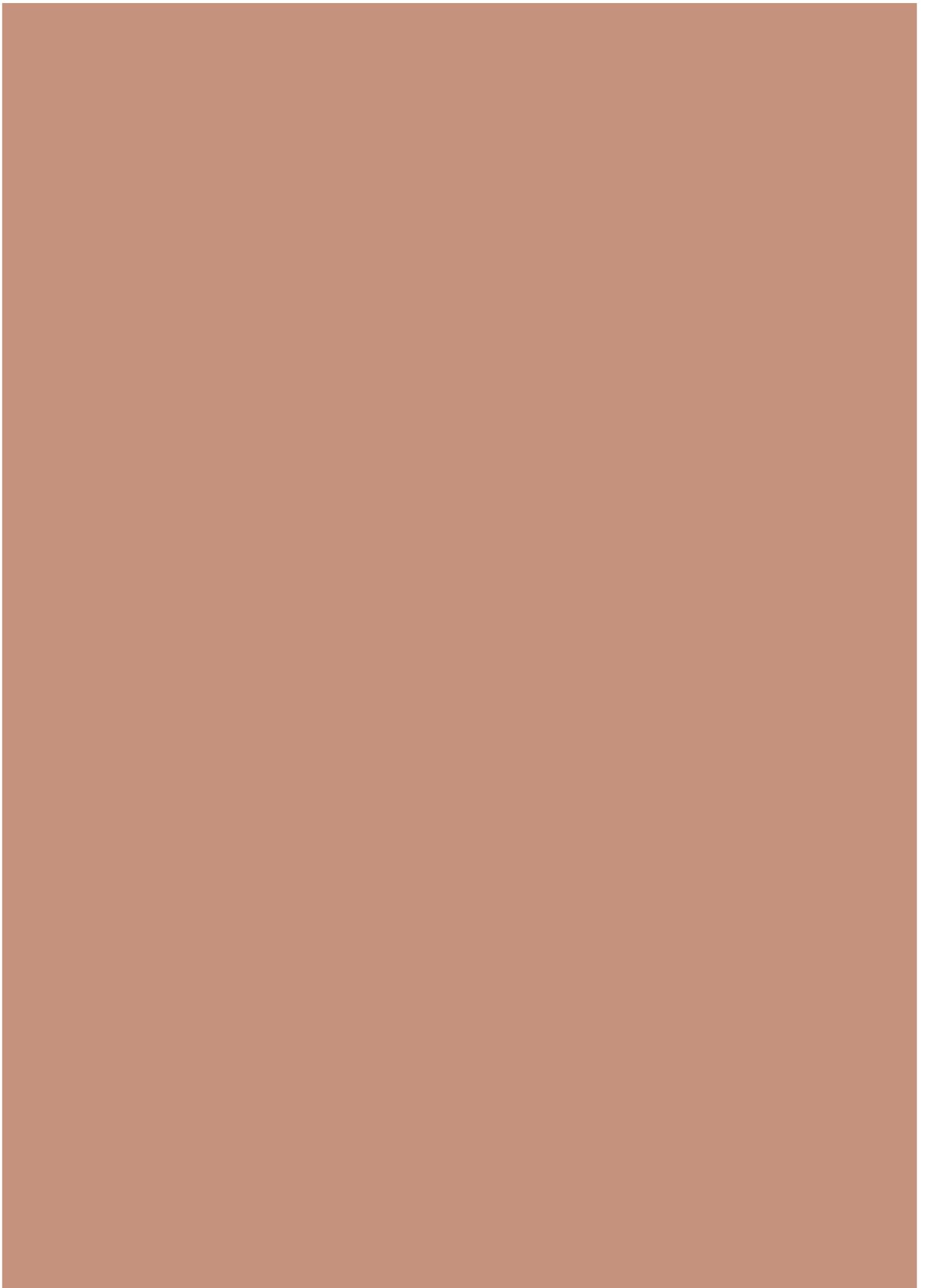
El 53,4 por 100 de las personas desempleadas de 45 a 64 años llevaban, en el segundo trimestre de 2014, al menos dos años buscando empleo. La constatación de este hecho, movió a la elaboración por el CES de un informe por propia iniciativa, sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años, en el que se trataba de afinar el diagnóstico de los problemas de ese grupo con respecto del empleo, analizar en qué medida las políticas de empleo aplicadas estaban siendo adecuadas y suficientes, y concluir proponiendo algunas medidas para mejorar la situación actual. De ello tratamos en el artículo “Los retos de las políticas de empleo para los trabajadores de más edad”.

Junto al sistema impositivo, el sistema de protección social y, dentro de él muy especialmente el nivel asistencial y no contributivo, constituye el principal instrumento para dar cumplimiento a la función redistributiva de los poderes públicos. La prolongación de la crisis y sus consecuencias sociales, el aumento de la desigualdad y de la percepción social sobre la misma invitan aún más a volver la mirada sobre la eficacia de este nivel de la protección. En este contexto, está reviviendo un debate recurrente en las últimas tres décadas, que reflejamos en el trabajo “Protección social e ingresos mínimos garantizados”, sobre el establecimiento de una renta mínima universal de subsistencia y sus características.



Marcos Peña Pinto

DEFLACIÓN: ¿CONSECUENCIA, MITO
O SÍNTOMA DE ALGO MÁS?



DEFLACIÓN: ¿CONSECUENCIA, MITO O SÍNTOMA DE ALGO MÁS?

Los datos recientes sobre la evolución a la baja de los precios han alertado del riesgo de deflación en la economía española, especialmente, pero también en la zona euro, y lo que esto podría suponer en términos de freno a la recuperación e incluso nueva recesión. Ello justifica la necesidad de reflexionar sobre la base de los fundamentos económicos de la deflación, entendiendo a qué se refiere la teoría económica cuando alude a este concepto, por qué se produce y cuáles son sus efectos y consecuencias. Todo ello, con el objetivo de valorar si la evolución de los precios actual puede conducir a una deflación o si tan solo existe un intenso proceso desinflacionista que, en cualquier caso, puede dificultar la recuperación económica.

1. Introducción

Históricamente, distintas economías han atravesado periodos de inflación interanual negativa pero, en general, han sido episodios breves y sin efectos de retroalimentación negativos, e incluso han sido estimuladores para el crecimiento. Frente a ello, hay dos ejemplos más claros de deflación con consecuencias negativas; el primero de ellos se remonta al periodo de la Gran Depresión (1929-1933) y el segundo al caso de Japón a finales de los noventa. En ambos casos los precios cayeron cerca de un 25 por 100.

El primer episodio serio de deflación tuvo lugar a finales de la década de los 30, en un contexto de crisis económica y en el que se produjeron a la vez caídas importantes de la producción y deflación en muchos países. Las debilidades estructurales de las economías estaban en el origen inicial de la recesión, pero factores monetarios como las masivas quiebras bancarias, la desconfianza en el funcionamiento de los mercados, el *crash* bursátil y la decisión de Gran Bretaña de regresar al patrón oro, provocaron una fuerte deflación que agudizó la crisis y derivó en la Gran Depresión.

Estados Unidos fue uno de los países donde estas caídas de precios y producto fueron más bruscas. En un inicio, y con el objetivo de corregir los excesos de los mercados, la Reserva Federal adoptó una política monetaria restrictiva que terminó desembocando en actuaciones especulativas que llevaron al pánico. En este contexto, decisiones equivocadas de política monetaria habían condicionado de forma importante la aparición de la deflación. La ausencia de una política monetaria adecuada contribuyó al alargamiento de un periodo de bajo crecimiento y elevado desempleo.

En el caso de Japón, la deflación fue provocada por una corrección de los precios de los activos, que habían crecido de forma exponencial y causado una burbuja inmobiliaria. La caída en el precio de los activos y los ajustes en los balances público y privado terminaron provocando tasas de inflación negativas en gran parte de los componentes. Todo ello se produjo en un contexto de estancamiento de la actividad económica en el que las expectativas de inflación terminaron perdiendo el anclaje al objetivo de estabilidad de precios. Los tipos de interés nominales, en niveles mínimos en torno a 0 e imposibles de reducirse

más, llevaron a la economía japonesa a una trampa de liquidez y la política monetaria fue incapaz de revertir la situación por sí sola.

La situación actual tiene algunos elementos comunes pero también algunas particularidades que hace necesario analizar el fenómeno de la deflación en detalle, en base a la experiencia de estos dos casos. Dicho análisis teórico resulta especialmente pertinente en el momento actual en el que una deflación o incluso un proceso desinflationista intenso y duradero dificulta la recuperación económica y podría derivar en una nueva recesión con graves consecuencias económicas y sociales, máxime después del impacto de las dos recesiones previas.

De hecho, en un contexto de recuperación de otras áreas económicas mundiales, los principales organismos económicos internacionales y la propia Comisión Europea han revisado a la baja las perspectivas de crecimiento para muchas economías europeas. Todo ello, además, en un contexto de recuperación de otras áreas económicas, de las que nuevamente la economía europea quedaría alejada.

2. Estabilidad de precios, desinflación y deflación

El planteamiento sobre si la evolución de los precios en la actualidad se aproxima o no a una situación de deflación hace necesario realizar algunas aclaraciones conceptuales sobre dicho fenómeno y algunos otros directamente relacionados con él.

La estabilidad de precios se define por parte del BCE como un incremento interanual del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) de la zona euro inferior, pero próximo al 2 por 100, y con una orientación de medio plazo¹. Esta

¹ La estabilidad de precios quedó definida en 1998 por el Consejo de Gobierno del BCE en su propia definición de la política monetaria y el objetivo principal de ésta. Adicionalmente, en 2003, el Consejo de Gobierno del BCE añadió a la definición que el objetivo implicaba mantener la inflación en un nivel inferior al 2 por 100, pero próximo a él.

En un contexto de recuperación de otras áreas económicas mundiales, los principales organismos económicos internacionales y la propia Comisión Europea han revisado a la baja las perspectivas de crecimiento para muchas economías europeas.

definición cuantitativa de la estabilidad de precios permite contar con una referencia clara que debe guiar la actuación del banco central y al mismo tiempo es un ancla para las expectativas de inflación a largo plazo. Asimismo, el hecho de que el objetivo esté definido en el medio plazo implica que se admiten desviaciones transitorias al alza y a la baja respecto del objetivo fijado, desviaciones que serían compatibles con el objetivo de estabilidad de precios. Se persigue así diferenciar la volatilidad que se puede producir en el corto plazo de una volatilidad continuada, y garantizar que dichos movimientos no se trasladen a las expectativas de inflación a más largo plazo. Y ello, porque si las desviaciones fuesen persistentes y generalizadas y, además, las expectativas de inflación a largo plazo dejaran de estar ancladas al objetivo de estabilidad de precios, la deflación sería una posibilidad real.

La desinflación –desaceleración de la tasa de crecimiento del nivel general de precios– es un proceso de descenso de las tasas de inflación, incluso alcanzando tasas negativas. En general, una evolución de los precios negativa suele ser transitoria y responder a factores temporales, como los efectos base derivados de incrementos

acusados en el precio de las materias primas que se han producido en un determinado momento y que después se van suavizando o reduciendo.

En cambio, la deflación consiste en una caída persistente, y que se retroalimenta negativamente, de una extensa variedad de precios. En sentido estricto, y según la definición del FMI, la deflación aparece cuando la tasa de inflación interanual ha sido negativa durante dos trimestres. En sentido amplio, habría que considerar también el origen, la naturaleza y la persistencia de los factores que están detrás de la reducción de precios, el contexto económico y el comportamiento de las expectativas de inflación².

Ello implica que el hecho de que la tasa de inflación sea negativa no deriva directamente en deflación si la caída no es generalizada y si dicha reducción de precios no se consolida en las expectativas de inflación. Que las expectativas a largo plazo se mantengan estables es un reflejo de que los efectos de las perturbaciones sobre los precios serán transitorios. En cambio, si existe la creencia de que los precios seguirán bajando en el futuro, las expectativas de inflación dejarán de ser estables y, por tanto, dejarían de estar ancladas y se situarían en un nivel no compatible con el objetivo de la estabilidad de precios, lejos del 2 por 100.

Los criterios³ que permitirían diferenciar una situación de deflación de una caída transitoria de los precios se concretan en:

- Una tasa de inflación negativa de los precios de consumo en tasa interanual durante un periodo prolongado.
- Una tasa de variación negativa de los precios de un conjunto amplio de componentes de la cesta de bienes y servicios.
- La pérdida de anclaje de las expectativas de inflación a más largo plazo y una caída muy por debajo de los niveles compatibles con

la definición del objetivo de estabilidad de precios.

- La existencia de tasas de crecimiento del PIB muy bajas o negativas de forma persistente y tasas de desempleo elevadas y en aumento.

En este contexto, también se puede considerar el concepto de riesgo de deflación, que plantea el FMI en su Modelo de Proyección Mundial, y que define como la probabilidad de que durante dos trimestres consecutivos haya inflación negativa en un horizonte de cuatro trimestres. La probabilidad de deflación será mayor cuanto más largo sea el horizonte de pronóstico, permaneciendo el resto de variables constantes.

3. Evolución de la inflación en la zona del euro y en España: diferentes realidades

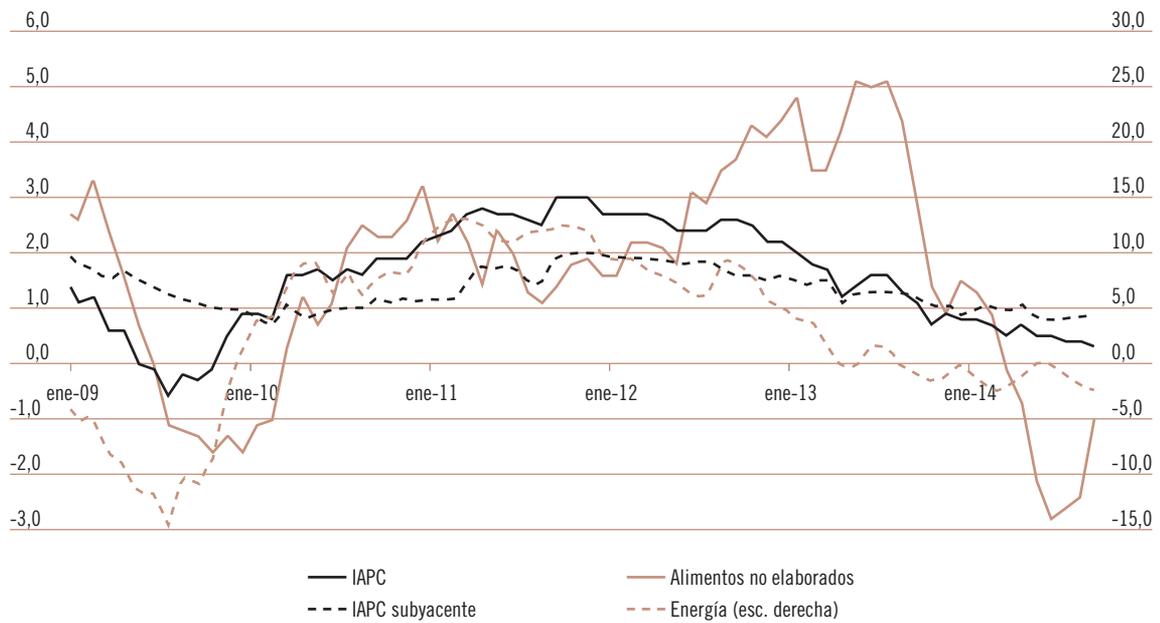
La inflación en la zona euro, medida por la tasa interanual del IAPC se ha venido reduciendo de forma importante, desde el 3,0 por 100 registrado a finales de 2011 hasta el 0,3 por 100 de septiembre de 2014 (gráfico 1). Casi tres años de reducción continuada de los precios y por debajo de las expectativas existentes para la evolución de los precios.

Distintos factores, tanto de oferta como de demanda, están detrás del proceso de desinflación actual, que en su origen responden al contexto de crisis económica. Por el lado de la oferta, la evolución a la baja de los precios ha estado condicionada tanto por el contexto exterior, con la reducción de los precios de la energía y de los alimentos, que contribuyen negativamente a dicha evolución, y la apreciación del tipo de cambio del euro, que ha acentuado el efecto de la caída de los precios de las materias primas, como por factores internos a la zona euro derivados del impacto de las reformas estructurales. Por el lado de la demanda, la brusca caída de la demanda interna primero y actualmente la debilidad de su recuperación, han presionado a la baja los precios de bienes intermedios y finales. Además, el

2 BCE, Boletín Mensual, junio 2014. *Evolución económica y monetaria*.

3 *Ibidem*.

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS EN LA UEM, 2009-2014
(Tasa interanual del IAPC)



Fuente: Eurostat.

hecho de que la inflación se sitúe por debajo del objetivo de estabilidad del BCE de forma sostenida es un indicador de que hay una capacidad ociosa sustancial y persistente en la economía, que se traduce en brechas de producción importantes y que debieran, en una senda de recuperación económica, dar lugar a una mayor producción y crecimiento.

Por su parte, la inflación subyacente de la zona euro, que constituye el núcleo duro de la inflación, al excluir de la evolución de la misma los componentes más volátiles –energía y alimentos no elaborados–, ha seguido desde principios de 2013 la misma senda de reducción que el índice general, registrando variaciones inferiores al 2,0 por 100 y desde mayo de 2014 inferiores al 1,0 por 100. El último dato registrado en septiembre de 2014 la situaba en el 0,8 por 100.

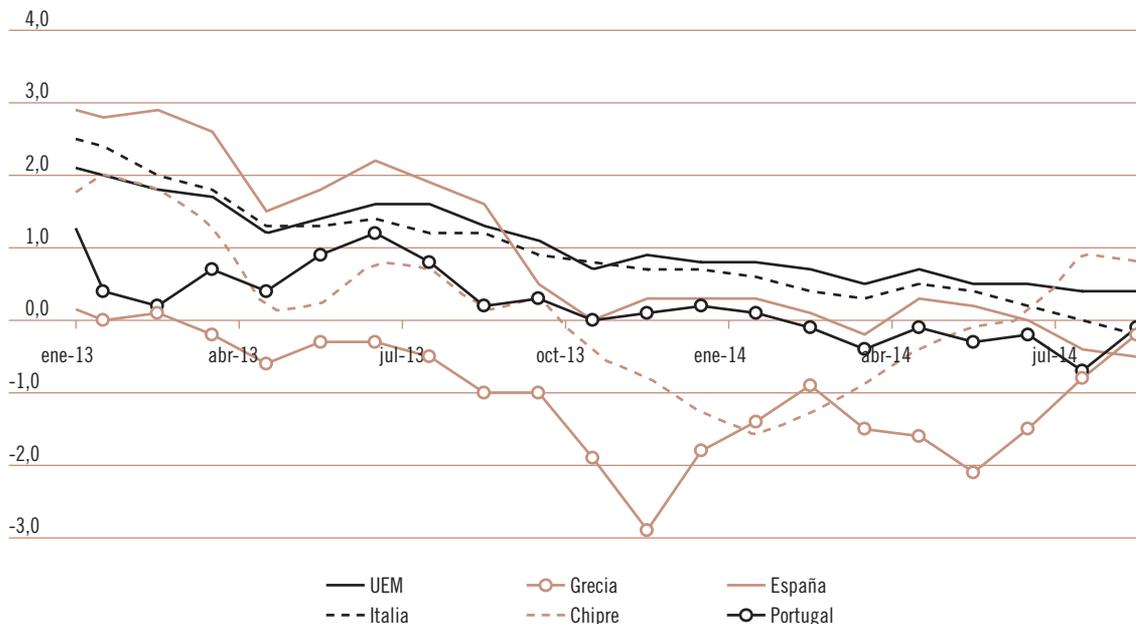
Esta situación, no obstante, se está produciendo en un contexto de incierta recuperación económica, ya que el crecimiento que se constató a principios de año se ha frenado, situándose en niveles muy bajos, con una contracción de la

producción en Italia, ausencia de crecimiento en Francia y debilidad en Alemania⁴. Todo ello, además, con un mínimo crecimiento del empleo y con una escasa creación de dinero y crédito, lo que ha dado lugar a reavivar el debate sobre el riesgo de deflación en la zona euro.

Y ello porque este episodio de desinflación es el segundo que tiene lugar desde el inicio de la crisis. En el segundo semestre de 2008 y durante el primer semestre de 2009 la inflación interanual en términos del IAPC disminuyó rápidamente en la zona euro, principalmente por la fuerte caída de los precios del petróleo y otras materias primas y el efecto base resultante de los aumentos de precios que se habían producido previamente en estos mismos componentes. En aquel momento de rápida

⁴ Las previsiones más recientes de los organismos internacionales sobre la evolución de las economías europeas han empeorado e incluso el FMI señala que la zona euro tiene un riesgo cercano al 40 por 100 de volver a entrar en recesión. Véase FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, octubre 2014.

GRÁFICO 2 ÍNDICE ARMONIZADO DE PRECIOS AL CONSUMO EN ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS, 2013-2014
(En tasa interanual)



Fuente: Eurostat.

desinflación, también hubo algunas voces que alertaron sobre el riesgo de deflación, que estaba asociado a perturbaciones transitorias por el lado de la oferta.

Sin embargo, al excluir los dos componentes más sensibles a estas acusadas variaciones –energía y alimentos no elaborados–, el comportamiento de la inflación subyacente se mantuvo bastante estable, lo que indicaba que la caída de los precios no era tan generalizada y estaba más relacionada con un ajuste fuerte, aunque transitorio, de precios relativos.

En la actualidad, sin embargo, hay elementos distintos que hacen pensar que la caída de precios viene provocada por algunos factores más, que hacen que, no a nivel de la zona euro, pero sí para algunos Estados miembros, se pueda hablar propiamente de deflación.

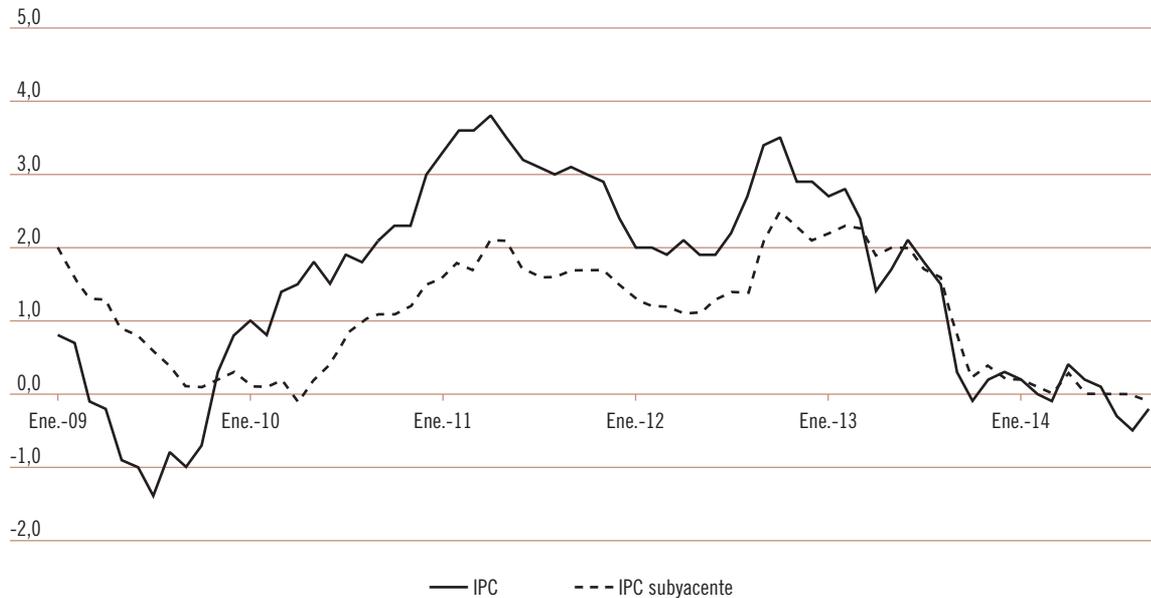
Sí es cierto que las tensiones financieras y la crisis de la deuda soberana han provocado un reajuste en los precios relativos de muchos activos, pero también que la aplicación de reformas estructurales en muchas de estas economías, han

contribuido a una evolución a la baja de los precios mucho más acusada pero que, en cualquier caso, son compatibles con el funcionamiento de una unión monetaria.

Más preocupante resulta el peso que pueda tener la debilidad de la demanda interna en la aparición de tasas de inflación negativas, compatible con la situación económica actual que no termina de mostrar una recuperación del crecimiento y mucho menos que éste sea sostenido, y ello porque podría dar lugar a una espiral deflacionista en la que las caídas de precios fueran un freno para las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos y, a su vez, esto provocara un parón al crecimiento de la demanda interna.

Algunos Estados miembros han registrado una inflación negativa o próxima a 0 desde 2013, e incluso en algunos de ellos se podría hablar propiamente de deflación, como Portugal, Chipre, Grecia y Eslovaquia (gráfico 2). España e Italia se encuentran en la actualidad más cercanos a dicha situación con tasas de inflación negativas en los últimos meses.

GRÁFICO 3 LOS PRECIOS EN ESPAÑA, 2009-2014
(En tasa interanual del IPC)



Fuente: INE.

Por lo que se refiere a España, considerando la tasa de variación interanual del IPC, se puede observar la fuerte reducción de los precios que se viene registrando desde septiembre de 2013 con variaciones negativas en los últimos tres meses. En septiembre, se ha registrado una caída de los precios del -0,2 por 100, ligeramente menor a la de los meses anteriores (gráfico 3).

Todo ello, en un contexto de recesión que paulatinamente se ha ido tornando en una débil y todavía incierta recuperación del crecimiento en el caso de España, donde los niveles de desempleo son muy elevados.

Este comportamiento de los precios en España ha seguido la misma evolución que los precios en la UEM, respondiendo a factores transitorios derivados del aumento de los precios de la energía y la apreciación del tipo de cambio, pero en este caso también es una respuesta a los efectos del aumento del IVA⁵. Asimismo, también

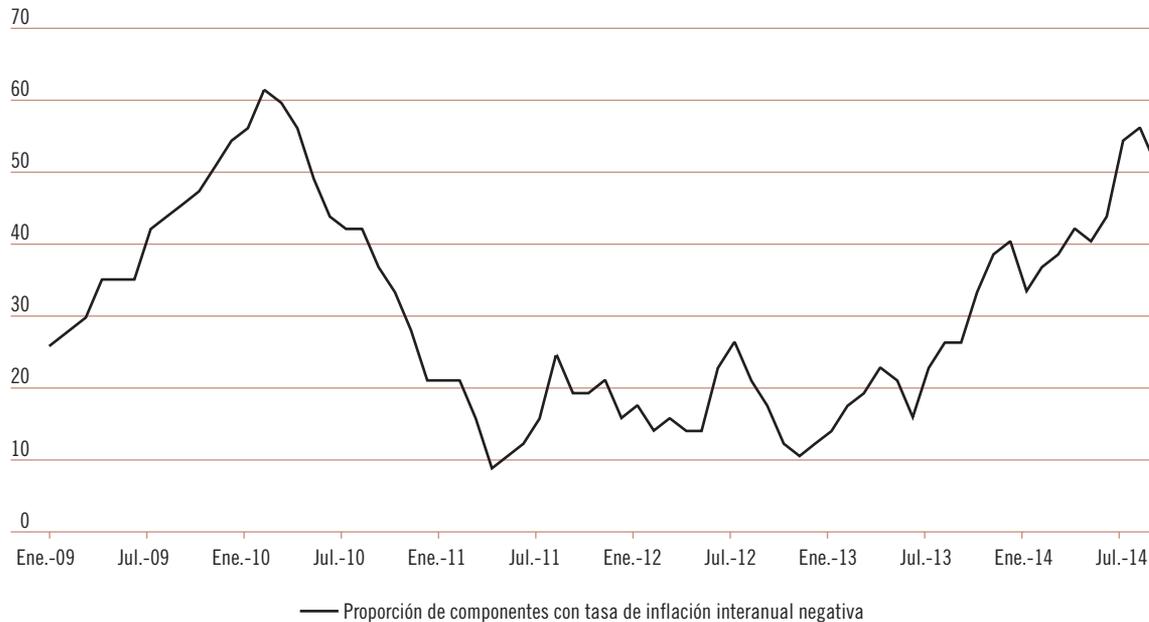
responde a factores más de naturaleza estructural consecuencia de la moderación de los costes salariales y de la existencia de una capacidad productiva ociosa.

La menor caída de los precios registrada en septiembre respecto a los dos meses previos implica que los efectos base derivados del aumento del IVA y de las variaciones en los precios de alimentos y energía en los años anteriores parecen haber sido absorbidos ya en su totalidad, y ello se debería ir reflejando en un crecimiento del nivel de precios en los próximos meses, aunque dicho crecimiento sea todavía muy lento y mantenga la tasa en niveles reducidos. La inflación subyacente se ha mantenido estable en 0 en los últimos cinco meses e incluso ha alcanzado un valor negativo del -0,1 por 100 en septiembre, reflejando la importancia de los factores no transitorios y el impacto del exceso de capacidad sobre la

5 El aumento del IVA recogido en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar

la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, establecía una subida de los tipos de gravamen a partir de septiembre de 2012.

GRÁFICO 4 COMPONENTES CON TASA DE CRECIMIENTO DE LOS PRECIOS NEGATIVA
(En porcentaje sobre el total)



Fuente: elaboración propia en base a las rúbricas que componen el IPC.

demanda en la evolución de los precios que dan idea de que el objetivo debe ser recuperar la demanda interna y alcanzar un ritmo de crecimiento sostenido.

Asimismo, al analizar de forma estricta si la caída de los precios es o no generalizada en términos de las distintas rúbricas que se incluyen en el índice, se observa que la proporción de componentes que han registrado tasas negativas en los últimos meses ha venido aumentando desde principios de 2014, pero no refleja una caída generalizada e incluso se ha reducido en septiembre (gráfico 4). Hasta un 56 por 100 de las rúbricas registraron en agosto tasas negativas en la evolución de sus precios, frente al 50 por 100 de septiembre.

Si bien hay indicios de cierta recuperación en la economía española, respaldada por el ligero aumento de la demanda interna, la mejora de las condiciones financieras y de la confianza, también hay factores que pueden ejercer un efecto negativo, como las dudas sobre la recuperación

La estabilidad de precios se define por parte del BCE como un incremento interanual del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) de la zona euro inferior, pero próximo al 2 por 100, y con una orientación de medio plazo.

Algunos Estados miembros han registrado una inflación negativa o próxima a 0 desde 2013, e incluso en algunos de ellos se podría hablar propiamente de deflación, como Portugal, Chipre, Grecia y Eslovaquia.

en la Eurozona, sobre todo ante los datos recientes de menor crecimiento en las principales economías del área y las previsiones a la baja de los principales organismos internacionales. Por tanto, el escenario de recuperación no está asentado, y estará fuertemente condicionado en los próximos meses por la evolución de los precios, si sigue en valores negativos y se constata una deflación transitoria o si, como parecen indicar los datos más recientes, se modera la caída en línea con la recuperación de la demanda interna.

4. Riesgos a la baja en la recuperación económica: el fantasma de la deflación

El debate en torno a si la situación actual es de deflación o si al menos hay riesgo de deflación es relevante en tanto que condiciona directamente el crecimiento económico y por tanto las posibilidades de recuperación. A este respecto, se identifican dos elementos que es necesario analizar.

El primero, está directamente relacionado con el hecho de que un periodo prolongado de inflación baja o incluso deflación en un contexto, como el actual, de elevada deuda, plantea un riesgo importante para la recuperación de la actividad económica y el empleo. Una deflación leve y transitoria no tiene por qué ser preocupante pudiendo generar un efecto riqueza derivado de la mayor capacidad adquisitiva en

términos reales, pero si dicha situación se produce en un contexto de bajos tipos de interés, elevada deuda y debilidad del crecimiento con alto nivel de desempleo, si tendrá efectos negativos importantes.

Una caída de los precios y reducidos tipos de interés nominales hará que los tipos de interés reales sean elevados, aumentando la carga financiera asociada al servicio de la deuda, pública y privada, y esto generará un debilitamiento de la demanda y de la producción⁶. Además, bajas tasas de inflación dificultan el proceso de desapalancamiento que todavía continua en muchos países y la posibilidad de recuperación de la competitividad.

El otro elemento a considerar está relacionado con el papel de las expectativas. Si la inflación se sitúa por debajo del objetivo durante un largo periodo de tiempo, las expectativas de inflación se terminarán viendo condicionadas, ya que la existencia de deflación o caída continuada de los precios modifica las decisiones de los agentes económicos, precisamente porque tienen unas expectativas de mayores caídas de los precios en el futuro y reaccionan ante ello posponiendo el consumo y la inversión, lo que acentúa la presión a la baja de los precios. Se estarían produciendo efectos de retroalimentación negativos en la economía real que, sumados al hecho de que la caída de los precios fuese sostenida, llevarían a una situación de espiral deflacionista.

Considerando los datos existentes, el riesgo de deflación de la economía mundial es mínimo, si bien la zona euro y dentro de ellas algunos Estados miembros, sí tienen un mayor riesgo de deflación, incluso algunos se encuentran en deflación técnica y otros tienen una inflación estancada en niveles inferiores al objetivo establecido por el BCE, del 2 por 100.

De forma estricta, la deflación en la zona euro implicaría que la caída generalizada y prolongada del nivel de precios se reflejase en la tasa

⁶ BCE, *Financial Stability Review*, mayo 2014.

interanual del IAPC general de la UEM, pero también en la tasa registrada para la mayoría de los Estados miembros que forman parte de la misma, lo cual no es el caso. El número de Estados miembros con tasas de inflación negativa es reducido y la proporción de componentes con tasas de crecimiento interanual negativas no es elevada en relación a procesos previos. Sí, en cambio, se están produciendo ajustes más significativos de los precios en algunos países, que han derivado en tasas negativas e incluso deflación, y que en todo caso se prevén transitorias. Si bien ello implica un riesgo moderado para el conjunto, no hay que obviar la fuerte interrelación que existe hoy día entre todas las economías, no solo de la zona euro, sino también a escala mundial, y el efecto que podría tener para el resto una deflación continuada y sostenida en algunos países, muchos de ellos expuestos a niveles de deuda elevados, pudiendo generar un efecto contagio.

El BCE ha manifestado en distintas ocasiones a lo largo de 2014 su preocupación por las bajas tasas de inflación pero también ha señalado recientemente que no existe evidencia clara de que las expectativas de inflación hayan perdido el anclaje con el objetivo de la estabilidad de precios lo que le permite justificar las proyecciones macroeconómicas del Eurosistema, que sugieren que aunque la inflación pueda mantenerse en tasas reducidas en los próximos meses, aumentarán gradualmente⁷.

Todo ello refleja que existe una preocupación cierta sobre el riesgo creciente de deflación, si bien, lo que parece constatarse es que durante un periodo las tasas de inflación se mantendrán en niveles muy bajos, y no estarán alineadas con el objetivo de estabilidad de precios. Si esta situación se alarga en el tiempo y no revierte, existirá un mayor riesgo de que las expectativas de inflación pierdan el anclaje respecto de dicho objetivo

7 BCE, "Proyecciones macroeconómicas del Eurosistema" en *Boletín Mensual*, septiembre 2014.

Una caída de los precios y reducidos tipos de interés nominales hará que los tipos de interés reales sean elevados, aumentando la carga financiera asociada al servicio de la deuda, pública y privada, y esto generará un debilitamiento de la demanda y de la producción.

y se pueda incurrir en una situación de deflación técnica.

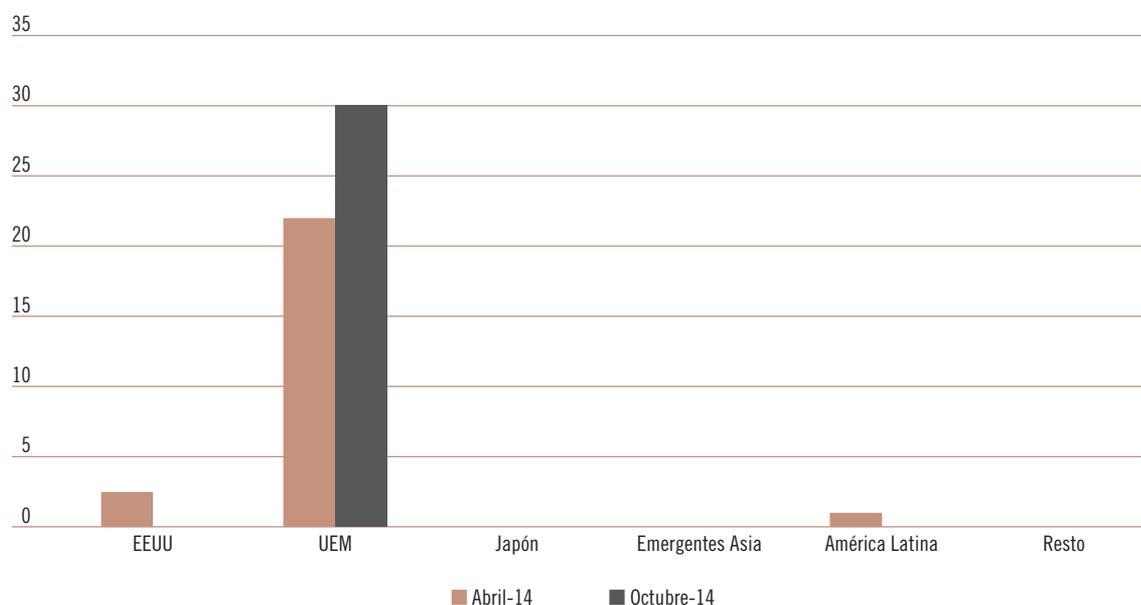
Las previsiones más recientes del FMI indican que la tasa de inflación aumentará lentamente en respuesta al ritmo de recuperación económica, pero que se mantendrá en niveles inferiores en torno al 1,0 por 100 en los dos próximos años, porque todavía existirá mucha capacidad productiva infrautilizada y las condiciones crediticias seguirán siendo débiles. De hecho, el FMI estimaba en abril que las tasas de inflación en la zona euro se mantendrían por debajo del objetivo hasta 2016 y tan solo seis meses después han ampliado esa previsión hasta 2019.

La estimación de riesgo de deflación⁸ que realiza este organismo para la zona euro sería a finales de 2014 del 30 por 100⁹, diez puntos más que la estimación realizada en abril, si bien dichas

8 El riesgo de deflación se calcula de acuerdo a las probabilidades del Modelo de Proyección Mundial del FMI. Según este modelo el riesgo de deflación se define como la probabilidad de que durante dos trimestres consecutivos se registre inflación negativa en un periodo de pronóstico de cuatro trimestres. La probabilidad de deflación es mayor cuanto más largo es el horizonte de pronóstico, permaneciendo el resto de variables constantes.

9 FMI, *Perspectivas economía mundial*, octubre 2014.

GRÁFICO 5 RIESGO DE DEFLACIÓN SEGÚN EL FMI
(En porcentaje)



Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, abril y octubre de 2014.

estimaciones no están exentas de críticas ya que no diferencian la naturaleza de los movimientos de los precios ni consideran la persistencia de la dinámica de precios, por lo que tiene un carácter más orientativo que predictivo (gráfico 5). La OCDE también ha señalado recientemente que hay un riesgo de deflación que podría afectar al crecimiento económico y agravar la crisis de la deuda¹⁰.

En cualquier caso, es obvio que existe cierto riesgo de deflación, o al menos de una evolución de los precios muy por debajo de lo que se considera compatible con el objetivo de estabilidad de precios, y que está reflejando debilidades estructurales muy importantes en el seno de la UEM.

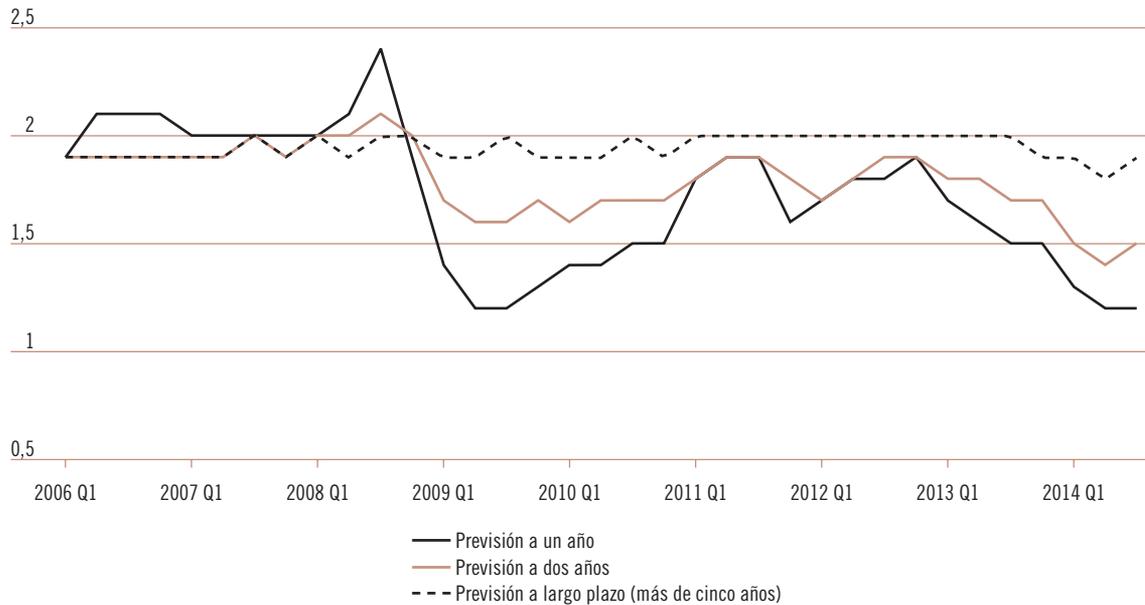
Una tasa de inflación reducida y sostenida dificulta una recuperación adecuada del crecimiento económico¹¹. De hecho, como se ha señalado anteriormente, el FMI también ha au-

mentado el riesgo de volver a una situación de recesión en la zona euro, situándolo en el 40 por 100. A su vez, el freno de la actividad económica, la capacidad productiva inutilizada, las elevadas tasas de desempleo y la moderación de los costes salariales, podrían trasladarse de forma preocupante a las expectativas de inflación y alimentar la dinámica de variación de los precios a la baja, con el consiguiente riesgo de entrar en una espiral deflacionista. Por ello, es prioritario articular medidas orientadas a la recuperación económica y, en particular, a la necesidad de recuperar la demanda interna. En el caso de España, el riesgo de deflación es menor en tanto que se observa cierta recuperación del crecimiento económico, motivado principalmente por la demanda interna. De hecho, el último dato de la tasa de variación del IPC en septiembre registraba una caída menor a la registrada en los dos meses previos. Además, si bien la proporción de componentes con tasas de variación negativa es elevada, no alcanza un carácter de generalización, que sería necesario para constatar la deflación.

¹⁰ OCDE, *Economic Outlook*, septiembre 2014.

¹¹ FMI, *Perspectivas economía mundial*, octubre 2014.

GRÁFICO 6 EXPECTATIVAS DE INFLACIÓN
(En porcentaje)



Fuente: BCE, *Expectativas de la Encuesta de Expertos en Previsión del BCE*.

5. Las expectativas de inflación como condicionantes de la política monetaria

El determinante fundamental para que la deflación se materialice o no es que las expectativas de inflación permanezcan ancladas al objetivo de estabilidad de precios. De ahí que existirá mayor probabilidad de que se llegue a la deflación si las expectativas de inflación se ven fuertemente influidas por la evolución pasada de la inflación y pierden el ancla nominal con el objetivo.

En la zona del euro este anclaje parece sólido, ya que no se ha demostrado que las expectativas de inflación respondan a la evolución pasada de la inflación¹², lo que en la práctica implica una protección contra la deflación (gráfico 6).

Ahora bien, el BCE reconoció recientemente que las expectativas de inflación y crecimiento se habían deteriorado durante el verano, señalando la preocupación además porque la tendencia de

las variaciones de los precios se orientaban a la baja. En esta situación, es necesario articular medidas preventivas de la situación, que garanticen un nivel suficiente y abundante de liquidez en el sistema y sean capaces de estimular el crecimiento económico y propiciar el crecimiento de los precios¹³.

En junio de 2014, el BCE ya había anunciado nuevas medidas de política monetaria orientadas al aumento de la liquidez –tanto por la vía de reducción de los tipos de interés como por el anuncio de nuevas subastas vinculadas a la concesión de créditos o la penalización a las entidades por mantener depósitos–. Sin embargo, estas medidas no resultaron suficientes para lograr reforzar la liquidez en la economía y estimular la demanda.

La fuerte desinflación que está experimentando la zona euro y el riesgo de deflación

¹² L. Benati, "Investigating inflation persistence across monetary regimes", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, núm. 3, 2008.

¹³ G. Claey, Z. Darvas *et al.*, "Enfrentándose a la baja inflación: las opciones del BCE", en *Papeles de Economía Española*, núm. 140, 2014.

llevaron en septiembre al BCE a anunciar nuevas actuaciones más agresivas, con una reducción del tipo de interés al 0,05 por 100 y el anuncio de compra de activos privados a través de subastas de liquidez a largo plazo y la posibilidad de comprar activos públicos en caso extremo. El objetivo del BCE anunciado de forma explícita era conseguir una expansión sustancial de su balance que se generase a un fuerte aumento de liquidez y fuese capaz de estimular la economía y contribuir a la recuperación, pero todo ello condicionado al funcionamiento adecuado de los canales de transmisión de la política monetaria, cuyos efectos se producen con cierto retardo y que dependen en gran medida de las decisiones de los agentes económicos, en este caso, las entidades financieras.

Sin embargo, el margen de maniobra de la política monetaria expansiva es cada vez menor, por lo que es necesario abordar otras actuaciones de estímulo de la demanda por la vía de refuerzo de las inversiones tanto en el ámbito europeo como a nivel de los Estados miembros superavitarios¹⁴.

6. Conclusiones

La evolución reciente de los precios a la baja en las economías de la zona euro ha reavivado el debate sobre la deflación. En un periodo de intensa crisis económica, en la que ha habido diferentes fases y determinantes que han suavizado o agudizado según el caso los efectos de la misma y que han tenido efectos distintos según los países y las estructuras económicas, ha aparecido nuevamente el miedo a la deflación después de

¹⁴ En este sentido concluyen los dos informes realizados por el CES en relación a la gobernanza económica de Europa, que hacen referencia, entre otros aspectos, a la necesidad de adoptar medidas de estabilización económica eficaces. Véase CES (2012), Nueva gobernanza económica en la Unión Europea y crecimiento. Informe 3/2012 y CES (2014), Evolución de la Gobernanza económica de la Unión Europea. Actualización del Informe CES 3/2012, Informe 1/2014.

El BCE reconoció recientemente que las expectativas de inflación y crecimiento se habían deteriorado durante el verano, señalando la preocupación además porque la tendencia de las variaciones de los precios se orientaban a la baja.

la situación de caída de los precios que tuvo lugar en 2009.

El ciclo económico recesivo puede favorecer la aparición de deflación si la economía permanece durante un largo periodo de tiempo en una situación de recesión o estancamiento y los niveles de desempleo son elevados. Además, el mantenimiento de los tipos de interés en niveles reducidos para estimular la demanda puede derivar en efectos perjudiciales para la economía si no se consigue dicha reactivación, ya que en un contexto de caída de los precios, los tipos de interés reales se elevan y pueden condicionar las decisiones de consumo e inversión y aumentar la carga financiera asociada a la elevada deuda.

Si bien es cierto que los precios de la zona euro han tenido una evolución negativa durante 2014 y algunos Estados miembros, entre ellos España, han registrado tasas negativas e incluso técnicamente deflación, no parece existir una situación de deflación a nivel de la zona euro y, en particular, en España, pero sí un riesgo de deflación que dependerá de que no haya perturbaciones inesperadas difíciles de controlar. Lo que sí parece haber es un intenso proceso de desinflación, que no por ello es menos preocupante y también puede condicionar el ritmo de recuperación.

Detrás de esta evolución de los precios, hay que diferenciar los factores transitorios –precios de las materias primas y energía y apreciación del tipo de cambio– que son los principales responsables de las fuertes caídas de los precios y que han llevado a algunos países a una situación de deflación, de los factores de naturaleza estructural, asociados al proceso de reformas en muchos Estados miembros, la necesidad de ajuste de precios relativos en una unión monetaria y el exceso de capacidad instalada que dificulta la recuperación económica. Estos factores reflejados en el comportamiento de la inflación subyacente son los que están detrás de que la inflación se sitúe en niveles reducidos de forma sostenida, como respuesta de la mayor sensibilidad de los precios a las necesidades de ajuste de la economía.

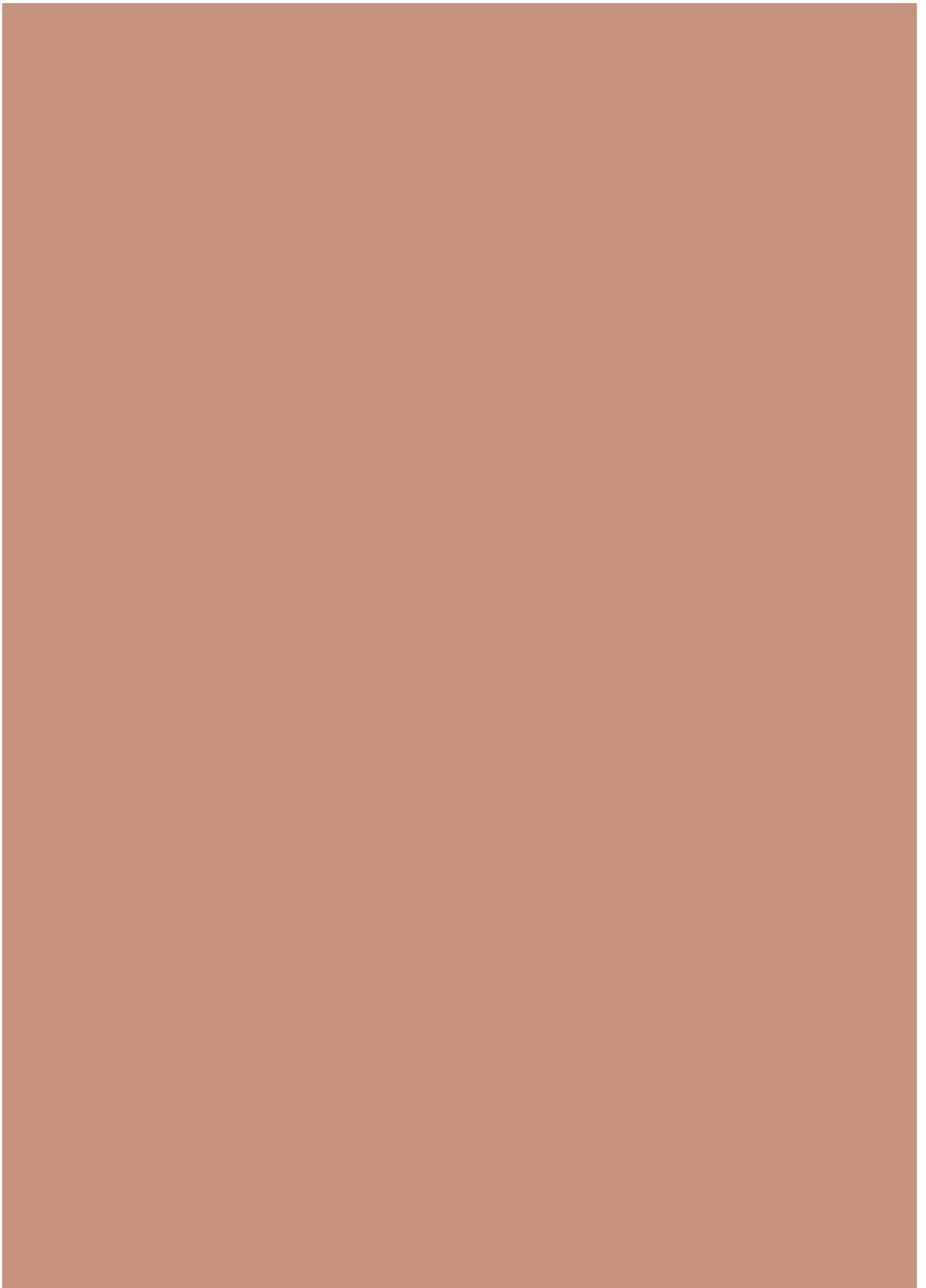
Finalmente, las expectativas de inflación y la percepción que los agentes económicos tienen

sobre la evolución futura de los precios están entre los factores que contribuyen a tener una visión más preocupante sobre el fenómeno de la deflación. El hecho de pensar que los precios puedan seguir en niveles muy reducidos condiciona las decisiones de consumo e inversión y a larga la propia evolución de los precios a la baja.

Esto pone de manifiesto que es necesario considerar el riesgo de deflación como un riesgo real y actuar de forma preventiva en los ámbitos necesarios con el objetivo de impulsar la demanda antes de tener que enfrentar una situación de deflación. Para ello, se debe continuar desarrollando una política monetaria expansiva, pero siendo conscientes de su cada vez menor margen de maniobra y de que con tipos de interés muy bajos, como los actuales, puede perder eficacia, por lo que deben adoptarse también medidas impulsoras de la demanda desde otros ámbitos de la política económica.

Es necesario considerar el riesgo de deflación como un riesgo real y actuar de forma preventiva en los ámbitos necesarios con el objetivo de impulsar la demanda antes de tener que enfrentar una situación de deflación.

LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO
PARA LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD



LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PARA LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD

1. Las personas de 45 a 64 años de edad

En el tercer trimestre de 2014, la Encuesta de población Activa del INE arrojó un considerable incremento del empleo, con 274.000 personas trabajando más que en el mismo trimestre del año anterior, lo que supone un incremento del 1,6 por 100. Se trata de un buen dato, pero si no se eleva ese ritmo y se mantiene de manera sostenida la creación de empleo, no será posible reparar el daño acumulado en seis años de fuerte crisis económica: 3,6 millones de empleos perdidos (entre 2007 y 2013, de acuerdo con los cuartos trimestres de la EPA) que se han traducido en una tasa de paro que baja rápidamente pero está todavía en el entorno del 25 por 100 (23,7 por 100 en el tercer trimestre de 2014), lo que significa que casi una de cada cuatro personas en el mercado de trabajo está buscando empleo. De ellas, el 43,2 por 100 llevaba dos años o más buscando empleo: 2,3 millones de personas dentro del grupo que compone lo que se denomina paro de muy larga duración.

PAPEL DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA RECUPERACIÓN

En este contexto, el objetivo no puede ser otro que enjugar, con una creación de empleo intensa y sostenida, el saldo negativo de la crisis y reparar los daños que ésta ha dejado no solo en el mercado laboral, sino en toda la sociedad española. Ese proceso de creación sostenida de empleo necesitará tanto de la definitiva recuperación económica y la estabilidad de la zona euro como de la aplicación de un mix adecuado de políticas económicas, incluyendo las de demanda (en las que resultan determinantes las medidas monetarias y fiscales que se adopten en el ámbito europeo) y las de oferta, esto es, las denominadas reformas estructurales, que inciden en la regulación y ordenación de distintos aspectos de la actividad

económica, pero también tratan de potenciar algunos ámbitos estrechamente relacionados con esa actividad.

Entre estas últimas, aunque jueguen un papel complementario en el conjunto de las políticas económicas, se encuentran las políticas de empleo, que deben favorecer, a través de varias vías, un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo (en tanto conexión de oferta y demanda) y una adecuada cobertura de las situaciones de desprotección que genere la pérdida de empleo. Para cumplir correctamente sus fines, las políticas de empleo deben tener una clara visión de cuáles son los problemas que han de resolver, deben decidir cuáles son los grupos prioritarios a los que han de atender y disponer de medios no solo suficientes, sino también adecuados, para ello.

LOS MAYORES DE 45 Y EL RIESGO DE PARO CRÓNICO

Pues bien, del estudio del mercado de trabajo en el momento actual se desprende que, además de los jóvenes, hay un amplio grupo de personas, que cabría acotar en edades a partir de los 45 años, en el que se concentran algunos de los mayores problemas del desempleo generado por la crisis. Basta para ello, en una aproximación básica, atender al impacto en este grupo del paro de muy larga duración: el 55,4 por 100 de las personas desempleadas de 45 a 64 años llevaban, en el tercer trimestre de 2014, al menos dos años buscando empleo. Se trata de un millón de personas y, a tenor de cómo viene evolucionando el paro de muy larga duración en este grupo, su peso será progresivamente mayor. El porcentaje de parados de muy larga duración en el grupo de 45 a 64 no ha dejado de crecer a lo largo de los últimos siete años; en 2007 era un 25,3 por 100, es decir, menos de la mitad que ahora.

CUADRO 1 PARO TOTAL Y DE MUY LARGA DURACIÓN POR SEXO Y EDAD, 2007 Y 2013
(Miles de personas y porcentaje de parados dos años o más sobre el total, cuartos trimestres)

Parados	Total		2 años o más			
	2007TIV	2013TIV	Número		Porcentaje	
			2007	2013	2007	2013
Ambos sexos						
Total edades	1.927,6	5.896,3	221,0	2.309,5	11,5	39,2
45-64	459,5	1.825,4	102,7	907,9	22,4	49,7
% ambos sexos	23,8	31,0	46,5	39,3		
45-59	182,3	637,0	34,2	303,2	18,8	45,1
50-54	139,1	581,4	29,9	289,6	21,5	49,8
55-59	94,5	402,9	24,8	227,1	26,2	56,4
60-64	43,6	168,1	13,8	88,0	31,7	52,3
Hombres						
Total edades	879,2	3.087,1	78,1	1.210,5	8,9	39,2
45-64	227,2	992,4	41,9	475,8	18,4	47,9
% total hombres	25,8	32,1	53,6	39,3		
45-59	83,3	350,4	12,9	148,7	15,5	42,4
50-54	66,7	309,4	10,1	146,2	15,1	47,3
55-59	50,4	230,9	12,4	127,5	24,6	55,2
60-64	28,8	101,7	6,5	53,4	24,3	52,5
Mujeres						
Total edades	1.048,3	2.809,2	142,9	1.099,1	13,6	39,1
45-64	232,6	833,0	60,9	431,9	26,2	51,8
% total mujeres	22,2	29,7	42,6	39,3		
45-59	99,1	322,6	21,4	154,4	21,6	47,9
50-54	72,5	272,0	19,8	143,4	27,3	52,7
55-59	44,2	172,0	12,4	99,5	28,1	57,8
60-64	16,8	66,4	7,3	34,6	43,5	52,1

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La constatación de este hecho, unido al alto peso (cuantitativo y cualitativo) de este grupo en el mercado de trabajo, que no va a dejar de crecer en los próximos años como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población española, movió a la elaboración por el CES de un informe por propia iniciativa, finalmente aprobado en julio de 2014, sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años, en el que se trataba de afinar el diagnóstico de los problemas de ese grupo con respecto del empleo, analizar en qué medida las políticas de empleo aplicadas

estaban siendo adecuadas y suficientes, y concluir proponiendo algunas medidas para mejorar la situación actual.

EL INFORME DEL CES: PROPÓSITO Y ESTRUCTURA

La idea orientadora del informe del CES es atender a las cuestiones centrales que presiden la situación sociolaboral del grupo de 45 a 64 años de edad en la crisis, especialmente las relacionadas con la menor empleabilidad de las personas que lo componen. Se trata, pues, de determinar si la crisis ha agravado sus problemas tradicionales

de empleabilidad, en qué medida las políticas de empleo tienen en cuenta las especificidades de esos problemas y, finalmente, qué alcance y qué eficacia tienen tales políticas por lo que se refiere al grupo de 45 a 64 años de edad.

Para ello el informe describe, a grandes rasgos, la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años tras seis años de crisis, y luego analiza las políticas de empleo que se han aplicado en estos años, tratando de valorar, si no su efectividad sí al menos su alcance con respecto a este grupo.

Previamente, para contextualizar este estudio diagnóstico el informe aborda algunas cuestiones relevantes: por una parte, las perspectivas demográficas y socioeconómicas actuales, que determinan una importancia todavía mayor que ahora de este colectivo en los próximos decenios; por otra parte, los costes que comportaría no impulsar políticas encaminadas a incrementar su participación laboral, tanto a través de la reinserción de los desempleados como atrayendo al empleo al amplio número de personas laboralmente inactivas (en especial mujeres) que se observa en algunos tramos de edad dentro del grupo.

1.1. Perspectivas sociodemográficas

La caracterización sociodemográfica actual y las perspectivas a medio plazo indican que las personas de 45 a 64 años constituyen un grupo central en la estructura social española, ahora y en el futuro a medio plazo, y tanto desde el punto de vista cuantitativo como atendiendo a la posición responsable que ocupan con respecto a los más jóvenes y a los más mayores.

Las personas de 45 a 64 años son, en efecto, muy importantes, tanto en la estructura sociodemográfica española (más del 26 por 100 de la población) como, más específicamente, en el mercado de trabajo. Este grupo supone, con datos EPA del tercer trimestre de 2014, un 38,5 por 100 de la población activa. Es, por otro lado, un grupo que muestra una baja participación laboral (con tasa de actividad más baja que las personas entre 30 y 44 años de edad). Y ha visto multiplicar por 4,5 veces su número de desempleados en la crisis.

El informe del CES señala que la mayoría de los desempleados de 45 a 64 años de edad tiene menos de 55 años y, por tanto, todavía está lejos

CUADRO 2 POBLACIÓN EN ESPAÑA POR EDAD, SEXO Y NACIONALIDAD, 2013
(Población residente a 1 de enero)

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

Fuente: INE, *Cifras de Población*.

de la edad de jubilación. Por otro lado, casi el 70 por 100 de los desempleados mayores de 45 años no tiene niveles educativos más allá de la educación obligatoria. Estos datos esbozan un panorama de baja empleabilidad relativa, y ponen de relieve el riesgo de que el desempleo se convierta en crónico a partir de cierta edad, incluso con independencia de la evolución de la economía. Como ya se ha dicho, el 55,4 de paro de muy larga duración que arroja la última EPA publicada a la fecha para el grupo de 45 a 64 años es un signo claro de lo elevado que es ese riesgo de paro crónico.

Un tipo de paro con efectos muy nocivos para las personas que permanecen atrapadas en él. Para combatirlo, las políticas de empleo han de asumir que las personas de más edad tendrían menos capacidad para modificar sus trayectorias laborales y para reinsertarse o reintegrarse al empleo después de haberlo perdido. A cambio, la experiencia laboral acumulada podría constituir una notable aportación a la productividad y al potencial de crecimiento económico, lo que subrayaría la importancia del apoyo al denominado “envejecimiento activo”.

1.2. *Los costes de la baja participación laboral*

De ahí que la caída en su empleo y la persistencia de su paro tengan costes altos, y de ahí que su menor participación laboral (sobre todo por la retirada prematura del mercado de trabajo), suponga pérdidas de población activa francamente graves. El informe recuerda que los costes asociados a este problema son tanto individuales como colectivos, por un lado, y tanto económicos como sociales (y en el caso de los individuales, también de otra índole).

COSTES INDIVIDUALES: PÉRDIDAS DE RENTA Y BIENESTAR; RIESGOS DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

No es sencillo enunciar, evaluar y agregar cada uno de los posibles costes individuales, y en

ocasiones puede ser contraproducente intentarlo, dada la naturaleza de algunos de estos costes, especialmente los asociados a pérdidas de bienestar individual. Pero su existencia queda bien demostrada por cuestiones como el aumento en el riesgo de pobreza monetaria (entre 3,5 y 4,1 puntos más que al inicio de la crisis para el tramo de 45 a 64 años, aunque siga muy por debajo de los grupos de edad más afectados, que son los niños y los jóvenes), o la pérdida de rentas futuras en el caso de pérdida prolongada del empleo¹. Recordar el papel central de las personas de 45 a 64 años en la mayoría de los hogares españoles, en tanto que son quienes con más frecuencia resultan tener a cargo hijos menores y/o progenitores con algún grado de limitación en su autonomía personal, induce a considerar que los costes individuales de la pérdida de empleo y de la persistencia del desempleo serán particularmente elevados en este grupo de edades.

COSTES COLECTIVOS: DESIGUALDAD SOCIAL Y VIABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Por otro lado, en una situación de tasas de empleo bajas y tasas de paro de muy larga duración, la agregación de este tipo de costes comporta costes generales (colectivos) de índole social y económica. Sobre los primeros, además de los efectos agregados que presenta el mantener un alto grado de desigualdad, el Informe apunta que se plasman en un fuerte lastre para los gastos públicos asistenciales y son una amenaza para la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones.

La cuantificación de los costes más importantes para el sistema de protección social, aunque también polémica porque requiere incorporar varios supuestos y proyecciones demográficas de largo plazo, puede encontrarse, como bien señala

¹ La cuantificación de estas pérdidas se ensayó, para diferentes supuestos, en el caso concreto de la jubilación anticipada y el efecto de los coeficientes reductores en el Informe CES 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones* (págs. 60-61).

el informe, en el amplio conjunto de análisis y estudios que se han efectuado en los últimos años, en España y en toda la Unión Europea, en el contexto de la reforma de los sistemas públicos de pensiones.

LOS COSTES ECONÓMICOS ASOCIADOS A LA BAJA

PARTICIPACIÓN LABORAL: MENOR CRECIMIENTO POTENCIAL

Sobre los segundos, es decir, los netamente asociados a la economía, a la capacidad productiva, el informe se centra en uno de los más importantes en este momento: si no se logra una alta incorporación al empleo de este grupo de edad, puede verse comprometida la capacidad de recuperación del empleo total.

La mera observación de las variables demográficas actuales indica que, como ya ha ocurrido en 2012 y 2013, a corto plazo seguirá descendiendo la población en edad de trabajar. Esta evolución responde sobre todo, sin duda, a la salida de población extranjera como consecuencia de la crisis; pero el hecho es que se reduce la población potencialmente activa y los tramos de edad relativamente joven, lo cual, con independencia de la nacionalidad, es perder capacidad productiva.

La capacidad de crecimiento económico que se deriva del factor trabajo depende de dos variables: el aumento de la productividad y el crecimiento de la población activa. Y así, en un escenario de envejecimiento y con un volumen de población total estable o en ligero retroceso o aumento (según sea el flujo migratorio estimado), hay claras relaciones con la situación sociolaboral del grupo de 45 a 64 años, en varios aspectos relevantes, relacionados con la participación en el mercado de trabajo de este grupo.

El primero es, obviamente, el relativo a la edad de salida definitiva de la ocupación (que es mejor indicador a estos efectos que el de retirada del mercado de trabajo); el cambio demográfico es de hecho uno de los principales argumentos esgrimidos tanto para alargar la edad legal de jubilación a efectos del sistema de pensiones como para impulsar políticas de fomento de la

Las políticas de empleo han de asumir que las personas de más edad tendrían menos capacidad para modificar sus trayectorias laborales y para reinsertarse o reintegrarse al empleo después de haberlo perdido.

prolongación de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, así como las medidas e instrumentos para frenar la excesiva frecuencia de retiros anticipados en circunstancias de crisis. Pero si las personas de 45 a 64 años y, sobre todo, en el grupo de 55 a 64, muestran problemas estructurales de retorno a la ocupación tras episodios de paro o de inactividad, la elevación de la edad ordinaria de retiro se traduce en un periodo más prolongado de paro, lo cual es discutible que contribuya a acompasar la prolongación de la vida laboral con el aumento de la esperanza media de vida.

El segundo tiene que ver con la repercusión del envejecimiento en las vías e instrumentos por las cuales la sociedad organiza la atención y los cuidados al grupo más longevo, fuertemente dependiente. En la medida en que la organización social hace recaer sobre las familias –y en concreto sobre las mujeres– la mayor parte de la atención a estos grupos, se reduce la capacidad de participación laboral de las personas de 45 a 64 años, pues en este grupo se combinan una alta probabilidad de tener que asumir cuidados a familiares mayores y una también alta probabilidad de tener hijos menores a cargo.

El tercer aspecto está relacionado con la menor productividad relativa del grupo, puesto que combina un nivel formativo medio algo más bajo que las generaciones más jóvenes (francamente

más bajo en los grupos de 55 a 59 y de 60 a 64 años) con otras tres circunstancias: mayor presencia de los ocupados en actividades y ocupaciones más vulnerables a la irrupción del cambio tecnológico, en especial las NTIC, y a los efectos de la fuerte competencia internacional; menor formación continua; y, tras seis años de crisis, una fuerte asociación del desempleo en estas edades con la destrucción de empleo en algunas de las ramas de actividad donde se ha concentrado el desplome.

Por las tres vías se configura, como resultado de una baja participación laboral de las personas de 45 a 64 años, un escenario de menor capacidad de crecimiento de la economía a medio plazo. Sobre las dos primeras el CES ensaya una cuantificación de la tasa de empleo futura para el total del mercado de trabajo español en función de algunos supuestos sobre la evolución de la tasa correspondiente al grupo de 45 a 64 años. Los resultados son abrumadores: Incluso si se lograse alcanzar una tasa de empleo del 70 por 100 en todos los grupos de edad de 16 a 59 años, y se mantuviesen las tasas actuales sólo en los grupos 60 y más años, la tasa de empleo en 2018 se quedaría ligeramente por debajo a la que se recogió en 2007; y cinco años después sería todavía más baja.

La razón es, obviamente, demográfica, pues son las perspectivas demográficas las que apuntan a una reducción de la población en edad de trabajar y a un menor peso de los grupos jóvenes, lo cual se suma al hecho de que los mayores de 45 son un grupo muy numeroso, compuesto ya plenamente por las generaciones del *baby boom* de los años 60, las más numerosas de la historia demográfica española. Pero esto no hace sino recordar la importancia de acometer políticas capaces de mejorar la situación actual en el mercado de trabajo de un amplio grupo de personas con edades comprendidas entre los 45 y los 64 años. Por otro lado, la perspectiva de una paulatina pérdida de población potencialmente activa subraya la necesidad de articular políticas para la mejora de la productividad.

2. La crisis y sus efectos sobre el grupo de 45 a 64 años de edad

Entrando ya en el diagnóstico de la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad, es imposible recoger en pocas páginas los numerosos resultados que se obtienen de ella a partir del informe del CES. Pero cabe subrayar algunas de sus conclusiones más relevantes.

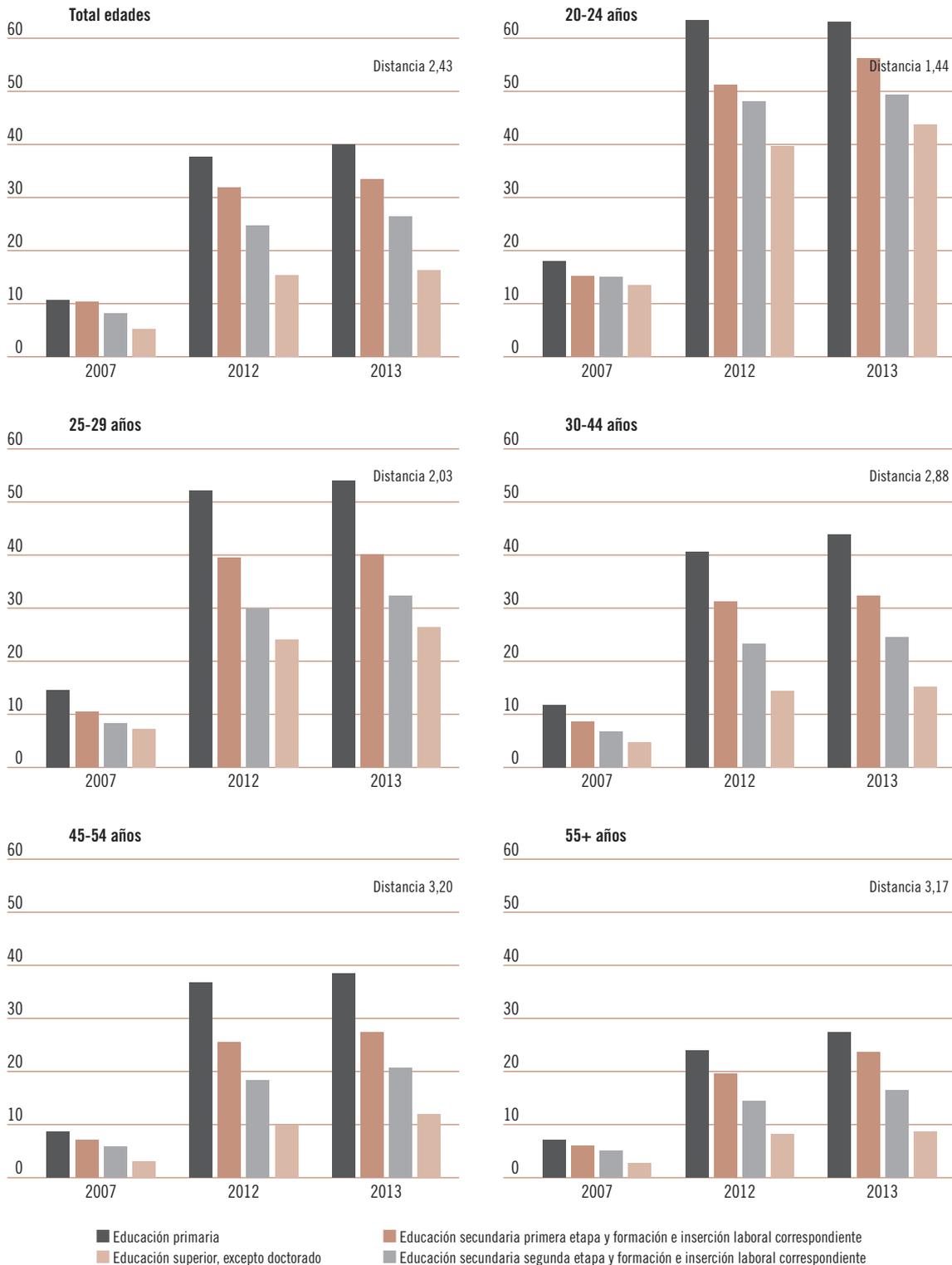
PARO, DESÁNIMO Y ROTACIÓN: TRES SITUACIONES ASOCIADAS A MENOR CUALIFICACIÓN

En primer lugar, el ya citado mayor peso del paro de muy larga duración y el más bajo grado de cualificación (al menos formal), que incide notablemente en la tasa de paro de cada grupo de edad, y que marca la mayor diferencia en el caso de las personas con 55 y más años: la tasa de paro en este grupo era en 2013 tres veces más alta entre quienes tienen menor formación que entre los titulados superiores.

Una segunda conclusión relevante es que la persistencia de la crisis está incrementando el fenómeno llamado “desánimo” en este grupo (los que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar), lo que hace prever una mayor frecuencia de retiradas prematuras del mercado de trabajo: en 2013 eran más de 300.000 personas los desanimados en este grupo de edad, en un total de 480.000 (en números redondos) para el conjunto de edades. En este dato, con una fuerte evolución al alza en la crisis, destaca la fuerza con la que ha crecido el desánimo en el grupo de 55 y más años, lo que refleja la mayor frecuencia en las retiradas prematuras del mercado de trabajo.

La tercera gran conclusión que se desprende de los datos que aporta el informe del CES es la presencia de varios segmentos de personas de 45 a 64 años en los que se concentrarían los mayores problemas de empleabilidad, no solo asociados a baja formación y tampoco asociados solo al paro. Uno de ellos estaría compuesto por desempleados (cada vez más de muy larga duración), con mayor número de hombres y con frecuencia asociado a la crisis de la construcción y a la caída

GRÁFICO 1 TASAS DE PARO POR NIVEL FORMATIVO Y EDAD, 2007-2013
(Medias anuales)



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

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

del empleo en la industria. Otro, igualmente preocupante, tendría un mayor número de mujeres, y se compondría de personas ocupadas en empleos sin cualificación y con una relación menos estable y de menor intensidad con el trabajo (a tenor del tiempo parcial en el que se realiza el trabajo, con una alta involuntariedad en esta situación), especialmente vulnerables ante el paro pues con menor frecuencia tendrán acceso a una plena cobertura de protección ante episodios de desempleo. Conviene no perder de vista, por tanto, que hay grupos prioritarios radicalmente diferentes, en planteamiento y en necesidades, de cara al diseño de las políticas de empleo.

PARO DE LARGA DURACIÓN Y RETIRADA PREMATURA DEL MERCADO DE TRABAJO: LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y LOS RIESGOS DE POBREZA

En cuanto al paro, es visible que el de muy larga duración aumenta significativamente conforme se avanza en la edad, pero desciende entre las personas de 60 a 64, lo cual es un indicio más de que la pérdida de empleo prolongada lleva a una retirada prematura del mercado de trabajo.

Esta retirada no necesariamente se traduce en el acceso a la jubilación. De hecho, puede reflejar sobre todo el agotamiento de las diferentes prestaciones y subsidios por desempleo, lo que condiciona, en especial en ese tramo de los más mayores, el abandono de la búsqueda activa de empleo. La información proporcionada por el SEPE para este informe permite ver que la distribución de las duraciones del tramo de 45 y más años (en la práctica igual al de 45 a 64 años) está ya completamente volcada a las duraciones por encima de 24 meses, esto es, por encima de los dos años. Esto no es algo nuevo, porque en 2007 las mayores duraciones ya presentaban la frecuencia más alta (32 por 100). Pero eran 254,2 miles de personas, mientras que en 2013 fueron 787,8 miles, el 40 por 100 del total del paro en este tramo de edad.

Con ello, de acuerdo con lo que desarrolla el informe, a pesar de que se ha mantenido

notablemente bien la cobertura del sistema de protección por desempleo en este grupo, es visible ya tanto el vuelco en los pesos de los distintos niveles de protección (ahora dominado por el asistencial) como una rápida reducción de la cobertura en el periodo más reciente. Para el total de edades, la cobertura del sistema ha pasado del 62,3 por 100 en 2013 (desde un 71,4 por 100 en 2007 y un 78,4 por 100 en 2010) al 57,9 por 100 en abril de 2014. En el grupo de 45 a 64 años cabe suponer una evolución paralela, aunque en niveles más altos; a partir de los datos *ad hoc* proporcionados por el SEPE para el Informe del CES, se estima la cobertura de este grupo en un 67,9 por 100 en 2013, apenas un punto por debajo de la correspondiente a 2007. De hecho, el riesgo de pobreza en este grupo, que también estudia el informe, se deriva sobre todo de la falta de empleo, y no de la pérdida de rentas, a diferencia de lo que ocurre en otros grupos de edad.

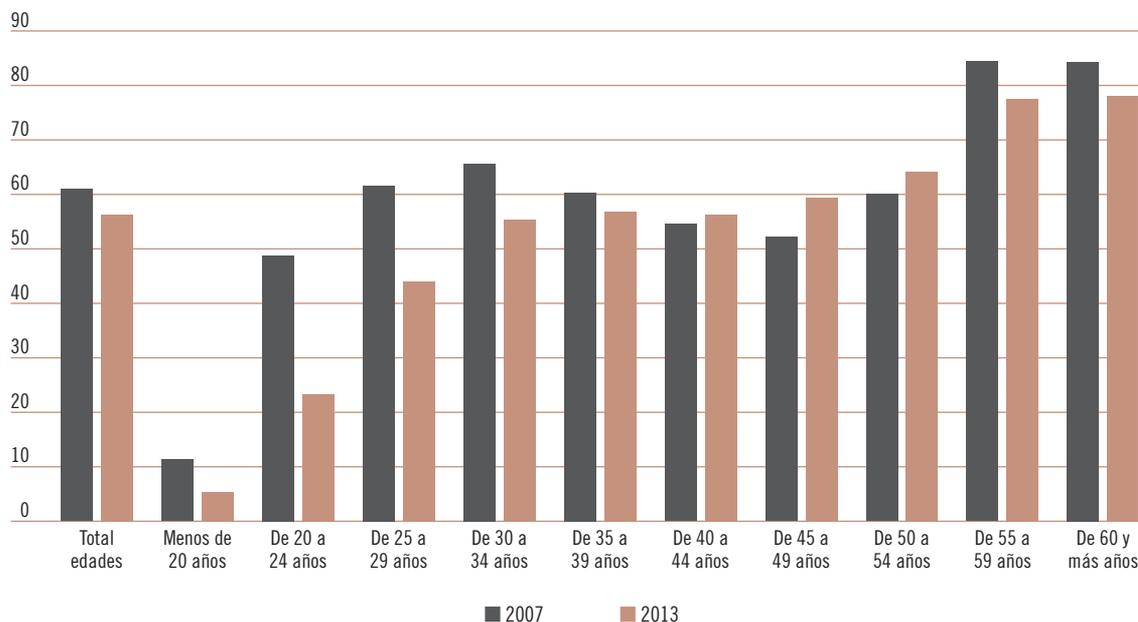
BAJA CUALIFICACIÓN Y DÉBIL INSERCIÓN LABORAL

Además del paro de larga duración los mayores de 45 tienen otros problemas, como la ya citada debilidad de la inserción laboral en ciertos casos, que se traduce en una alta rotación entre empleo y paro o inactividad. Los datos del SEPE sobre este grupo de edad muestran que en 2013 se registraron 3.090.230 contratos, firmados por 1.310.410 personas, lo que significa un índice de rotación de 2,36 contratos por persona. Pero si se descuentan a quienes solo firmaron un contrato (58,3 por 100), la rotación entre quienes firmaron dos o más fue de 4,26. Algo más de medio millón de personas de 45 y más años (546.410) firmó cuatro contratos distintos en 2013; 120.000 de ellas tuvieron cinco o más.

OCUPACIONES DEMANDADAS POR LOS DESEMPLEADOS: MAYOR FRECUENCIA DE OCUPACIONES DE BAJA CUALIFICACIÓN

La información estadística sobre el paro registrado y los beneficiarios de prestaciones, así como sobre los tipos de ocupaciones demandadas y

GRÁFICO 2 COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR EDAD, 2007-2013 (Porcentajes)



Nota: no se incluyen los perceptores de subsidios agrarios.

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

ofrecidas en la intermediación laboral pública permiten asentar la conclusión de que los desempleados de estas edades conforman un grupo con problemas peculiares y de gran peso dentro del total. La mayoría de los parados de 45 y más años (que, en la práctica, corresponde al tramo de 45 a 64), en concreto el 59,5 por 100 en 2013, tenían un nivel formativo bajo, correspondiente al de enseñanza secundaria obligatoria (ESO), con titulación o sin ella; un 8,9 por 100 en 2012 y un 9,6 por 100 en 2013 tenía formación profesional y un 5,4 por 100 (un 5,7 por 100 en 2013) estudios universitarios. Por otro lado, las ocupaciones más solicitadas por los demandantes parados de este grupo de edad eran, tanto en 2012 como en 2013, las de “personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares”, “peones de las industrias manufactureras” y “vendedores en tiendas y almacenes”, tres categorías que representaban más del 20 por 100 de todas las solicitudes de empleo del colectivo.

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

CUADRO 3 DISTRIBUCIÓN DE LAS OCUPACIONES DEMANDADAS POR LOS PARADOS REGISTRADOS, SEGÚN LA EDAD, AL FINAL DE 2013
(Porcentajes sobre el total. En sombreado gris y marrón, respectivamente, mayor y menor peso diferencial)

Ocupaciones demandadas	Ambos sexos						
	Total edad	<45	45+	45-49	50-54	55-59	60+
A. Directores	0,9	0,5	1,4	1,2	1,4	1,7	1,8
B. Téc./prof. salud y enseñanza	2,3	2,8	1,5	1,7	1,5	1,3	1,2
C. Otros téc/prof. científicos e intelectuales	5,3	6,7	3,5	4,4	3,4	2,8	2,9
D. Téc./prof. apoyo	7,5	7,8	7,2	7,2	7,0	7,2	7,3
E. Empl. de oficina sin atención público	8,7	8,9	8,5	9,0	8,2	8,8	7,6
F. Empl. oficina con atención público	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8	2,0	2,0
G. Trab. servicios restauración y comercio	15,8	18,3	12,2	13,0	12,1	11,5	11,9
H. Trab. servicios salud y cuidados personas	5,4	5,3	5,5	5,0	5,5	5,5	6,5
I. Trab. protección y seguridad	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
J. Trab. cualif. s. primario	2,0	2,0	2,0	2,3	2,1	1,7	1,7
K. Trab. cualif. construcc. excepto operadores máquina	10,0	8,7	11,7	11,5	12,1	12,1	10,6
L. Trab. cualif. industria excepto operadores	6,6	6,3	6,9	5,8	6,6	8,0	8,2
M. Operad. instalac. máquina fija y montadores	2,6	1,8	3,8	3,0	3,7	4,8	4,3
N. Conductores y operadores máquina móvil	3,7	3,0	4,7	4,9	4,9	4,6	4,2
O. Trab. no cualif. servicios, excepto transportes	11,2	8,1	15,3	14,3	15,7	15,0	17,5
P. Peones agríc., construcción, industria, transporte	15,2	16,9	12,8	13,9	13,0	12,1	11,2
Total grupo de ocupación	100,0						

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

3. Políticas para el empleo de las personas de 45 a 64 años de edad. La importancia de la formación para el empleo

El anterior análisis pone de manifiesto la urgencia de revisar y mejorar las políticas de empleo que han estado específicamente dirigidas a este colectivo, identificando problemas y carencias a partir de un contraste entre las medidas aplicadas a lo largo de este periodo y la situación que presenta en el mercado de trabajo y en la protección social, sin perjuicio de la evaluación técnica específica que debería efectuarse de las mismas².

² Todo ello en el Informe CES 2/2014 *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*, que plantea un conjunto de propuestas de mejora de las políticas, y del que proceden los análisis y recomendaciones aquí contenidas.

Dicha revisión deberá llevarse a cabo en el marco de la nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, recientemente aprobada³, que deberá proveer los recursos e instrumentos necesarios para lograr una sustancial mejora de la empleabilidad de las personas de 45 a 64 años, en el contexto de una incipiente recuperación económica.

La aplicación de este nuevo marco estratégico, aunque ya ha comenzado en algunos de sus aspectos más novedosos, como la aplicación de los nuevos criterios de reparto de los fondos para las políticas activas de empleo (PAE) a las comunidades autónomas, condicionado a los resultados de inserción obtenidos en el ejercicio anterior, inicia su andadura en un escenario

³ Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre (BOE 23 de septiembre).

presupuestario de continuación del ajuste fiscal, aunque en el capítulo de PAE se prevé para 2015 un aumento del gasto (16 por 100)⁴, derivado en su mayor parte del incremento de recursos para fomento del empleo mediante bonificaciones a la contratación.

EL MARCO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO: INSUFICIENTE PAPEL DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

El análisis de las medidas aplicadas debe partir del papel que han desempeñado las estrategias e instrumentos comunitarios en esta materia, sin perder de vista que las competencias normativas y de gasto relativas a las PAE pertenecen a los Estados miembros, correspondiendo a la UE una función de coordinación, recomendación y cofinanciación a través del Fondo Social Europeo.

En este sentido, las políticas comunitarias dirigidas a la población de mayor edad se han insertado dentro de una estrategia más amplia de envejecimiento activo con los objetivos principales de aumentar las tasas de participación laboral de dicha población y de sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Para ello se han recomendado medidas regulatorias de los sistemas de protección social (pensiones y desempleo) tendentes a desincentivar la jubilación anticipada y retrasar la edad de jubilación. Asimismo, se ha recomendado el fomento de la educación y formación de la población de mayor edad, o medidas dirigidas a adaptar las condiciones laborales a sus capacidades físicas, entre otras.

Sin embargo, cabe afirmar que la política comunitaria de empleo no ha prestado una atención suficiente al problema del desempleo entre este grupo poblacional. Sería conveniente, por ello, que la Estrategia comunitaria de

envejecimiento activo desarrollase un eje más amplio que abarque la reinserción laboral de los colectivos que han salido prematuramente del mercado de trabajo. Para ello, sería deseable poner en práctica desde el ámbito comunitario iniciativas de amplio alcance dirigidas a fomentar la empleabilidad para la población más vulnerable dentro del colectivo de 45 a 64 años, teniendo en cuenta las especiales dificultades que afrontan para el retorno a la ocupación.

EL MARCO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ESPAÑA

En cuanto al marco español de instrumentos y de políticas centradas en el colectivo de 45 a 64 años, es necesario señalar, en primer lugar, la consideración como colectivos prioritarios que tienen las personas mayores de 45 años, además de los parados de larga duración, dentro del marco general de las PAE, y ello tanto en los instrumentos jurídicos como en los de planificación, así como en ámbitos clave de políticas como es la formación profesional para el empleo (FPE). De este reconocimiento se derivan consecuencias básicas, y particularmente, que los poderes públicos competentes, Gobierno central y comunidades autónomas, están llamados a adoptar programas específicos de fomento del empleo de dichos colectivos “de acuerdo con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y en la Estrategia Española de Empleo”.

De hecho, los trabajadores de 45 a 64 años de edad han sido y son beneficiarios de un conjunto heterogéneo de medidas dirigidas a ellos (cuadro 4). El tipo de medidas aplicadas comprende, en primer lugar, las de carácter activo, entre las que se pueden distinguir determinados instrumentos dirigidos a favorecer el mantenimiento en el empleo y la prevención del desempleo, por una parte, y por otra, aquellos que tienen por fin el retorno a la ocupación de quienes la han perdido; en segundo lugar, es necesario considerar las medidas de protección social, que descansan tanto en el sistema de protección por desempleo,

⁴ El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015 incluye 4.746,3 millones para políticas activas, fundamentalmente fomento del empleo y formación para el empleo. Supone así el segundo año de aumento de recursos destinados a las PAE tras la fuerte bajada de los mismos en los dos ejercicios anteriores.

CUADRO 4 MEDIDAS VIGENTES DIRIGIDAS A LOS TRABAJADORES DE 45 A 64 AÑOS

1. Medidas orientadas a la permanencia en el empleo y prevención del desempleo

Regulación de la jubilación parcial con contrato de relevo.

Compatibilidad de la pensión de jubilación contributiva con el trabajo por cuenta ajena o propia, a tiempo completo o parcial, cumpliéndose determinados requisitos.

Otras medidas dirigidas a permitir la jubilación gradual y flexible y de incentivo a la prolongación de la vida laboral.

Bonificación progresiva de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contratos indefinidos con trabajadores con 60 años o más y que tengan una antigüedad en la empresa de al menos 5 años.

Regulación de una aportación económica al Tesoro por empresas que realicen despidos colectivos que afecten a una cierta proporción de trabajadores de 50 o más años, cumpliendo determinados requisitos.

2. Medidas orientadas a la reinserción en el empleo

Los mayores de 45 años tienen carácter de colectivo prioritario en la Ley de Empleo y la Estrategia Española de Empleo, debiendo beneficiarse de programas específicos de fomento del empleo y acceder a itinerarios individuales y personalizados de empleo.

Incentivos a la contratación indefinida de desempleados mayores de 45 años, cumpliendo ciertos requisitos, mediante el denominado contrato indefinido de apoyo a los emprendedores. Incentivos a la contratación indefinida de desempleados de larga duración (o beneficiarios del PREPARA) de 45 o más años por los denominados “nuevos proyectos de emprendimiento joven” (trabajadores por cuenta propia, menores de 30 años, sin asalariados).

Renta activa de inserción, dirigida a las personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Pueden solicitarla las personas desempleadas que en el momento de la solicitud sean mayores de 45 años y menores de 65.

El modelo de formación profesional para el empleo está destinado a todos los trabajadores, ocupados y desempleados dando prioridad a los colectivos con mayores dificultades de inserción, como los mayores de 45 años.

En el programa de Talleres de Empleo, dirigido a desempleados demandantes de empleo mayores de 25 años, tienen preferencia en la selección, entre otros, los candidatos mayores de 45 años.

3. Medidas de protección social y de acceso a la jubilación

Regulación de la jubilación anticipada (normas en materia de acceso, cuantía de la pensión, etc.).

Convenio especial con la Seguridad Social a financiar por las empresas que efectúen despidos colectivos que afecten a trabajadores de 55 o más años, en beneficio de estos.

Regulación del subsidio por desempleo (normas sobre el acceso al derecho, cuantías de la prestación, etc.).

Ayudas previas a la jubilación ordinaria y ayudas extraordinarias para trabajadores o trabajadoras afectados por expedientes de regulación de empleo en situaciones de especial desprotección social, gestionadas por el MEYSS.

Fuente: Estrategia Global de Empleo de los trabajadores y trabajadoras de más edad 2012-2014 (Acuerdo de Consejo de Ministros de 28-10-2011, BOE 24-11-2011), y elaboración propia.

y otros mecanismos de protección frente a situaciones de pobreza y exclusión, como en las condiciones de acceso a las diferentes modalidades de jubilación.

Ahora bien, con independencia de la necesidad de disponer de una evaluación específica de los resultados de las políticas activas aplicadas en el periodo más reciente, cabe señalar que las mencionadas medidas se han ido adoptando en diferentes coyunturas, no han respondido a una consideración sistemática y de conjunto a partir de un diagnóstico sobre las características de este amplio segmento poblacional y de unas necesidades que se han agudizado en el contexto de la actual crisis, e incluso se han visto expuestas a vaivenes y retrocesos.

A ello debe añadirse que la primera Estrategia Española de Empleo, para el periodo 2012-2014, consecuencia de la reforma del marco de las PAE llevada a cabo en 2011, y que se aprobó al final de la anterior legislatura⁵, se aplicó dentro de un contexto presupuestario fuertemente restrictivo derivado de las políticas de consolidación fiscal y reducción del déficit, lo que supuso una significativa disminución, en los primeros planes anuales de política de empleo (PAPE 2012 y 2013), de la dotación destinada inicialmente a las políticas activas en el marco indicativo previsto en ella.

Ahora bien, en 2013 se dio inicio a una nueva reforma de las políticas activas de empleo con el

⁵ Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre.

fin de introducir un nuevo modelo de programación, evaluación y financiación de las PAE orientado hacia la consecución de resultados. Entre sus novedades principales destaca un nuevo marco de distribución entre las comunidades autónomas de los fondos destinados a las políticas activas, estando una parte significativa de los mismos vinculada al cumplimiento de los indicadores de resultados contenidos en el Plan Anual.

En la misma dirección, se ha aprobado recientemente el Real Decreto-ley 8/2014, que ha modificado la Ley de Empleo con el fin, entre otros, de adaptarla al nuevo diseño de las políticas activas⁶.

Finalmente, se ha aprobado la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016⁷, que articula la citada reforma de las PAE y ofrece el nuevo marco para la planificación de las políticas activas de cara a los próximos años. La Estrategia se articula en seis ejes: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional, que agrupan el conjunto de servicios y programas de las políticas activas. Se basa, además, en la fijación de unos objetivos comunes, de carácter estructural y estratégico, para todos los servicios públicos de empleo (SPE)⁸, y cabe mencio-

nar asimismo la previsión de una gestión de los servicios y programas por competencias profesionales, de desarrollo de una cartera común de servicios, y de puesta en marcha del portal único de empleo. Finalmente, la Estrategia se apoya en un sistema de indicadores que busca garantizar una adecuada evaluación.

La Estrategia 2014-2016 responde a la Recomendación del Consejo Europeo a España, de 8 de julio de 2013, de llevar a cabo una reforma de las políticas activas de mercado de trabajo orientada a aumentar su eficacia; y conviene subrayar que, entre otras medidas, la Recomendación señalaba la necesidad de reforzar la eficacia de los programas de recualificación para los trabajadores de más edad y de escasa cualificación. Y es que la Estrategia parte de un diagnóstico de situación del desempleo en el que algunos de los problemas y de los déficits más urgentes presentan una alta incidencia entre los trabajadores de 45 a 64 años, como el elevado porcentaje que representan los parados de larga duración y la también alta tasa de desempleados con bajo nivel de cualificación. De ahí que se reconozca la necesidad de prestar una atención adaptada a las características de determinados colectivos como los jóvenes y los trabajadores mayores.

De hecho, para el periodo 2014-2016, la Estrategia recoge a los desempleados de larga duración, los mayores de 55 años y los beneficiarios del PREPARA, como colectivos a incluir en los objetivos estratégicos que deberán definir los planes anuales, con el fin de favorecer su empleabilidad⁹. La concreción para el año en curso de la Estrategia se contiene en el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2014, también aprobado recientemente¹⁰, y que fija para este año

6 Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Además de otras novedades relevantes, como autorizar a las ETT para desarrollar actividades de formación, y de asesoramiento y consultoría de recursos humanos, las modificaciones introducidas persiguen, básicamente, reorganizar y sistematizar las acciones de las PAE, introducir el concepto de servicios y programas en la planificación y la ejecución anual de estas e incorporar asimismo el instrumento de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo cuya prestación deberá ser garantizada en todo el territorio nacional por los servicios públicos de empleo.

7 Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, cit.

8 Los objetivos estratégicos pretenden atender a las prioridades identificadas en un periodo temporal, de manera que podrán ser modulados en los planes anuales, mientras que los de carácter estructural persiguen favorecer de manera estable y continuada la mejora de la actividad de los SPE.

9 La definición de objetivos estratégicos debe atender asimismo a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir el Programa de la Garantía Juvenil; mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo; reforzar la vinculación entre las políticas activas y pasivas; e impulsar el emprendimiento.

10 Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014 (BOE 24 de septiembre de 2014).

esos mismos objetivos estratégicos e iguales colectivos.

A la vista de estas novedades, será preciso seguir la aplicación del nuevo modelo de las PAE para observar en qué medida se comienza a dar respuesta efectiva a las necesidades de activación, reinserción y mantenimiento del empleo y la empleabilidad de un colectivo, el de las personas de 45 a 64 años, que se enfrenta a una difícil situación del mercado de trabajo motivada por los efectos de una larga crisis, que aparece intensamente afectado por el paro de larga duración, y que por razones demográficas tiende a crecer de forma significativa.

En todo caso, las características del desempleo de este colectivo, y las situaciones personales y familiares derivadas, aconsejaría adoptar medidas de choque junto con la inclusión de otras de medio y largo plazo capaces de paliar unas dificultades comparativamente mayores tanto de retorno a la ocupación, tras la pérdida del empleo, como de mantenimiento y mejora de su empleabilidad. Por ello, sería aconsejable poner en marcha una estrategia específica, coherente y unitaria dirigida a este grupo de población, que articule el conjunto de medidas y de estímulos compensatorios de una situación adversa de partida posibilitando una mayor empleabilidad.

NECESIDAD DE UNA ESPECIAL APUESTA POR LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

Antes de analizar las distintas medidas de política, es preciso recordar que una herramienta fundamental para el colectivo de trabajadores de 45 a 64 años es la formación profesional para el empleo (FPE). La relativa concentración sectorial y ocupacional de buena parte del paro que afecta a la población considerada, desde el origen de la crisis, la incidencia del paro de larga duración en las personas pertenecientes a esas edades, o la frecuencia entre ellas de niveles de educación-formación medios o bajos, entre otros factores, acentúan la centralidad de la FPE dentro del

conjunto de las políticas de mercado de trabajo para estos colectivos.

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

Por todo ello, como primera consideración cabe recordar que los recursos destinados a la financiación de la FPE han sido objeto de una reducción significativa en los últimos años, lo que agrava una estructura del gasto en PAE por tipo de acciones que de por sí ha adolecido, tradicionalmente, de un peso relativamente menor del destinado a formación profesional para el empleo. Es, así, necesario asegurar una financiación suficiente del subsistema de la FPE, sin perjuicio de dar los pasos necesarios para garantizar una gestión eficiente y una evaluación adecuada del mismo. Deberían, pues, reforzarse sus recursos sobre todo a la vista de la situación del mercado de trabajo y del papel de la formación como herramienta fundamental para mantener la empleabilidad y las posibilidades de reinserción profesional de numerosos parados, muchos de ellos de larga duración.

La capacidad del subsistema de FPE de atender a las situaciones de los colectivos de personas de 45 a 64 años va a depender en buena parte de la suficiencia de recursos, pero también de avanzar en la resolución de algunos de los problemas y desequilibrios que ha venido arrastrando¹¹. Para ello es una ocasión inmejorable el proceso de reforma del modelo de FPE que en estos momentos hay abierto, que se basará según

¹¹ Algunos de tales desequilibrios, y propuestas para su solución, se analizaron en el Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

CUADRO 5 PARTICIPACIÓN EN ACCIONES FORMATIVAS DE LAS EMPRESAS EN RELACIÓN A LA AFILIACIÓN POR EDADES, 2007 Y 2013(*)

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

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

recoge la Estrategia de Activación 2014-2016 en los principios de transparencia y control en la gestión de los recursos públicos, concurrencia competitiva y evaluación de la calidad de la formación.

En la reforma del modelo de FPE debe jugar un papel destacado el diálogo social, que históricamente ha contribuido, entre otros fines, a garantizar el acceso a la formación en igualdad de condiciones y a su evolución en términos de adaptación a las necesidades de los trabajadores y las empresas, configurando un rasgo esencial del modelo que vale la pena mantener y reforzar.

3.1. Medidas y políticas de prevención del desempleo

Como se ha analizado, si bien el colectivo de trabajadores de 45 a 64 años presenta en conjunto una tasa de paro inferior a la media total, el desempleo en este grupo ha aumentado considerablemente en los años de crisis. De ahí la importancia de poner en práctica medidas eficaces que frenen la pérdida del empleo y la salida prematura de la ocupación en esas edades, comenzando, precisamente, por destacar el valor estratégico de la formación para el empleo como herramienta para mantener las cualificaciones y por tanto la empleabilidad de estos trabajadores.

NECESIDAD DE MEJORAR LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES OCUPADOS DE ESE GRUPO DE EDAD

Considerando la participación de los trabajadores de los grupos de edad de 45 y más años en las acciones formativas organizadas por las empresas (formación de demanda) en relación a la proporción que ocupan en el empleo asalariado, se observa cómo aquellos mantienen desde al menos 2007 un diferencial negativo de en torno a 6 puntos porcentuales entre ambas magnitudes, lo que apunta a una infrarrepresentación en esta parte de la formación para el empleo, que supone el grueso de la formación dirigida a la población ocupada (cuadro 5)¹².

En atención a ello, sería necesario impulsar medidas tendentes a elevar la participación de los trabajadores de esas edades hasta niveles que, al menos, igualen la proporción que representan entre los asalariados, ampliando así sus oportunidades de mantenimiento y mejora de sus cualificaciones y su empleabilidad. Y, entre ellos, sería conveniente fomentar la participación de los trabajadores con niveles de educación-formación bajos o medios, equilibrando la estructura participativa y extendiendo las oportu-

¹² Además, estos trabajadores se caracterizan también por tener una media inferior de horas por participante formado, rasgo que se acentúa en los grupos de edad mayores dentro del colectivo.

tunidades de mantenimiento y desarrollo de las cualificaciones.

Una mejor respuesta a las necesidades de cualificaciones de los trabajadores y del tejido productivo empresarial haría aconsejable, además, propiciar una mayor diversificación de los contenidos profesionales de la formación de demanda, visiblemente concentrada en torno a unas pocas familias profesionales.

Fuera de la formación de demanda, debe señalarse también que la sustancial reducción de los recursos presupuestarios destinados a la formación para el empleo que tuvo lugar en 2012 supuso, entre otros efectos, una drástica disminución en el número de participantes en la formación de oferta estatal dirigida a los ocupados. Por ello, entre las medidas para mantener y reforzar la empleabilidad de los ocupados de 45 y más años, sería conveniente comenzar por recuperar progresivamente los niveles de participación medios de años anteriores, reforzando al mismo tiempo la eficiencia de gestión y garantizando la evaluación de dicha formación.

ELEVAR LA EFECTIVIDAD DE LOS INCENTIVOS AL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO

Ante el pronunciado aumento de la tasa de paro en este colectivo, la articulación de medidas que traten de frenar la tendencia a la destrucción de empleo entre los trabajadores mayores debe constituir una prioridad dentro de las políticas activas. A este respecto, no puede decirse que en la actualidad exista un sistema de incentivos para prevenir la pérdida de empleo entre los trabajadores de mayor edad, aunque desde el inicio de la crisis se han adoptado algunas medidas y reformas que podrían contribuir a ello, como el establecimiento de la obligación para las empresas de realizar, en algunos supuestos, una aportación económica al Tesoro en el caso de despidos colectivos que afecten a trabajadores de 50 o más años, y la reforma de la legislación laboral para facilitar la flexibilidad interna como alternativa a la destrucción de empleo.

Sin embargo, los incentivos para evitar la destrucción de empleo en general, y entre los mayores de 44 años en particular, han demostrado ser poco eficaces hasta el momento. Así, por ejemplo, a pesar de la mencionada obligación de las empresas de realizar una aportación dineraria en determinados despidos colectivos, una medida netamente centrada en favorecer el mantenimiento del empleo de los trabajadores de más edad, estos han seguido estando claramente sobrerrepresentados en las medidas extintivas de regulación de empleo (gráfico 3).

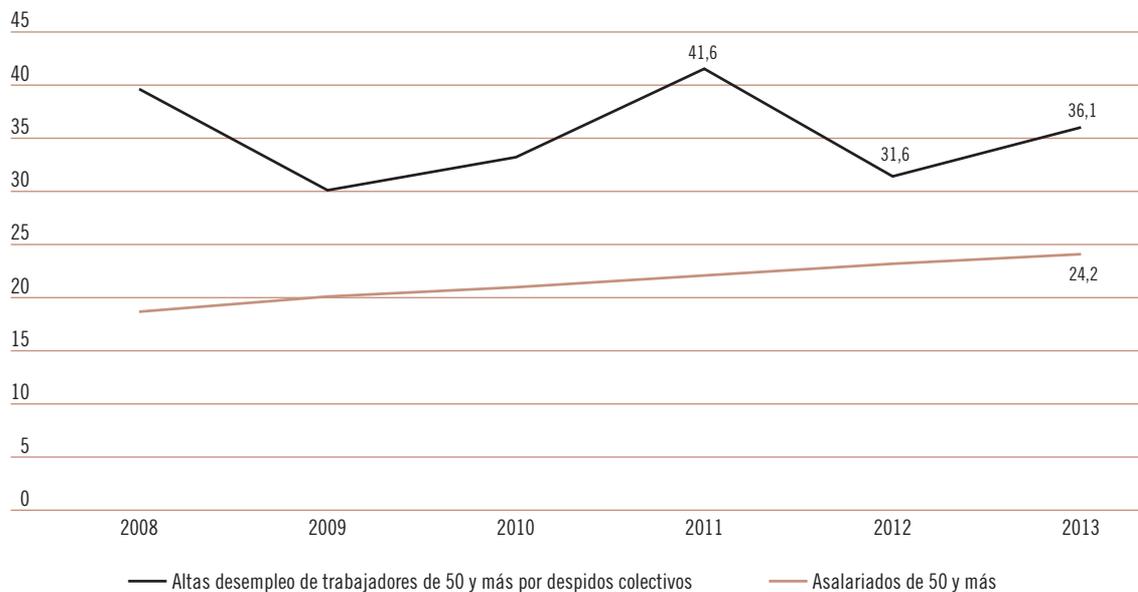
Para hacer frente a esta situación, entre otras medidas sería aconsejable considerar algunas de las herramientas recomendadas por la Comisión Europea¹³, como la erradicación de los estereotipos negativos que afectan a los trabajadores de más edad mediante campañas de información y al enfoque reforzado de los servicios de empleo hacia ese objetivo. Es preciso, además, poner en valor las competencias de los trabajadores adquiridas mediante la experiencia y vías no formales de formación, prevenir y asesorar en los procesos de reestructuración, y potenciar los servicios de recolocación aplicados a los trabajadores de más edad.

FAVORECER UNA PROLONGACIÓN SOSTENIBLE DE LA VIDA ACTIVA EVITANDO RIESGOS DE DESPROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD

Los desafíos planteados por las tendencias demográficas subrayan la necesidad de avances hacia la activación de un grupo de población cada vez más amplio, lo que significa impulsar medidas de mantenimiento de la empleabilidad. La inclusión activa de las personas de más edad puede desarrollarse mediante su permanencia plena en el mercado de trabajo o bien, específicamente en las edades más próximas al abandono definitivo de la ocupación, a través de fórmulas mixtas de transición entre el empleo y la jubilación. En este

¹³ European Commission, *PES and older workers. Toolkit for public employment services*. Julio de 2012.

GRÁFICO 3 PERSONAS DE 50 Y MÁS AÑOS: ASALARIADOS Y ALTAS EN PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO POR DESPIDOS COLECTIVOS, 2008-2013 (Porcentaje sobre el total)



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

segundo caso, resulta clave la adaptación del sistema de protección social a la hora de favorecer una mayor permeabilidad entre la actividad y la jubilación, y adecuada en todo caso a las características específicas de los trabajadores de más edad.

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

Estos instrumentos de protección social han experimentado cambios importantes en los

últimos años. Por un lado, se han introducido requisitos más severos al acceso a la jubilación parcial, lo que se ha traducido en una moderación significativa del recurso a esta fórmula de transición gradual entre el empleo y la jubilación, cuyo impacto había sido muy notable desde su creación en 2002 (cuadro 6).

De acuerdo con esta evolución, cabe cuestionarse si las restricciones introducidas, aun estando motivadas por ciertas desviaciones en la utilización de la jubilación parcial, no han desvirtuado en cierto grado el sentido original de un instrumento clave para la permanencia en el empleo de trabajadores cuya continuidad en condiciones ordinarias de jornada completa resulta, por razones de edad, inviable. Por ello, sería deseable reflexionar sobre un rediseño de la jubilación parcial que dé respuesta a la necesidad de una mayor gradualidad en el abandono del mercado de trabajo por parte de ciertos trabajadores.

Por otro lado, el sistema de protección social también ofrece algunas opciones a la permanencia en el mercado de trabajo más allá de la edad

CUADRO 6 ALTAS EN JUBILACIÓN PARCIAL, 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Altas	6.819	10.867	15.740	20.928	27.809	28.982	35.449	35.045	26.818	25.877	29.216	18.360
Importe medio	n.d.	n.d.	1.294	1.334	1.350	1.389	1.453	1.496	1.547	1.573	1.582	1.554
% s. total jubilaciones*	4,0	6,2	9,0	9,8	13,1	13,5	14,1	12,9	9,8	9,4	9,7	5,9
Δ anual (%)	–	59,4	44,8	33,0	32,9	4,2	22,3	-1,1	-23,5	-3,5	12,9	-37,2
Pro memoria: pensión media total jubilaciones	–	–	898,6	923,4	990,8	1.049,3	1.103,5	1.155,2	1.215,6	1.234,5	1.271,5	1.306,1

*Se excluye del total las jubilaciones imputables al SOVI. Fuente: MEYSS.

ordinaria de jubilación. De un lado, la posibilidad de compatibilizar pensión y empleo, que en 2013 –su primer año de vigencia– atrajo a poco más de 9.000 trabajadores, en su mayoría autónomos. Asimismo, la demora voluntaria de la jubilación ha consolidado un peso estable sobre el conjunto de jubilaciones ordinarias, situándose ligeramente por encima del 10 por 100. No obstante, cabe señalar que el potencial de este instrumento también depende, más allá de la voluntad del trabajador, de factores como las políticas de organización empresarial o los cambios producidos en la composición sectorial de la economía.

En conjunto, convendría avanzar hacia una visión integradora de todos estos factores a fin de potenciar, de una manera más efectiva, las posibilidades de activación entre los trabajadores de más edad que encierran los instrumentos de compatibilización y demora voluntaria.

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

ORIENTACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL: NECESIDAD DE MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE MÁS EDAD EN LAS MEDIDAS DE ORIENTACIÓN.

La intensa destrucción de empleo derivada de la crisis económica ha puesto de relieve las limitaciones de las políticas de empleo y, con carácter particular, las relacionadas con la orientación e intermediación laboral. Buena parte de estas limitaciones están relacionadas con la escala que

el desempleo ha alcanzado en España, que ha desbordado la capacidad de los servicios públicos de empleo, principales encargados de la gestión de estas políticas.

Pero además, estos servicios han venido arrastrando ciertos déficits estructurales que tradicionalmente han limitado su efectividad e inciden, de forma específica, en la empleabilidad de los trabajadores de más edad. En dichos déficits juega un papel no menor el limitado peso que tienen en España los recursos que se destinan a los llamados servicios de mercado de trabajo, que engloban la orientación y la intermediación laboral¹⁴, y ello a pesar de algunas medidas legislativas, puntuales y limitadas en el tiempo, destinadas a aumentar los recursos y eficacia de estas funciones¹⁵.

14 En términos comparados, estos suponen el 0,005 por 100 del PIB en España frente al 0,023 por 100 en el conjunto de la UE, un 78,6 por 100 menos (gasto en servicios de mercado de trabajo, en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro).

15 Una de las medidas más tempranas se concretó en el Plan Extraordinario de Medidas de Orientación, formación profesional e inserción laboral (PEMO), aprobado en el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica. A fin de incrementar la contratación laboral y reforzar la inserción de los trabajadores desempleados o expuestos a riesgo de exclusión del mercado laboral, el Plan estableció la contratación de un nuevo contingente de orientadores (1.500), a incorporar en las oficinas de empleo de todo el territorio nacional, y a los cuales se dotaría de formación específica. Los PEMO fueron objeto de distintas prórrogas hasta finales de 2012, cuando concluyó el programa.

Añádase que la evaluación de las políticas de orientación –y de las políticas activas en general– continúa siendo un reto pendiente. Así, la ausencia de elementos como la identificación de los participantes, la caracterización de las actuaciones ejercidas sobre los mismos o la definición de grupos de control dificulta la evaluabilidad de las políticas, que debería constituir parte fundamental de las mismas y ser tomada en cuenta en origen, en el momento de su diseño. Solo bajo estos supuestos pueden extraerse conclusiones sólidas sobre la efectividad de las políticas.

En esos elementos de contexto general, cabe situar la evidencia de que el grupo de trabajadores de más edad presenta una menor probabilidad de regresar al empleo tras una salida involuntaria. Y ello, entre otras causas, debido a la existencia de estereotipos negativos acerca de los mismos, así como a la carencia relativa de competencias para la búsqueda de empleo. En efecto, parece asentada la percepción de que los trabajadores de mayor edad son menos productivos y menos flexibles, además de resultar más caros. En cuanto a la peor posición relativa en el proceso de búsqueda, que conduce a una más baja empleabilidad, esta se debe tanto al menor nivel de cualificaciones formales con respecto a las cohortes más jóvenes de trabajadores, como a una menor participación en acciones de formación en el empleo y en el resto de políticas activas. Perspectiva que no toma en cuenta, por el contrario, el activo que suponen las competencias adquiridas durante el desempeño laboral, y que debería ser potenciada en el proceso de búsqueda de empleo a fin de incrementar la receptividad del mercado de trabajo hacia estos perfiles¹⁶.

De todo ello se deriva un reto para los servicios de empleo que, de una parte, deben orientar y asesorar a demandantes de empleo para los cuales los incentivos a la reinserción en el mer-

cado de trabajo son relativamente más débiles y, por otro lado, deben convencer a las empresas de las ventajas de optar por trabajadores de más edad para la cobertura de ciertas vacantes. Por ello, parece conveniente recordar aquí también la pertinencia de las medidas estudiadas y sugeridas al respecto por la Comisión Europea, ya mencionadas a propósito de las políticas de incentivos al mantenimiento del empleo¹⁷, a las que habría que sumar la de favorecer un contacto intenso entre los servicios de empleo y las empresas.

Atendiendo a los datos de participación en materia de orientación laboral en sus distintas modalidades, llevada a cabo por los servicios públicos de empleo en 2013, se observa que aunque el peso adquirido por algunas modalidades apunta una tendencia adecuada, de mayor intensidad de la orientación y de un enfoque hacia el tratamiento individualizado y personalizado, en el conjunto, sería conveniente reforzar el enfoque de las mismas hacia los trabajadores de más edad. Así, si se consideran los itinerarios personalizados de inserción (IPI), especialmente enfocados a los parados de larga duración, resulta importante señalar cómo los participantes de 45 y más años apenas representan un 14,8 por 100 del total. De hecho, la modalidad específica destinada a los parados de larga duración mayores de 45 años ocupa un peso marginal dentro del conjunto de itinerarios: 2,7 miles de actuaciones en 2013 (cuadro 7).

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

Y, por otro lado, el perfil de edad de los participantes en acciones de orientación muestra una descompensación creciente, acentuada en 2013,

¹⁶ Ello, además, se debe apoyar en el impulso a los procedimientos de reconocimiento y acreditación de la formación adquirida a través de la experiencia laboral o por vías no formales de aprendizaje.

¹⁷ European Commission, *PES and older workers...*, cit.

CUADRO 7 PARTICIPANTES EN ACCIONES DE ORIENTACIÓN LABORAL LLEVADAS A CABO POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, 2013

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

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE.

entre los diferentes subgrupos de edad dentro del colectivo de trabajadores de 45 a 64 años, revelando una progresiva peor posición de los de 55 años y más. Es importante prestar atención a la evolución de estos datos, ya que de mantenerse pueden acentuar el empeoramiento relativo de los mayores de 55 años en la participación en acciones de orientación, y ante la constatación de que esta posición de desventaja estaría influyendo, al menos en parte, sobre la frecuencia en las colocaciones de los participantes en servicios de demanda de empleo.

Por todo ello, sería recomendable intensificar los esfuerzos hacia una participación equilibrada

de los trabajadores de más edad y con especial énfasis sobre los mayores de 55 años. Además, debería promoverse la participación en acciones de carácter intensivo a fin de maximizar las oportunidades de empleabilidad.

En definitiva, cabría incidir en una mayor personalización de la orientación, así como en la reducción de los plazos para efectuar las entrevistas en profundidad con los desempleados. Además, desde una perspectiva absolutamente necesaria y complementaria, debería prestarse una mayor atención a las necesidades de los ofertantes de empleo, facilitando un flujo más directo de información entre las empresas y los

servicios de empleo. Con ello se lograría incrementar el número de ofertas captadas, conseguir descripciones más precisas de los puestos de trabajo a cubrir y facilitar una preselección de candidatos más ajustada a los requisitos de las vacantes.

LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LA CAPTACIÓN Y GESTIÓN DE LA OFERTA DE EMPLEO

Por otra parte, el ámbito de la intermediación laboral, tradicionalmente dominado por los servicios públicos de empleo, ha experimentado transformaciones importantes en los últimos años en España que han dado como resultado una apertura progresiva a la colaboración público-privada en el mismo. La culminación de ese proceso debería conducir a una mayor captación de ofertas de empleo por parte de los servicios públicos de empleo y las entidades colaboradoras. Esto, a su vez, podría suponer mayores oportunidades de colocación para los trabajadores de 45 y más años, sin desconocer no obstante el problema más general de la intermediación laboral representado por la baja tasa de vacantes por número de desempleados que se da actualmente en España.

En cualquier caso, se debería garantizar que la apertura de la intermediación a la colaboración público-privada no redunde en un menoscabo en el acceso al empleo de los trabajadores desempleados de más edad. La distribución equitativa de carteras de desempleados a las agencias privadas, con un adecuado reflejo de la distribución total de edades y, dentro de esta, de los distintos perfiles, cualificaciones y niveles de formación, resulta así esencial.

FORMACIÓN Y RECUALIFICACIÓN DE LOS DESEMPLEADOS: NECESIDAD DE AUMENTAR Y MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS

Junto a los servicios de orientación e intermediación laboral, la formación de los trabajadores en paro deviene una herramienta de política de empleo fundamental para los fines de activación e

inserción, previniendo el riesgo de desempleo de larga duración, así como para proveer de oportunidades de recualificación y reciclaje profesional especialmente necesarias para los desempleados procedentes de los sectores y ocupaciones más afectados por la crisis.

En este terreno, la primera evidencia es que la tasa de cobertura de la formación de oferta dirigida prioritariamente a los desempleados, que partía de niveles limitados en los años anteriores a la crisis (12,9 por 100 en 2007), se ha ido reduciendo de forma clara y continuada en los últimos ejercicios, hasta alcanzar un nivel que solo puede calificarse de insuficiente ante las proporciones adquiridas por el paro en este periodo (4,4 por 100 en 2013) (cuadro 8). Ello plantea la necesidad urgente de ampliar su alcance recuperando, al menos, los niveles que había alcanzado antes de la crisis, a la vez que se refuerza una gestión eficiente y una evaluación adecuada.

Atendiendo a la estructura de edades, y partiendo de la mencionada situación de baja o muy baja cobertura en todos los grupos, se observa además que la proporción en la que participan en acciones formativas los desempleados pertenecientes al grupo de 45 años o más es inferior a la total, y se confirma la infrarrepresentación de aquellos en el conjunto de la formación de oferta a los parados en atención al peso que tienen en el paro registrado (cuadro 8). Con ello, los desempleados de más edad aparecen en una situación comparativamente de mayor desatención y falta de oportunidades formativas. Esto debería llevar a impulsar una mejora del nivel de participación de los parados de más edad en la formación dentro de la planificación anual de las políticas de empleo, a partir de un esfuerzo a corto plazo proporcionalmente mayor en favor de aquellos que propicie una estructura de participación en la FPE más equilibrada por edades.

El refuerzo de la participación formativa de los parados de más edad debería, además, prestar especial atención a aquellos que poseen solo un nivel educativo básico, cuya presencia en las

CUADRO 8 COBERTURA DE LOS DESEMPLEADOS EN LA FORMACIÓN DE OFERTA, POR SEXO Y EDAD

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

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

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el SEPE.

acciones formativas es inferior a su peso en la estructura del desempleo.

Por otra parte, los desempleados mayores de 45 años que han recibido formación de oferta presentan unas tasas de inserción laboral inferiores, especialmente los que tienen 55 años o más. Ello plantea la necesidad de reforzar las políticas dirigidas a ellos con instrumentos que complementen a la formación y que potencien su empleabilidad, contrarrestando la menor demanda que parecen sufrir, lo que podría llevarse a cabo en mejor medida en el marco de una estrategia específica dirigida a ellos, como se ha mencionado.

Y, por otro lado, se observa una notable concentración de la formación a los desempleados

en unas pocas familias profesionales, que se ha ido manteniendo en el tiempo y que es más acentuada en el caso de los desempleados de más edad, lo que apunta a la conveniencia de promover una formación para estos más adaptada a sus características personales y profesionales, y a dificultades para la empleabilidad que se acentúan con los años. Más en general, sería aconsejable promover una mayor diversidad de contenidos profesionales de la formación de los parados, superando un esquema de oferta formativa que parece excesivamente uniforme, de manera que pueda facilitarse un mejor ajuste a sus necesidades y a las necesidades del tejido productivo.

OTRAS MEDIDAS Y POLÍTICAS: INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN; APOYO AL AUTOEMPLEO Y EL EMPRENDIMIENTO; EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Una visión amplia de las políticas dirigidas a atajar la grave situación de desempleo de larga duración, y las dificultades de empleabilidad, que sufren las personas de 45 a 64 años, debe apuntar a examinar, además de los anteriores, otros instrumentos de las PAE como el sistema de incentivos a la contratación por cuenta ajena, pero también a las medidas puestas en práctica para la promoción del empleo por cuenta propia y los incentivos al emprendimiento; por último, en paralelo a las políticas públicas, es conveniente señalar el papel que pueden y deben desempeñar las propias partes de las relaciones laborales a través de los instrumentos de la autonomía colectiva.

Respecto al primer ámbito, el programa de fomento del empleo ha experimentado modificaciones sustanciales a raíz de la crisis, entre otros motivos, por la constatación, ampliamente compartida, de la limitada eficacia de las subvenciones sobre la generación de empleo cuando estas ayudas se universalizan. Tras la reforma laboral de 2012, el sistema general de incentivos a la contratación se ha centrado, fundamentalmente, además de en determinados colectivos especialmente vulnerables, en los previstos en el contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores¹⁸, que contempla bonificaciones

¹⁸ Artículo 4 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Posteriormente se aprobó otro incentivo, en el marco del fomento del empleo joven, para la contratación indefinida de parados de larga duración de 45 o más años, o beneficiarios del PREPARA, por trabajadores por cuenta propia menores de treinta años sin asalariados (Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo). Más recientemente, se ha aprobado la tarifa de 100 euros (menor para los contratos a tiempo parcial) por contingencias comunes para nuevas contrataciones indefinidas por cualquier tipo de empresas, medida temporal de choque que, sin embargo, no va dirigida a colectivos concretos (Real Decreto-ley

Los desempleados mayores de 45 años que han recibido formación de oferta presentan unas tasas de inserción laboral inferiores, especialmente los que tienen 55 años o más. Ello plantea la necesidad de reforzar las políticas dirigidas a ellos con instrumentos que complementen a la formación y que potencien su empleabilidad.

en la cuota empresarial, entre otros, por la contratación de parados mayores de 45 años.

En 2013, el 23 por 100 de los contratos indefinidos dentro de ese colectivo correspondieron a esta modalidad, observándose, respecto a 2012, un considerable aumento de este tipo de contratos firmados con mayores de 45 años (+ 44 por 100) y, en particular, de los bonificados (+77,5 por 100). No obstante, determinados rasgos de la figura, como no exigir que se trate de parados de larga duración para que juegue la bonificación¹⁹, o el hecho de que la deducción fiscal por creación de empleo que se prevé no se focalice en los parados mayores de 45 años, resta a este esquema

¹⁹ 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida).

¹⁹ A diferencia de lo que estableció, inicialmente, el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que aplicaba la bonificación para mayores de 45 años a los "que hayan estado inscritos en la oficina de empleo al menos doce meses en los dieciocho meses anteriores a la contratación".

de incentivos capacidad de facilitar la reinserción laboral de los colectivos más vulnerables, como los parados mayores de 45 años con cargas familiares que estén cobrando subsidios, rentas de inserción o hayan agotado las prestaciones.

En relación con las medidas de apoyo al autoempleo y al emprendimiento, a pesar del carácter de colectivo prioritario de las personas mayores de 45 años, este no ha sido destinatario de una estrategia coherente con esa consideración. En el diseño de las medidas existentes no se ha incorporado una perspectiva que tenga en cuenta las especiales características del colectivo de 45 años o más, un colectivo que cuenta con unas capacidades adquiridas en su experiencia laboral así como un desarrollo más amplio de sus redes profesionales, aspectos que pueden incrementar su ratio de éxito. Y que considera, desde luego, la opción del emprendimiento, como señalan los datos disponibles, según los cuales aproximadamente el 20 por 100 de los beneficiarios de ayudas al fomento del empleo autónomo fueron personas dentro del colectivo analizado y casi el 30 por 100 de los emprendedores en fase inicial se concentró en la franja de 45 a 64 años.

Por otra parte, el descenso de los fondos destinados al programa de promoción del empleo autónomo ha derivado en la supresión de los programas y ayudas de muchas comunidades autónomas, lo que ha limitado el apoyo económico a los emprendedores. Por todo ello, las Administraciones públicas deberían desarrollar, en esta materia, estrategias o ejes coherentes con las características de este grupo poblacional que desemboquen en ayudas e incentivos específicos para fomentar el autoempleo y disminuir las trabas y riesgos que encuentra a la hora de emprender. En este sentido, el Eje 5 (“Emprendimiento”) de la nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, debería aportar el marco necesario de políticas y recursos para apoyar una política específica de impulso de estas actividades entre el colectivo de 45 a 64 años.

Por último, hay que subrayar también la conveniencia de que los instrumentos de la autonomía colectiva de los representantes de empresarios y trabajadores, desde luego los convenios colectivos pero también los acuerdos que pueden alcanzarse durante los periodos de consultas en los procedimientos de despidos colectivos, incorporen un tratamiento de la perspectiva de edad con un alcance integrado que apoye el mantenimiento de la empleabilidad de los trabajadores.

4. La protección social en las personas de 45 a 64 años de edad

La dinámica y características que presenta el desempleo en este colectivo, como la fuerte incidencia en él del paro de larga duración y los problemas de empleabilidad, en muchos casos de personas con cargas familiares, que condicionan negativamente las perspectivas de su evolución a corto plazo, determinan la importancia central que revisten de cara al mismo los instrumentos de protección social, su estructura en extensión e intensidad, que también está experimentando modificaciones significativas a la baja en el transcurso de la larga crisis, y su relación con las políticas activas.

PROTECCIÓN POR DESEMPLEO: CRECIENTE ASISTENCIALIZACIÓN QUE COMPORTA RIESGOS DE DISMINUCIÓN DE RENTAS Y DE COBERTURA

Como ya se ha señalado²⁰, dentro de una evolución de descenso en la tasa general de cobertura de la protección por desempleo, entre los parados de más edad esta se ha mantenido en un nivel mayor, alrededor del 68 por 100 (apenas un punto por debajo de 2007), porcentaje que aumenta con las edades de los perceptores. Cabe afirmar, pues, que el sistema de protección ha resistido el embate de seis años de crisis, especialmente con relación al grupo de los desempleados mayores

²⁰ Véase apartado 2: “La crisis y sus efectos sobre el grupo de 45 a 64 años de edad”.

de 55 años, a pesar del endurecimiento de los requisitos para acceder a algunas ayudas.

Pero en un contexto de paro de muy larga duración entre los mayores de 45 años, es preciso señalar que en un plazo no muy amplio una parte considerable de este grupo de desempleados agotará el nivel contributivo, pudiendo pasar al asistencial o a otros mecanismos de protección como la renta activa de inserción, vinculados a las políticas activas y dirigidos a colectivos especialmente vulnerables. Y ello, además de una menor intensidad de la protección, podría determinar una rápida reducción de la cobertura del sistema, en la medida en que se supeditan algunos subsidios a requisitos de rentas, cargas familiares o aumento de la edad de percepción. De hecho, tras las últimas modificaciones normativas, especialmente las relativas a la mayor edad mínima para el acceso al subsidio especial para mayores, ahora de 55 años, se ha registrado una disminución de perceptores de ese nivel de un 47 por 100 con respecto al año anterior²¹.

Por ello, debería considerarse especialmente la situación de los desempleados mayores de 45 años que agoten todas las ayudas del sistema de protección por desempleo y que son menores de 55 años, por ejemplo reduciendo el requisito de edad para acceder a esta ayuda que puede prolongarse hasta la edad de jubilación, para evitar que quede fuera del sistema un grupo de desempleados con especiales dificultades de reincorporación al mercado laboral.

Por otra parte, cabe destacar el continuo aumento de perceptores de la Renta Activa de Inserción (RAI), un instrumento de protección cuyo colectivo más numeroso son los desempleados mayores de 45 años, en concreto los de 45 a 49

21 Asimismo, se plantean en el Informe las posibles consecuencias de otras restricciones introducidas en este subsidio, tales como la consideración del cómputo de los ingresos de toda la unidad familiar para acceder al mismo y la reducción al 100 por 100 (desde el 125 por 100 anterior) de la base mínima de cotización vigente, como cotización para la jubilación aportada por el SEPE.

El descenso de los fondos destinados al programa de promoción del empleo autónomo ha derivado en la supresión de los programas y ayudas de muchas comunidades autónomas, lo que ha limitado el apoyo económico a los emprendedores.

años, y que supone el último escalón de la protección por desempleo. Agotada esta ayuda, si no se logra la reincorporación al mercado laboral, se produciría la salida del sistema de protección por desempleo²². A la vista de ello se aboga, al menos desde el punto de vista de mantenimiento de la cobertura de la protección en la situación actual, por reconsiderar su diseño, elevando la duración o suprimiendo el número de veces en que se puede percibir.

INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN ANTE SITUACIONES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN: EL PAPEL DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN (RMI)

Más allá del sistema de protección por desempleo, el Informe aborda otros mecanismos de cohesión social ante situaciones de pobreza y exclusión. En ese sentido, señala las carencias del Plan Nacional de Acción para la Inclusión (PNAIN) 2013-2016, que es el instrumento integrador de todas las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión, ya que no incorpora medidas concretas sino líneas de actuación generales, sin

22 La RAI tiene una duración de 11 meses y tras su agotamiento habría que esperar 365 días para volver a percibirla, pudiendo recibirse hasta en tres ocasiones, salvo excepciones.

compromisos, plazos ni dotación presupuestaria para su realización, a pesar de la magnitud de los objetivos que aborda. Por otro lado, buena parte de las propuestas que formula reiteran muchas de las medidas que ya forman parte de las políticas activas de empleo y de protección social.

La parte más novedosa del PNAIN es, tal vez, la que plantea líneas de actuación dirigidas a mejorar los sistemas de las llamadas Rentas Mínimas de Inserción (RMI), incorporando aspectos en los que existían debilidades importantes, como la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo.

En efecto, las RMI, instrumentos autonómicos de protección asistencial ante situaciones de privación extrema, recobran interés en el contexto actual en el que se hacen más notorias las consecuencias sociales de la crisis para la población en general, y para la población entre 45 y 64 años, en particular, gravemente afectada por las situaciones de paro de muy larga duración²³. Así, el número de titulares perceptores de RMI en 2012 entre 45 y 65 años representaba el 40 por 100 sobre el total de población titular perceptora de este tipo de ayudas, entre los cuales predominaban las mujeres. Los datos, sin embargo, vienen a poner de manifiesto que este tipo de ayudas apenas cubren al 3,54 por 100 de la población entre 45 y 65 años (y a casi el 6 por 100 de media general de la población), lo que está produciendo un traspase de las solicitudes de ayuda a las entidades del tercer sector dedicadas a la intervención social.

Por ello, sería deseable reforzar la capacidad protectora del sistema público consolidando un sistema de RMI como derecho subjetivo que permita cubrir las necesidades básicas, así como lograr una cobertura adecuada de las personas en

riesgo de pobreza y exclusión. Y, al mismo tiempo, convendría potenciar la coordinación de los mecanismos de ayuda existentes y de gobernanza de las instituciones implicadas, además de vincular el sistema de RMI a las medidas de políticas activas de empleo.

PROTECCIÓN SOCIAL EN LA TRANSICIÓN A LA SALIDA DEFINITIVA DE LA ACTIVIDAD LABORAL

Por último, el Informe analiza los instrumentos de protección que deben acompañar en las fases cercanas a la salida definitiva de la actividad por parte de los trabajadores, tratando de detectar necesidades, carencias y riesgos en un marco estructurado en torno a un modelo que busca impulsar la prolongación de la vida laboral.

Se señalan, así, los riesgos y necesidades para grupos de trabajadores en los que la extensión de la vida laboral puede resultar más gravosa en términos de salud o riesgo. En tal sentido, se aboga por prestar una atención más intensa a las ocupaciones que supongan riesgos significativos para el bienestar de los trabajadores o en las que el envejecimiento activo no resulte biológicamente recomendable. La existencia de previsiones específicas dirigidas a estos trabajadores en el sistema de protección social es fundamental y debería ser potenciada, en línea con algunas iniciativas tomadas en otros países de la Unión Europea.

Más allá de ello, se consideró necesario analizar las funciones y los cambios experimentados por un instrumento como la jubilación anticipada, que atiende a diversos fines, y específicamente a los derivados de un contexto de paro de muy larga duración entre los trabajadores de más edad, y que representa en torno a un tercio del total de jubilaciones. En este ámbito, se llama la atención sobre cómo los cambios recientes en la regulación han tratado de acotar su utilización como vía de salida de la actividad. Así, si bien las jubilaciones anticipadas aumentaron a lo largo de la crisis, la entrada en vigor de las últimas modificaciones legales en 2013 habría producido un cambio de tendencia en las altas producidas bajo esta fórmula.

²³ Las líneas del PNAIN en materia de rentas mínimas están aún pendientes de desarrollo normativo y su efectividad y eficacia dependerán, en última instancia, de cómo se configuren finalmente y de que cuenten con una adecuada dotación financiera para poder cubrir a la totalidad de la población económicamente más vulnerable.

Y se aboga, asimismo, por potenciar instrumentos como los convenios especiales con la Seguridad Social, por sus efectos en la garantía y nivel de las rentas futuras de los trabajadores que sufren periodos de desempleo o de inactividad previos a la jubilación, y que en la actualidad solo inciden sobre el 20 por 100 de los desempleados mayores de 55 años.

Consideraciones finales

En 2013 había cerca de 2 millones de parados registrados con edades comprendidas entre los 45 y los 64 años, 800.000 de los cuales llevaban dos años o más buscando empleo. Más de medio millón de personas de estas edades, por otro lado, se vieron afectadas por la rotación laboral, con cuatro contratos de trabajo distintos firmados en ese mismo año. Dentro de estos dos grupos se observan algunos problemas especialmente graves, concentrados entre quienes presentan baja formación y trayectorias laborales asociadas a puestos de baja o media cualificación en actividades que han resultado muy afectadas por la crisis. Pero incluso dentro de estos últimos hay situaciones y necesidades muy diferentes que deben tenerse en cuenta si se quieren atajar estos problemas. Los costes de no hacerlo son claros, e inasumibles para el futuro de nuestra sociedad. De ahí que se requiera una respuesta coordinada, como ocurre en general ante el problema del empleo en España, de todas las políticas públicas, incluyendo desde luego las económicas.

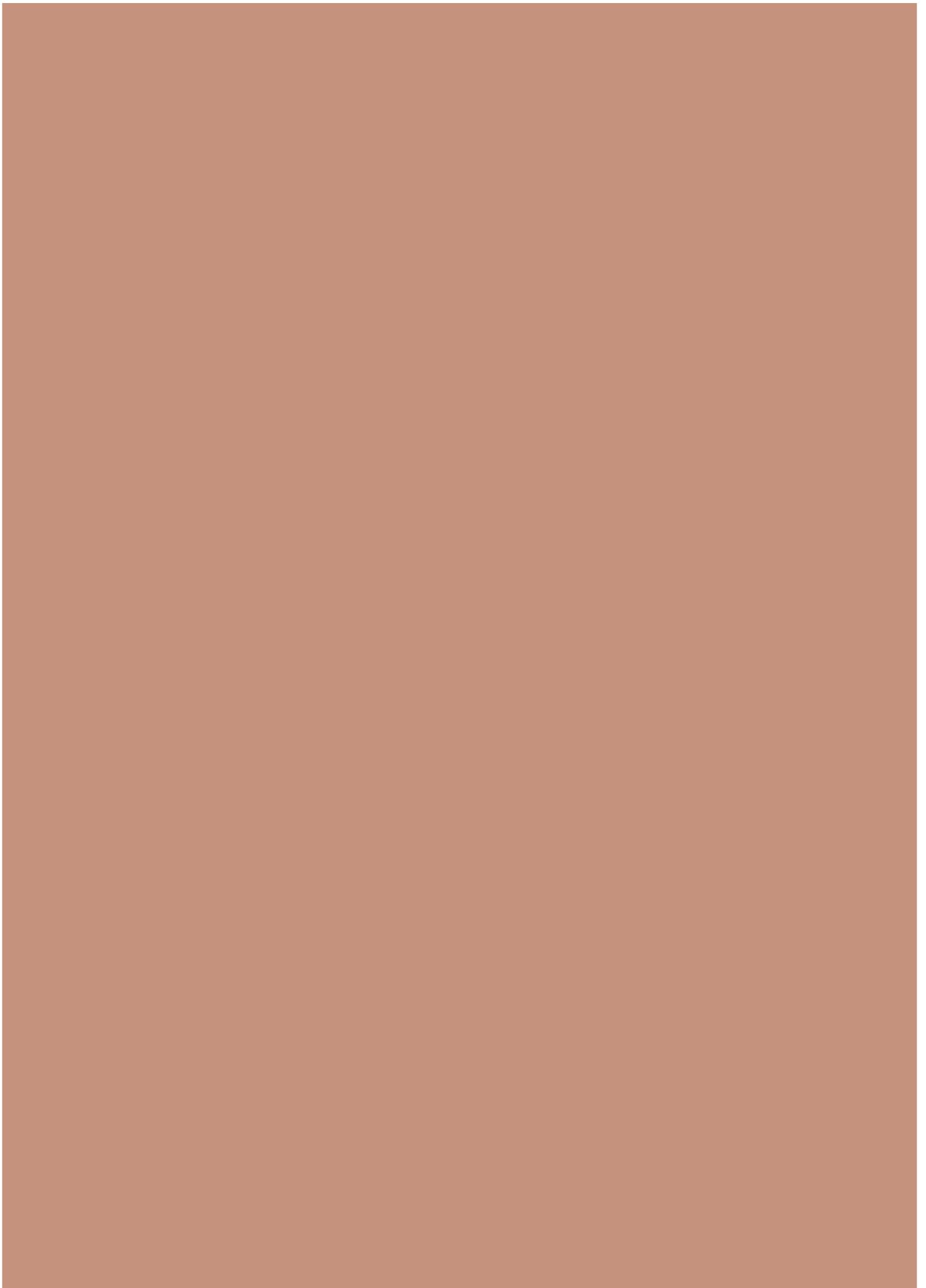
Por lo que se refiere a las políticas de empleo, es claro que estas no cumplen de manera adecuada sus funciones en lo referente a las personas de 45 a 64 años de edad: participan menos de lo que les correspondería en todas y cada una de las medidas de políticas activas, y algunos cambios en la protección por desempleo están teniendo un visible impacto negativo, tanto en su renta actual como en la expectativa de derechos de pensión de los más mayores. Para superar esta situación es imprescindible contar con varios elementos,

El número de titulares perceptores de Rentas Mínimas de Inserción en 2012 entre 45 y 65 años representaba el 40 por 100 sobre el total de población titular perceptora de este tipo de ayudas, entre las cuales predominaban las mujeres.

que deben tratarse en un amplio proceso en el marco del Sistema Nacional de Empleo, como vía para la participación y la colaboración de todas las Administraciones públicas y agentes concernidos, así como, de manera decidida, de los interlocutores sociales.

Entre esos elementos cabe destacar tres. En primer lugar, un buen diagnóstico, que debe partir tanto del estudio detallado de este gran tramo de edades como de una auténtica evaluación de la eficiencia de las actuaciones aplicadas al mismo. En segundo lugar, un ambicioso diseño de políticas de empleo, evaluable en su alcance y eficiencia. Es necesario elaborar un plan estratégico, con medidas de choque y prioridades claras a corto y medio plazo. Y en tercer lugar, una dotación suficiente de recursos y medios para la puesta en práctica de esas políticas. Se trata de actuar en una triple dirección, reorientando y mejorando la eficiencia de los recursos financieros, materiales y humanos actualmente disponibles, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrece la colaboración público-privada en este terreno y, en su caso, incrementando con fuentes extraordinarias la dotación necesaria para mantener el alcance de estas políticas en un contexto de elevado desempleo.

PROTECCIÓN SOCIAL
E INGRESOS MÍNIMOS GARANTIZADOS



PROTECCIÓN SOCIAL E INGRESOS MÍNIMOS GARANTIZADOS

Hace ya unos veinticinco años que la Unión Europea viene abordando estudios y recomendaciones en relación con el establecimiento por parte de los Estados miembros de un sistema de protección social y renta mínima caracterizado por el reconocimiento de un derecho subjetivo basado en la dignidad de la persona. La Recomendación del Consejo 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social desarrollaba los principios y modalidades de aplicación de la garantía de un nivel de recursos conforme a la dignidad humana. En este contexto, la cuestión de la garantía de rentas se ha enfocado bajo los criterios de superación del asistencialismo y la discrecionalidad.

En los años recientes, se han introducido nuevos criterios de desarrollo de la llamada renta mínima europea¹, dentro del marco de la Estrategia de Lisboa y su sucesora, la Estrategia Europa 2020, que persiguen que este sistema de garantía de rentas esté ligado al principio de inclusión activa y, por lo tanto, constituya el desarrollo de una renta básica, de carácter universal, que sea suficiente pero a la vez compatible con la inserción en el mercado de trabajo².

Según el dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre la renta mínima europea, “la renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones y que proporciona una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la seguridad social”. El Comité

entiende que, “como última salvaguarda contra la pobreza, está indisolublemente unida al derecho a llevar una vida digna de las personas que no tienen otra forma de asegurar sus ingresos y al de las personas que están a su cargo”.

Recientemente la Comisión Europea y el Parlamento Europeo han lanzado el proyecto EMIN o Red Europea de Renta Mínima, vigente en 2013 y 2014, cuyo objetivo es construir un consenso para tomar las medidas necesarias para la incorporación progresiva de sistemas de ingresos mínimos adecuados y accesibles para los ciudadanos de los países miembros de la Unión Europea.

Derivados de la Estrategia Europa 2020, en esta materia se configuran como instrumentos fundamentales los Planes Nacionales de Reforma y los Planes Nacionales de Acción de Inclusión Social (PNAIN), mediante los cuales se persigue hacer confluir desarrollo económico y tecnológico con cohesión social y territorial, o, de forma explícita, la lucha contra la pobreza. En este marco, se persigue reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral nacional de pobreza en un 25 por 100, liberando de esta situación a 20

¹ Véase Dictamen del CESE SOC/482 sobre la Renta mínima europea e indicadores de pobreza.

² La Recomendación de la Comisión 2008/867/CE sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo hace pivotar esta en torno a tres aspectos fundamentales: un apoyo a la renta adecuado, mercados de trabajo inclusivos y el acceso a servicios sociales de calidad.

millones de personas lo que, en el caso español, según el Plan Nacional de Reformas de 2011 se traduciría en el compromiso de reducir este colectivo en aproximadamente un millón y medio de personas. El último PNAIN, para el periodo 2013-2016, se mueve en esta dirección, si bien con una cierta vaguedad e inconcreción en sus planteamientos, incorporando dentro de sus principales medidas el objetivo de avanzar en la consolidación del sistema de garantía de rentas como un derecho subjetivo, así como mantener un sistema de prestaciones económicas de inserción social que dé respuesta a las necesidades de las familias.

Unido a lo anterior, cabe recordar que la Ley 27/2011 contemplaba diversos compromisos que conectan con estos objetivos. Así, facultaba al Gobierno para reforzar, desde la vertiente no contributiva, las pensiones de los mayores que viven en unidades económicas unipersonales, sin hacer distinciones por razón de la contingencia protegida. Se comprometía asimismo (DA 21) a realizar los estudios pertinentes que permitan delimitar los umbrales de pobreza, con arreglo a los criterios fijados por la Unión Europea, al objeto de reorientar las políticas públicas dirigidas a su erradicación. Más interesante aún resulta el compromiso contenido en esa misma disposición, de aprobación de un Proyecto de Ley de Reordenación integral de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con el objetivo de mejorar su cobertura, establecer con más claridad el ámbito de sus prestaciones e introducir nuevos ámbitos de protección en orden a colmar lagunas de cobertura que se detectan en el sistema. Se trata de uno de los objetivos también contemplados en el PNAIN, que se propone asimismo mejorar el sistema de información.

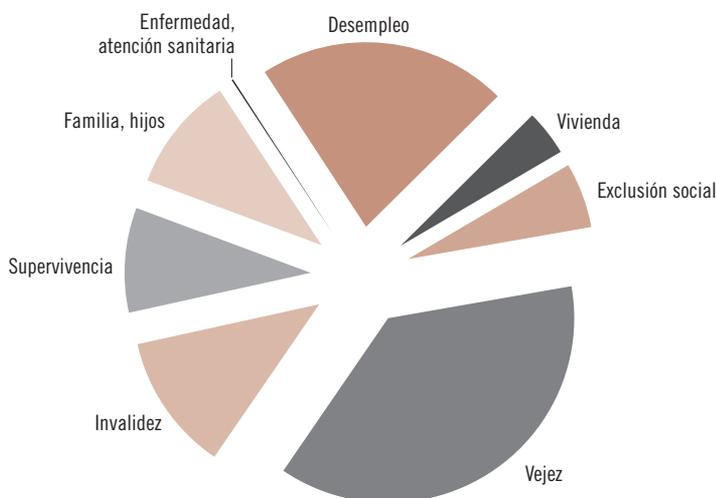
En el ámbito del diálogo social, también los interlocutores sociales se han hecho eco de esta necesidad de visualizar el conjunto de ayudas existentes, a través de un mapa completo de prestaciones sociales y subsidios de desempleo que debería estar elaborado antes de finales de 2014, así como de mejorar la eficacia y eficiencia

de los mecanismos de protección social. Así se recoge, entre otros compromisos, en el Acuerdo de 29 de julio de 2014, de Propuestas para la Negociación Tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo (apartado 5), donde se coincide en la necesidad de profundizar en la protección social de las personas más alejadas del mercado de trabajo y/o en riesgo de exclusión social para que el crecimiento y las oportunidades lleguen a todos.

Todo ello justifica la oportunidad de una somera aproximación al mosaico de instrumentos en vigor dirigidos a proporcionar unos ingresos mínimos de subsistencia a sus beneficiarios, la evolución de estos últimos y la intensidad de la protección que brindan. Máxime, cuando en un contexto de aumento de la desigualdad y de la percepción social sobre la misma, está reviviendo el debate recurrente en las últimas tres décadas sobre el establecimiento de una renta mínima universal de subsistencia y sus características.

Para formarse una idea sobre la importancia del gasto español en los distintos instrumentos de garantía de ingresos mínimos sometidos a prueba de rentas es preciso un breve repaso a las principales cifras comparadas sobre el conjunto del gasto social. Aproximarse a la evolución de los datos disponibles a partir de 2007 permite, además, observar la intensidad de los efectos de la crisis económica y de la dirección de las políticas en esta parcela de la protección social. Así, según los últimos datos de Eurostat, entre 2007 y 2011 el gasto social en la UE-27 pasó de representar el 26 por 100 al 29,1 por 100 del PIB. En España, la agudeza de la crisis y sus efectos devastadores en el empleo se tradujeron en una aceleración del crecimiento del gasto social en estos años, que en términos de PIB se elevó desde el 20,8 por 100 del PIB en 2007 al 26,1 por 100 del PIB en 2011. Parte de este aumento está reflejando la mayor caída del PIB en España respecto de la media europea. Por funciones, la evolución creciente de los últimos años es achacable en su mayoría al incremento del gasto en desempleo.

GRÁFICO 1 GASTO EN PRESTACIONES BAJO CONDICIÓN DE RECURSOS, 2012
(Por funciones)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de las cuentas integradas de protección social en términos SEEPROS del Anuario del MEYSS.

En ese contexto, el peso en el conjunto del gasto social de las prestaciones sometidas a prueba de rentas, tanto en especie como económicas, también creció entre 2007 y 2011 desde el 2,7 por 100 del PIB hasta el 4,2 por 100 del PIB. Para 2012, se observa que las funciones vejez y desempleo suponen el 60 por 100 del gasto total en este tipo de prestaciones supeditadas a prueba de recursos, siendo las funciones exclusión social, vivienda y enfermedad y atención sanitarias las que suponen un gasto menor, que en su conjunto no supera el 10 por 100 del gasto efectuado (gráfico 1).

Considerando únicamente las prestaciones de carácter económico, cabe señalar la diversidad de figuras que coexisten en el sistema español de protección social, es decir, no únicamente las encuadradas en el sistema de Seguridad Social, cuyo requisito fundamental es la situación de carencia de rentas suficientes de los beneficiarios. Así, nos encontraríamos en primer lugar con las pensiones y prestaciones de naturaleza no contributiva de la Seguridad Social: las prestaciones no contributivas (en adelante PNC) de jubilación e invalidez junto a las prestaciones familiares de la Seguridad Social. Además, pervive todavía un

no desdeñable volumen de beneficiarios de figuras protectoras a extinguir, como las antiguas pensiones asistenciales (PAS) y el (seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI) o el subsidio por garantía de ingresos mínimos (SGIM) de la Ley de Integración social del minusválido (LISMI).

A las anteriores se añadirían otros instrumentos protectores que la doctrina³ ha dado en llamar “extensiones no contributivas de la Seguridad Social” o “subsídios de carácter semicontributivo”. Estas derivan del marco contributivo del sistema, si bien su naturaleza y finalidad primordial es asistencial, es decir, proporcionar una renta mínima de subsistencia en situaciones de carencia de rentas o complementar, en algunos casos, un nivel de prestaciones insuficiente. Este último grupo comprendería los complementos a mínimos de las pensiones como pieza fundamental, junto con otros como los complementos por responsabilidades familiares, necesidad de auxilio de tercera persona o por alquiler de vivienda; el subsidio por desempleo, la renta activa

³ F.J. Fernández Orrico, *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, CES, Colección Estudios, 2002.

de inserción o el programa PREPARA. En algunos de estos últimos supuestos, la finalidad asistencial coexiste con otras, como el propósito formativo o la activación para el empleo (cuadro 1).

A las anteriores figuras vinculadas al sistema de Seguridad Social se añaden las ayudas asistenciales que, en ejercicio de sus competencias, proporcionan las comunidades autónomas y los ayuntamientos. El catálogo de referencia de servicios sociales aprobado en enero de 2013 por

el Consejo Interterritorial de Servicios Sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia enumera por primera vez en un único documento las prestaciones a las que podrían acceder las personas en el conjunto del territorio estatal, estableciendo además unos principios de calidad y buen uso comunes. Como prestaciones económicas, el catálogo recoge las aportaciones económicas que, ya sea con carácter periódico o pago único, se dirigen a garantizar mínimos de

CUADRO 1 PRESTACIONES DE GARANTÍA DE MÍNIMOS 2007 Y 2013

Prestaciones y complementos	Cuantía mensual o de pago único		Incremento 2007-2013	Perceptores		Incremento 2007-2013	Gasto anual		Incremento 2007-2013
	2007	2013	%	2007	2013	%	2007	2013	%
PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL									
Jubilación e Invalidez	312,43	364,90	16,79	469.453	447.153	-4,75	2.076.783.779	2.318.916.646	11,66
Complemento por carecer de vivienda en propiedad y residir en vivienda alquilada	29,17	43,75	50,00	14.527	14.511	-0,11	5.098.800	7.618.800	49,42
COMPLEMENTOS A MÍNIMOS DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS	167,92	214,87	27,96	2.248.788	2.495.269	10,96	5.400.114.728	7.511.338.299	39,10
PRESTACIONES ECONÓMICAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE MINUSVÁLIDOS (LISMI)									
Subsidio de garantía de ingresos mínimos	149,86	149,86	0,00	32.013	12.960	-59,52	71.353.070	28.912.774	-59,48
Subsidio por ayuda de tercera persona	58,45	58,45	0,00	3.878	1.341	-65,42	3.452.707	1.180.158	-65,82
Subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte	49,54	62,70	26,56	3.105	1.556	-49,89	2.013.828	1.215.199	-39,66
SEGURO OBLIGATORIO DE VEJEZ E INVALIDEZ (SOVI)	338,84	392,20	15,75	434.777	398.732	-8,29	1.976.365.610	2.128.932.914	7,72
PENSIONES ASISTENCIALES (PAS)	149,86	149,86	0,00	24.282	8.201	-66,23	s.d.	s.d.	s.d.
PRESTACIONES FAMILIARES									
Prestaciones familiares periódicas (hijo < 18 años/hijo > 18 años con discapacidad > 75 %)	24,25 / 536,60	24,25 / 547,40	0,00	630.025	913.115	44,93	928.069.330	1.330.505.640	43,36
Prestación de pago único por parto o adopción múltiple (2 hijos/4 hijos o más)	2565,60 / 7696,80	2581,20 / 7743,60	0,61	8.132	8.170	0,47	18.596.300	21.630.982	16,32
Prestación de pago único por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales o en los casos de madres discapacitadas	1000,00	1000,00	0,00	10.560	23.298	120,63	4.875.416	23.716.816	386,46
MATERNIDAD Y PATERNIDAD									
Subsidio especial por maternidad no contributiva	499,20	532,51	6,67	s.d.	s.d.	s.d.	360.000	510.000	41,67
PRESTACIONES POR RAZÓN DE NECESIDAD A FAVOR DE ESPAÑOLES CON RESIDENCIA EN EL EXTERIOR O RETORNADOS (recoge el importe medio de la prestación por ancianidad que supone el 90 por ciento de los perceptores)	164,70	s.d.	s.d.	s.d.	22.040	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
PROTECCIÓN POR DESEMPEÑO NIVEL ASISTENCIAL									
Subsidio	399,36	426,00	6,67	373.891	1.140.367	205,00	213.134.000	537.570.000	152,22
Subsidio trabajadores eventuales agrarios	399,36	426,00	6,67	175.190	130.671	-25,41	69.561.000	53.387.000	-23,25
Renta Agraria	399,36	426,00	6,67	26.594	69.511	161,38	s.d.	s.d.	s.d.
RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN (RAI)	399,36	426,00	6,67	65.600	250.333	281,61	26.454.000	108.110.000	308,67
PROGRAMA DE RECALIFICACIÓN DE PERSONAS QUE AGOTAN LA PROTECCIÓN POR DESEMPEÑO (PREPARA) (sin cargas familiares/con cargas familiares)	///	399,38 / 452,63	///	///	s.d.	///	///	316.528.980	///
AYUDA ECONÓMICA DIRIGIDA A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO*	399,36	426,00	6,67	189	282	49,21	s.d.	s.d.	s.d.
RENTA MÍNIMA DE INSERCIÓN (RM I)*	375,68	420,55	11,94	299.756	556.857	85,77	417.500.000	854.748.514	104,73

Notas: los datos de Ayuda económica a las víctimas de violencia de género y de RMI corresponden a 2012. Los perceptores de RMI incluyen todos los beneficiarios, tanto titulares como miembros dependientes.

Fuente: elaboración propia con datos del IMSERSO, eSTADISS, Anuario del MEYSS, Anexo del Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la SS, Informe de rentas mínimas de inserción del MSSSI, Informes Anuales del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo de Enero 2014 del SEPE.

subsistencia o a paliar situaciones de emergencia sobrevenidas a los ciudadanos. Ello comprende:

- Las rentas mínimas de inserción que, con distinta denominación según comunidades autónomas, constituyen el instrumento más genuino en este ámbito. Gracias al informe anual que elabora el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) es posible conocer sus principales parámetros, aunque con cierto retraso y algunas lagunas territoriales de información,
- Ayuda para víctimas de violencia de género que acrediten carencia de recursos.
- Prestaciones económicas para personas en situación de dependencia. Aun tratándose de un derecho universal y por tanto, no supeditado en su obtención a la acreditación de carencia de rentas, su cuantía sí se encuentra modulada en función de los ingresos.
- Otras prestaciones económicas. Se trata de ayudas económicas, bien de carácter periódico o de pago único, de distinta entidad y alcance que proporcionan comunidades autónomas y ayuntamientos para apoyar económicamente a las personas, familias o unidades de convivencia para la superación de diferentes coyunturas, como pueden ser, entre otras, ayudas de emergencia social, para el acogimiento familiar, de movilidad y de eliminación de barreras y promoción de la autonomía personal. Lamentablemente, hasta la fecha se carece de información sistematizada y uniforme sobre este tipo de ayudas, siendo probable que, por estar ligadas a las condiciones socioeconómicas de cada comunidad autónoma y depender de sus disponibilidades presupuestarias, exista una importante variabilidad.

Todos estos instrumentos se aproximan a las definiciones de garantía de ingresos mínimos, si bien constituyen más bien un mosaico de figuras que un “sistema” pues, pese a compartir una finalidad común, carecen de la necesaria relación de coherencia entre sí. Se trata de un conjunto

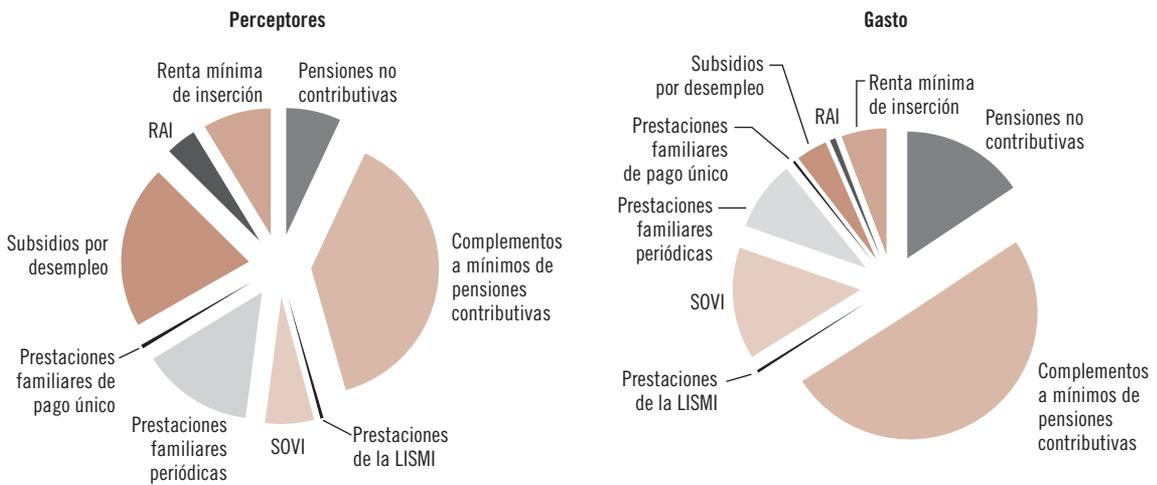
La renta mínima garantizada es una ayuda a los ingresos que no está basada en el pago de cotizaciones y que proporciona una red de seguridad para las personas que no pueden optar a las prestaciones de la Seguridad Social.

fragmentado de prestaciones y ayudas de diferente alcance, sujetas a diferentes requisitos y umbrales máximos de renta, con distintos grados de protección y bajo la gestión y financiación de distintos niveles de la administración.

En volumen de gasto, la evolución de las prestaciones de carácter económico supeditadas a la no superación de un nivel determinado de rentas en nuestro país ha sido creciente en términos de PIB, habiendo pasado de representar en torno al 1 por 100 en 2007 al 1,5 por 100 del PIB en 2013, donde el mayor peso relativo lo ostentan los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, que representan casi el 50 por 100 de este gasto (gráfico 2).

El volumen de perceptores que se encuentra cubierto por este conjunto de prestaciones alcanza casi los 6 millones y medio de personas, de los cuales casi el 40 por 100 corresponde a los complementos de mínimos de las pensiones contributivas y aproximadamente el 25 por 100 a subsidios o ayudas a desempleados. No obstante, como se verá a continuación, es necesario tener presente que esta amplia cobertura no tiene por qué implicar suficiencia de ingresos. De hecho, estas prestaciones y ayudas parecen efectivas a la hora de reducir las situaciones más extremas de pobreza, es decir, lo que en términos técnicos se definiría

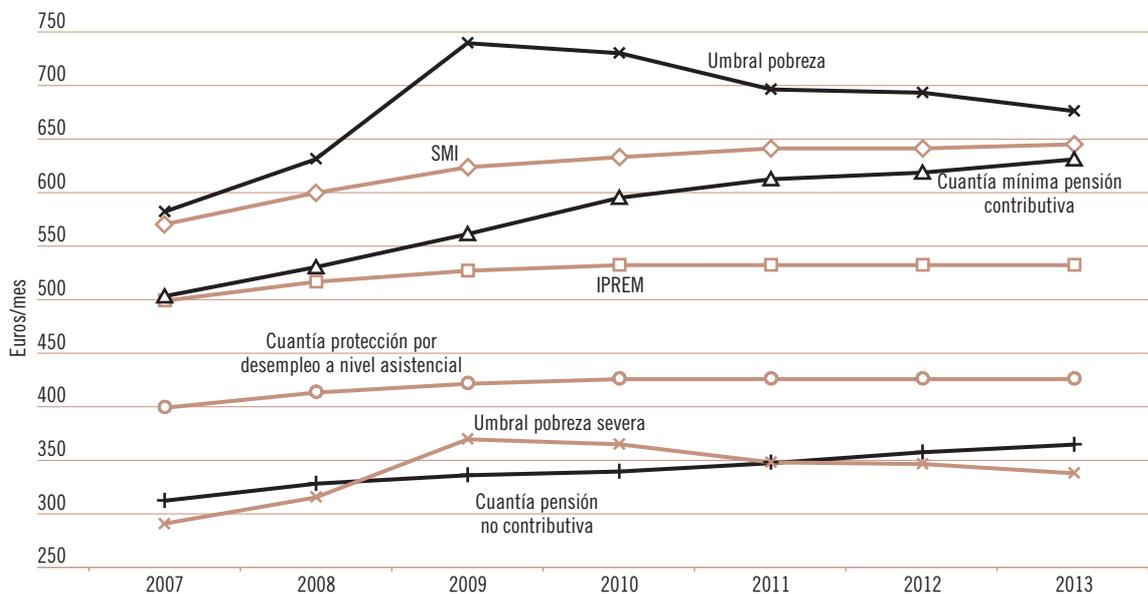
GRÁFICO 2 PERCEPTORES Y GASTO EN PRESTACIONES DE GARANTÍA DE MÍNIMOS 2013



Nota: los datos de perceptores de las RMI son a fecha de 2012. Se excluye del gráfico el programa PREPARA, el subsidio especial por maternidad no contributiva, las prestaciones por razón de necesidad a favor de españoles con residencia en el exterior o retornados y la ayuda económica dirigida a las víctimas de violencia de género por insuficiencia de datos.

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes enumeradas en el cuadro 1.

GRÁFICO 3 COMPARATIVA DE LAS CUANTÍAS DE LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS Y ASISTENCIALES



Nota: con motivo del cambio metodológico efectuado en 2013 en la ECV el Umbral de la pobreza a partir de 2008 no es comparable con la serie anterior (para los años 2009-2012 se utilizan las estimaciones retrospectivas elaboradas por el INE).

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social, del IMSERSO y de la Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

como pobreza severa y afectaría a los hogares cuyos ingresos se sitúan por debajo del 30 por 100 de la mediana de ingresos. Sin embargo, no resultan suficientes por sí solas para superar situaciones de necesidad no tan acuciantes pero más extendidas. No en vano, las cuantías de todas estas prestaciones se mantienen por debajo del umbral de riesgo de pobreza relativa, que se sitúa en el 60 por 100 de la mediana de ingresos (gráfico 3).

PNC y complementos a mínimos: eje de la columna asistencial en la vejez

Dentro de este mosaico de figuras de la protección social que brindan una garantía de ingresos mínimos, las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social ocupan un lugar central. No en vano, su creación mediante la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas constituyó un hito en la expansión del sistema de protección social hacia el reconocimiento de un derecho de garantía de ingresos mínimos a ciudadanos en situación de necesidad, aun cuando no hubieran cotizado a la Seguridad Social nunca o por un tiempo insuficiente para obtener prestaciones del nivel contributivo.

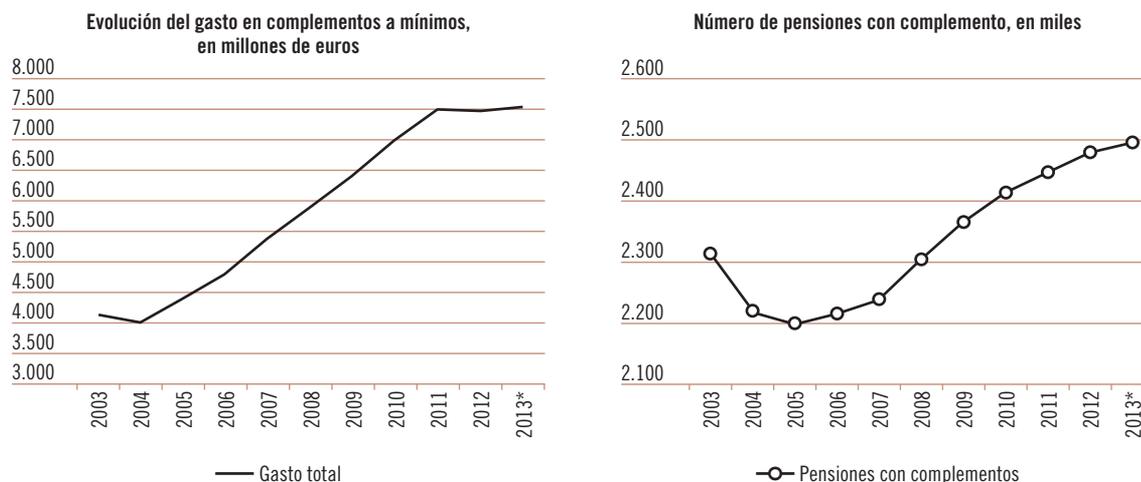
El volumen de beneficiarios se encuentra estabilizado en torno a una media de 450.000 pensiones en vigor, si bien en los últimos años es apreciable un ligero aumento de los perceptores. En el mes de agosto de 2014 se contabilizaban 252.474 pensiones no contributivas de jubilación en vigor (el 56,1 por 100) y 197.312 de invalidez (43,9 por 100). Su importe mensual para 2014 quedó establecido en 365,9 euros por la Ley 22/2013 de PGE para 2014 y el RD 1045/2013, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones en los últimos años, que supuso la aplicación de un porcentaje de revalorización del 0,25 por 100. El importe medio mensual abonado a cada pensionista se sitúa en la PNC de invalidez en 397,6 euros y 356 euros para la de jubilación, siendo atribuible la diferencia principalmente

al hecho de que alrededor de 35.000 beneficiarios perciben el complemento del 50 por 100 por necesidad de otra persona para el desarrollo de las actividades diarias. Según el Informe de seguimiento y evaluación de la gestión de estas prestaciones que elabora el IMSERSO correspondiente al mes de agosto, el perfil de pensionista de PNC de jubilación es predominantemente el de una mujer española, casada, con una edad comprendida entre los 70 y los 79 años y conviviendo en una unidad familiar formada por dos/tres miembros.

Conforme a los datos de la última ECV, en el contexto de la crisis los jubilados han pasado a ser el grupo de población que arroja tasas más bajas de riesgo de pobreza, lo que en 2013 significaba ingresar menos de 8.114,2 euros/año. Mientras este problema afectaba al 19,3 por 100 de la población, descendía al 10,7 por 100 en el caso de los jubilados. Debe tenerse en cuenta el alquiler imputado de la vivienda ya que entre aquellos jubilados propietarios de la suya se reducía la tasa de pobreza al 6,1 por 100, lo que refleja la mayor frecuencia de la propiedad sin cargas en las edades tardías. Es muy probable que esa proporción de jubilados en riesgo de pobreza constituyan el grueso de los perceptores de pensiones no contributivas, junto con los todavía supervivientes de algunas pensiones preexistentes de carácter a extinguir, como el SOVI o las PAS, cuyas cuantías se sitúan muy por debajo del umbral de pobreza relativa.

Por tanto, es necesario hacer hincapié en el hecho de que los beneficios de las PNC se han concentrado en los extremos de la pobreza porque es ahí donde se sitúa el límite que en cómputo anual sirve para determinar la situación de carencia de rentas e ingresos, cuantía coincidente con la de la pensión en sí: 5.122,6 euros. De modo que, por lo modesto de su cuantía, las pensiones no contributivas sobre todo en el supuesto de la mayoría de los hogares unipersonales que no perciben complemento por familiares a cargo ni por alquiler de vivienda no consiguen sortear el riesgo de pobreza relativa de sus beneficiarios.

GRÁFICO 4 GASTO EN COMPLEMENTOS A MÍNIMOS Y PENSIONES CON COMPLEMENTO



(*) Los datos de 2013 son una estimación.

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Informe económico-financiero. Presupuesto de la Seguridad Social, 2014.

Los complementos a mínimos, de naturaleza no contributiva y, desde 2013, financiados totalmente con cargo a los presupuestos generales del Estado, son un instrumento redistributivo tan importante como las propias PNCs, dedicándose a esta partida en 2013 un volumen de gasto (7.500 millones) muy superior a estas últimas (2.300 millones) (cuadro 1). Representan una vía esencial para garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas del nivel contributivo, a través de la fijación anual de una cuantía mínima garantizada que debe alcanzar cada clase de pensión contributiva, en función de las circunstancias personales del beneficiario (cargas familiares, edad o discapacidad). En 2013, casi 2,5 millones de pensiones (el 27,5 por 100 del total de las pensiones en vigor) necesitaron ser complementadas por esta vía para alcanzar la cuantía mínima (gráfico 4).

Por regímenes, los especiales Agrario y de Hogar, ya integrados en el General, han arrojado históricamente las tasas más altas de pensiones en garantía de mínimos, por encima del 55 por 100. También es destacable el hecho de que el 41,1 por 100 de las pensiones de autónomos perciban complementos a mínimos. En virtud de la Ley

27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, para las pensiones causadas a partir del 1 de enero de 2013, la cuantía de los complementos no podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva.

Desde el año 2005 la cuantía de las pensiones mínimas se ha ido incrementando anualmente por encima de la revalorización general, dando lugar, en consecuencia, a un aumento progresivo de la proporción de altas que requieren complemento a mínimo respecto del total. Sin embargo, con la aprobación del Real Decreto 1045/2013, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2014, la revalorización de las pensiones mínimas se equipara al resto de pensiones, incluidas las PNCs previéndose un incremento de sus cuantías de únicamente el 0,25 por 100, en lugar del 2 por 100 de los últimos años de crisis.

Desde la perspectiva de género, hay que destacar el importante papel desarrollado por las PNCs y los complementos a mínimos a la hora de modular los efectos en la vejez de las

desigualdades en la participación laboral de muchas mujeres que, de no ser por esta vía, no tendrían derecho a ingresos propios. De hecho, la feminización de las pensiones no contributivas es más ostensible en las PNC de jubilación, donde las mujeres representan prácticamente el 80 por 100 de los beneficiarios, mientras que en las PNC de invalidez suponen el 53,4 por 100. El porcentaje de mujeres entre los beneficiarios de PNC y de complementos a mínimos se sitúa respectivamente en el 67,8 por 100 y en el 62,5 por 100. Por su parte, la elevada presencia de mujeres entre los pensionistas en cuantías mínimas se relaciona con la mayor frecuencia de complementos a mínimos en las clases de pensión donde el porcentaje aplicado a la base reguladora es menor, principalmente las de viudedad que, con una proporción de mujeres del 92,8 por 100 entre sus perceptores, necesitan complementarse en el 33,4 por 100 de las ocasiones (gráfico 5).

Diversidad de instrumentos de protección familiar de corto alcance

El abanico de ayudas económicas de naturaleza predominantemente asistencial dirigidas a la protección de las familias es amplio⁴. Sin embargo, en el momento actual se muestra insuficiente para mejorar las condiciones de vida del importante volumen de hogares con hijos que acusan la precariedad de ingresos, encontrándose por debajo del umbral de riesgo de pobreza. Según la Encuesta de Condiciones de Vida 2013 el 23,3 por 100 de los hogares formados por dos adultos y uno o más niños percibía ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza, proporción que se elevaba al 38 por 100 en el caso de las familias monoparentales.

Las principales transferencias económicas directas por nacimiento y cuidado de hijos se

sustancian a través de la protección familiar desde el sistema de Seguridad Social, que ostenta naturaleza no contributiva. No obstante, dependiendo de la modalidad predomina el componente asistencial, exigiéndose no superar un determinado umbral de recursos mientras que, en otros, adquiere carácter universal sin estar supeditado a prueba de ingresos. Así, la modalidad más típica la constituyen las asignaciones periódicas por hijo a cargo menor de 18 años, en cuyo caso se exige acreditar un límite de ingresos no superior a una determinada cantidad. A título de ejemplo, en el caso de una familia con dos hijos en 2014 para tener derecho a 291 euros al año por hijo se exige no superar los 13.247 euros/año de ingresos, cantidad considerablemente por debajo del umbral de pobreza para un hogar con ese mismo número de miembros, que en 2013 se situaba en 17.040 euros. La otra modalidad de pago periódico se extiende a las familias con hijos con discapacidad, siendo superior la cuantía a las anteriores, y variable en función de la edad superior o inferior a 18 años del hijo, no estando supeditada a prueba de rentas, sino debiendo acreditar que el hijo padece una discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100 y viva a cargo del beneficiario. Por su parte, las distintas prestaciones de pago único por nacimiento o adopción (a partir del tercer o posterior hijos y para los supuestos de parto múltiple) no están supeditadas a requisito de rentas sino solo de residencia. Por último, en el supuesto de la prestación no contributiva por maternidad, de 42 días de duración, creada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres lo que se exige es reunir todos los requisitos para acceder a la prestación de maternidad, salvo el periodo mínimo de cotización exigido.

Se trata de prestaciones incompatibles con otras ayudas parecidas que puedan dispensar otras instituciones públicas de protección social (MUFACE, MUJEU, ISFAS), aunque sí son compatibles entre sí y con otros subsidios, como los de desempleo.

⁴ Véase, Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, *Guía de ayudas a las familias* 2014.

Hay que tener en cuenta que las prestaciones familiares de carácter económico, por sus cuantías, no parecen estar concebidas como garantía de ingresos mínimos sino más bien como complementario de otros ingresos. A ellas se sumarían otro tipo de ayudas existentes, con una evidente dimensión de apoyo a las familias, como las dirigidas a cubrir los gastos asociados a la educación (becas y ayudas al estudio, libros, transporte, etc.) que también están supeditadas al cumplimiento de requisitos socioeconómicos y/o académicos⁵. También habría que tener en cuenta la existencia de otras ayudas aquí no consideradas, por no resultar en puridad transferencias económicas directas sino exenciones y descuentos de otro tipo, como las dirigidas a las familias numerosas. Tampoco cabe catalogar como garantía de ingresos mínimos las ayudas económicas a las familias vinculadas a la prestación de servicio en el marco del sistema de atención a la dependencia y autonomía personal. No cabe calificar como asistencial una prestación que, por contra, se configuró en su día como un derecho subjetivo y universal y que no va encaminada tanto a proporcionar rentas de subsistencia a sus beneficiarios (otrora perceptores en su mayoría de pensiones de jubilación) como a proveer la prestación de servicios de cuidados de larga duración distintos de los que dispensa el propio sistema. Y ello, pese a que se consideren las rentas de las familias a la hora de determinar el alcance o la cuantía de la protección. Basta poner de relieve aquí que, en desarrollo de la Ley de Dependencia, en 2013 unas 400.000 personas percibían dicha ayuda económica, pese a estar concebida este tipo de ayuda como subordinada a la prestación de servicios, como opción prioritaria.

5 RD 472/2014, de 13 de junio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2014-2015.

Desempleo asistencial RAI y RMI, últimos eslabones de una cadena incompleta

La protección asistencial por desempleo, se configura como el siguiente escalón una vez agotada la prestación contributiva o en los casos en los que no se posee el tiempo suficiente de cotización para acceder a dicha prestación. Durante el periodo estudiado, marcado por la crisis económica, se ha revelado como una red de protección fundamental para aquellas personas que se han visto expulsadas del mercado de trabajo. En este periodo, para el conjunto de los tipos de subsidios contemplados, el número de beneficiarios ha aumentado un 133 por 100 y su gasto se ha duplicado. Atendiendo a la evolución de las altas iniciales de beneficiarios de prestaciones de nivel asistencial, se observa que estas han seguido una tendencia ascendente, que alcanzó su máximo en 2011⁶. Este nivel de protección ha sufrido en los últimos años una serie de modificaciones normativas que se han dirigido fundamentalmente al endurecimiento de los requisitos de acceso a los mismos lo que ha supuesto un descenso en el número de nuevas altas, sobre todo en lo que se refiere a subsidios para colectivos con especial protección, en concreto las modificaciones en el subsidio para mayores de 45 años así como las sufridas en el relativo a mayores de 55 años, que antes era percibido a partir de los 52 años⁷.

El programa de renta activa de inserción (RAI) se ajusta perfectamente a la definición de renta mínima establecida por las sucesivas recomendaciones europeas en la obligación de la suscripción del llamado compromiso de actividad, en virtud del cual realizarán las actuaciones que se determinen por el servicio público de empleo bajo un plan personal de inserción. Este programa, dirigido mayoritariamente a colectivos de desempleados especialmente vulnerables⁸ que

6 Datos del Boletín de Estadísticas Laborales del MEYSS.

7 Véase el Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de la personas de 45 a 64 años de edad*.

8 Desempleados de larga duración, mayores de 45 años, menores de 65 años con minusvalía igual o superior al

hayan agotado las prestaciones y subsidios por desempleo, también ha sufrido modificaciones dirigidas a la incorporación de nuevos requisitos y obligaciones para los trabajadores. Con la crisis, y a pesar del endurecimiento de las exigencias de acceso, ha sufrido un aumento muy significativo, llegando a multiplicar casi por tres tanto el número de beneficiarios como el gasto efectuado.

Atendiendo al número de beneficiarios del sistema, el peso de la protección por desempleo asistencial se sitúa en niveles similares a la protección contributiva, superando significativamente a esta si se tiene en cuenta a los perceptores de RAI que siguen una tendencia de aumento mantenida en el tiempo. Ello obedece en buena medida al agotamiento de las prestaciones contributivas por desempleo sin que sus perceptores hayan podido reincorporarse al mercado de trabajo, en un contexto de grave aumento del paro de larga duración. El sistema cubre cada vez a una menor proporción de personas en situación de desempleo, lo que se pone de manifiesto por la caída que en los últimos años ha venido experimentando la tasa de cobertura, que en 2013 se sitúa en el 61,44 por 100⁹.

Destaca dentro de las actuaciones frente al problema del desempleo el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su prestación por desempleo (PREPARA), que se configuró como un programa de carácter coyuntural surgido con la crisis con el objetivo de promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. El PREPARA se define como un programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la

percepción de una ayuda económica de apoyo, de duración limitada y condicionada al cumplimiento de los requisitos exigidos, como el inicio del itinerario personalizado de inserción y la participación en el mismo. A pesar de configurarse dentro de las políticas activas de empleo, la realidad es que su carácter de ayuda económica frente a la insuficiencia de rentas ha sido tan relevante durante la crisis que hace que sea necesaria su inclusión dentro de cualquier compendio de programas o prestaciones de carácter asistencial. Este programa, introducido en 2011, ha sufrido multitud de prórrogas, lo que ha supuesto diversas modificaciones que, en buena medida, han endurecido sus requisitos de acceso, en la línea del resto de prestaciones asistenciales por desempleo. No obstante, cabe destacar que en 2013 se ha establecido la prórroga automática del programa por periodos de seis meses cuando la tasa de desempleo, según la Encuesta de Población Activa (EPA), sea superior al 20 por 100.

Finalmente, como último eslabón del sistema de garantía de rentas, se encuentran las llamadas rentas mínimas de inserción¹⁰, una serie de programas autonómicos que, aunque con denominaciones variadas, persiguen un objetivo similar, la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La heterogeneidad de las normativas reguladoras de estas garantías hace que sea imposible hablar de un sistema de renta mínima, dada la complejidad de los distintos criterios utilizados para su determinación y concesión. Esta disparidad deriva en unas diferencias sustanciales en las cuantías básicas establecidas por cada comunidad autónoma, llegando a duplicar en algunas regiones la cuantía establecida en otras, como los casos de País Vasco, comunidad con la cuantía mínima más alta, 641,40 euros en 2012, y Murcia, región con la cuantía más baja, 300 euros (cuadro 2). Las diferencias en el gasto anual medio por beneficiario entre comunidades autónomas son ostensibles

33 por 100, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y beneficiarios de pensiones de invalidez no contributiva.

9 El indicador de cobertura responde a la siguiente fórmula: total de beneficiarios de prestaciones / (Paro Reg. SISPE con experiencia laboral + Benef. de subsidio de eventuales agrarios). Fuente: demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. Enero 2014. SEPE.

10 Véase CAUCES núm. 9, "Pobreza y rentas mínimas de inserción: situación y perspectivas", 2009.

CUADRO 2 RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN POR CCAA 2012

CCAA	Cuantía mínima	Titulares prestación	Miembros dependientes	Total beneficiarios	Gasto anual
Andalucía	397,67	33.068	93.146	126.214	69.340.000
Aragón	441,00	5.504	13.680	19.184	19.745.888
Asturias	442,96	9.393	11.392	20.785	44.950.303
Baleares	417,30	2.182	4.767	6.949	5.923.688
Canarias	472,16	5.397	10.529	15.926	19.703.262
Cantabria	426,01	4.402	4.470	8.872	15.250.000
Castilla-La Mancha	372,76	1.097	4.809	5.906	3.010.000
Castilla y León	426,00	8.430	12.575	21.005	33.430.000
Cataluña	423,70	23.123	29.394	52.517	129.979.299
Ceuta	300,00	196	445	641	451.817
Extremadura	399,38	1.318	2.097	3.415	1.661.380
Galicia	399,38	8.571	9.935	18.506	26.764.502
Madrid	375,55	19.909	39.221	59.130	84.610.000
Melilla	384,84	524	1.565	2.089	1.661.224
Murcia	300,00	1.876	3.807	5.683	3.971.655
Navarra	641,40	7.920	17.915	25.835	30.300.000
Pais Vasco	612,41	69.976	60.324	130.300	343.415.746
La Rioja	372,76	2.190	s.d	2.190	5.909.752
Comunidad Valenciana	385,18	12.282	19.428	31.710	14.670.000
TOTAL	///	217.358	339.499	556.857	854.748.514

Nota: Melilla y La Rioja tienen dos prestaciones, se incorporan conjuntamente los beneficiarios. Fuente: Informe Rentas Mínimas de Inserción, 2012, MSSSI.

(gráfico 5), del mismo modo que es muy variable el esfuerzo presupuestario que dedican las distintas comunidades autónomas a las RMI. Así, el gasto ejecutado en esta partida en el año 2012 por el País Vasco representaba el 40 por 100 del total de recursos destinados a este tipo de rentas en todo el país. Le seguían Cataluña y Madrid, cuyo gasto suponía el 15 y el 10 por 100 respectivamente. El informe del CES sobre el borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión social¹¹, ya apuntaba hacia la necesaria homogeneización a nivel estatal de los criterios mínimos para la concesión de rentas mínimas de inserción, así como la orientación de los programas de garantía de recursos mínimos a la inserción laboral.

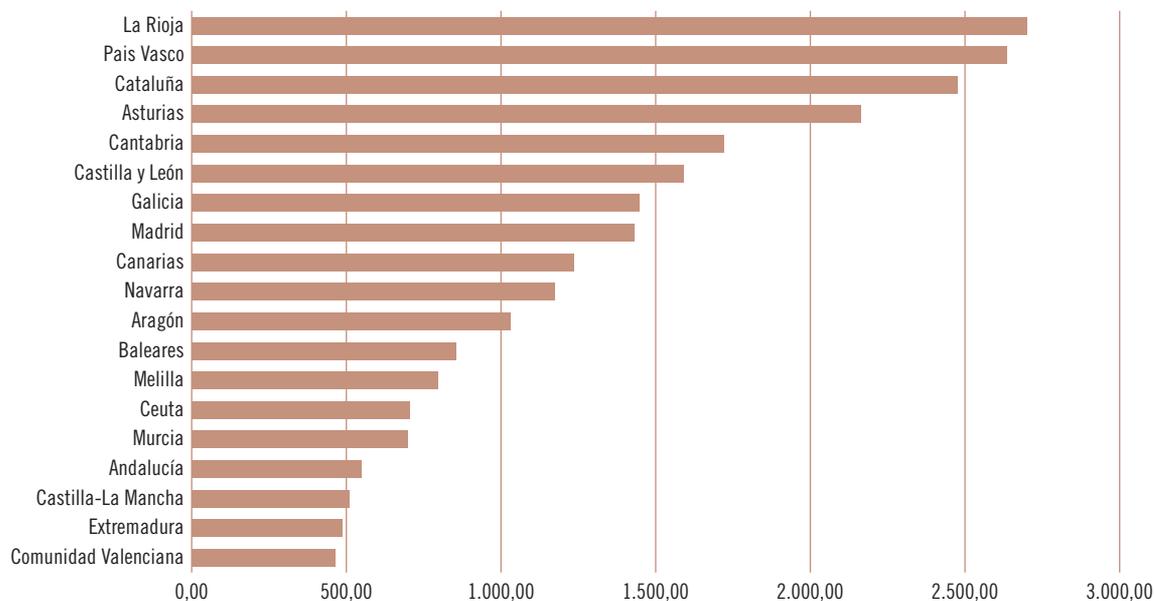
Con la llegada de la crisis, se incrementaron las solicitudes de RMI, lo que ha supuesto que se

duplique el número de beneficiarios, incluyendo a todos los perceptores, tanto titulares de la prestación como miembros dependientes. Ello ha venido acompañado de un aumento del gasto, que en el periodo 2007-2013 ha doblado sus recursos, aunque no lo ha hecho a la misma velocidad que los hogares potencialmente demandantes de este tipo de ayudas. En 2012 el número de hogares que percibieron este tipo de rentas se situó en 217.358 titulares, mientras que el número de hogares sin ingresos se ha duplicado desde el comienzo de la crisis, alcanzando los 720.100 hogares¹² en el último trimestre de dicho año. Esta realidad, en el marco actual de restricciones presupuestarias de las comunidades autónomas, ha derivado en una propensión al endurecimiento

¹¹ Informe 3/2008 sobre el borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010.

¹² Los hogares sin ingresos son aquellos cuyos miembros han declarado no tener trabajo, no recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o no percibir subsidio de desempleo. Datos de la EPA.

GRÁFICO 5 GASTO ANUAL POR BENEFICIARIO DE RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2012 (Euros/año)



Fuente: Informe Rentas Mínimas de Inserción 2012, MSSSI.

de los requisitos que se han centrado sobre todo en cambios en los que se refieren a la prueba de ingresos. La tendencia exhibida en años previos a la crisis de aumentar la cobertura y efectividad de este nivel de protección, caminando hacia su universalización y su establecimiento como derecho subjetivo, en la que se habían embarcado un número significativo de autonomías a través de las llamadas leyes de servicios sociales de segunda generación, parece haberse visto contenida por la crisis. Como se recoge con mayor amplitud en otro artículo de este mismo número, en su Informe 2/2014 el CES se ha pronunciado a favor de la consolidación de un sistema de rentas mínimas como derecho subjetivo, que permita cubrir las necesidades básicas, así como lograr una cobertura adecuada de las personas en riesgo de pobreza y exclusión.

Conclusiones

La vertiente asistencial y/o no contributiva de la protección social se ha ido desarrollando en los

últimos treinta años a través del surgimiento y modificaciones sucesivas de figuras que han ido evolucionando de forma aislada y que, a pesar de su carácter asistemático, han ido ampliando considerablemente el alcance protector de un sistema de protección social, en sus orígenes principalmente contributivo y, por tanto, estrechamente vinculado a la participación laboral. La visualización del conjunto de estos instrumentos no es fácil, por lo que representa una importante tarea pendiente para los poderes públicos avanzar en un sistema de información accesible sobre todas las prestaciones y ayudas sociales públicas en vigor en el ámbito de las prestaciones de naturaleza asistencial y los servicios sociales, independientemente de la Administración competente para su gestión. A ello puede contribuir, sin duda, avanzar en el cumplimiento del compromiso asumido en el marco del Acuerdo de 29 de julio, de Propuestas para la Negociación Tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, en el sentido de elaborar un mapa completo de prestaciones sociales y subsidios de

desempleo antes de que finalice 2014. Ello debería facilitar la necesaria evaluación de los dispositivos existentes con arreglo a parámetros comunes, condición previa para valorar su adecuación a las necesidades actuales.

Como se ha puesto de relieve, diferentes iniciativas en el ámbito comunitario y nacional apuntan hacia el propósito de abordar una revisión de la adecuación de este entramado a la finalidad subyacente a todas estas figuras: proporcionar un sustento económico digno a personas que se encuentran alejadas de la posibilidad de trabajar, por distintas circunstancias vitales. Cabe recordar que la Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social considera que es necesario reconocer a los más necesitados un derecho a recursos suficientes, estables y previsibles. Yendo un paso más allá, la Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de octubre de 2010, sobre el papel de la renta mínima en la lucha contra la pobreza y la promoción de una sociedad integradora en Europa, invita a los Estados miembros a introducir unos regímenes que garanticen una renta mínima equivalente al 60 por 100 de la mediana de la renta nacional. En el caso español, ello supondría una cuantía superior a la del salario mínimo interprofesional vigente, lo que no parece muy realista en estos momentos. Sin embargo, avanzar en una definición sobre el concepto de suficiencia de las prestaciones constituiría un primer paso necesario a la hora de abordar su reordenación. Cabe recordar que el Objetivo operativo 7 del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 se propone procurar unas adecuadas prestaciones económicas que tengan en cuenta las necesidades de las personas y de sus familias, especialmente, las de familias con hijos menores de edad y con menos recursos.

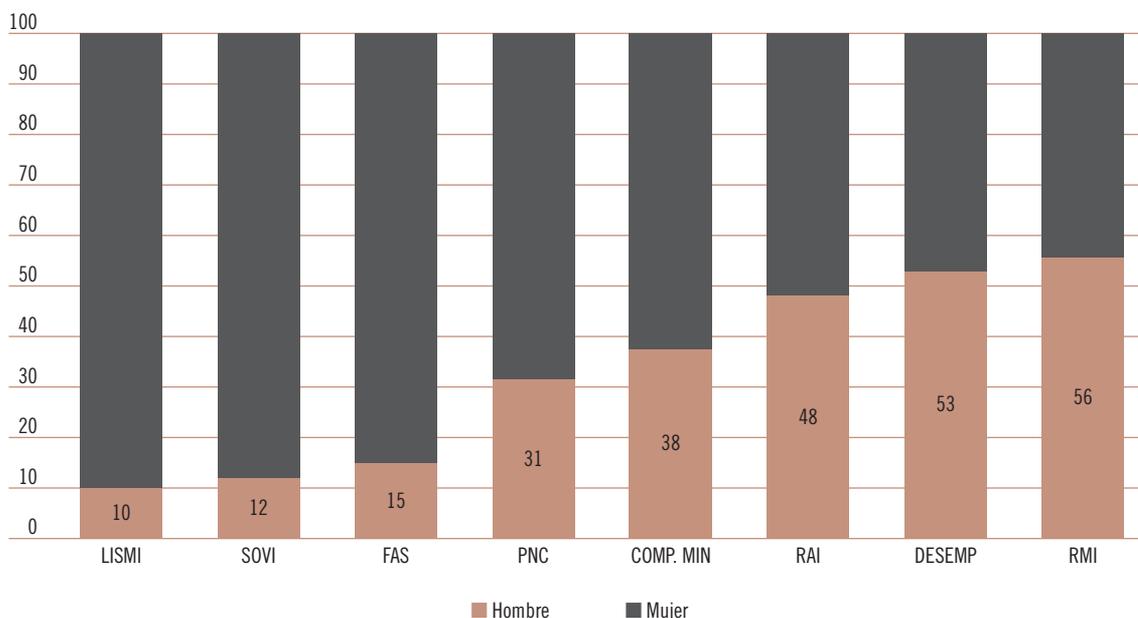
Unido a lo anterior, las diferencias de género observadas en la distribución por sexo de los beneficiarios de las prestaciones que componen el

sistema de garantía de rentas estudiado ponen una vez más de relieve la denominada feminización de la pobreza, fenómeno de carácter global que también se encuentra presente en España donde todavía es preciso avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos. Con carácter general, las mujeres suponen el 60 por 100 de los beneficiarios del sistema, aunque estos porcentajes aumentan atendiendo a la composición de los perceptores de prestaciones no contributivas y asistenciales de la seguridad social, donde su presencia alcanza los dos tercios. De ahí que, a la hora de abordar cualquier modificación de la regulación de esta parcela de la protección social, deba tenerse muy en cuenta su elevado impacto de género.

Asimismo, la breve aproximación realizada en este artículo permite constatar importantes diferencias en la intensidad de la protección, especialmente en función del momento del ciclo de vida de los beneficiarios, así como algunas lagunas reseñables de la protección. Así, mientras la vertiente asistencial y no contributiva se despliega con un amplio alcance, prácticamente universal en la vejez, no ocurre lo mismo en la protección social a las familias que, además de ser de baja intensidad deja fuera un amplio elenco de situaciones de precariedad de ingresos. Con todo, el problema más grave en estos momentos es la desprotección creciente entre los parados de larga duración y sus familias, especialmente cuando hay menores a cargo.

Llama especialmente la atención, desde un punto de vista comparado, que el nivel asistencial de la protección social en España apenas tome en consideración el problema social de la vivienda y su mantenimiento para los hogares con menores recursos. Solo muy recientemente se ha creado, de forma novedosa, un complemento por alquiler de vivienda para las pensiones no contributivas, pues cabe recordar que el efímero precedente de la renta de emancipación para jóvenes no estaba propiamente concebido como un dispositivo asistencial, puesto que

GRÁFICO 6 DISTRIBUCIÓN POR SEXO DE LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA
(En porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes enumeradas en el cuadro 1.

requería actividad laboral. Ello guarda relación con otra ausencia llamativa en el contexto actual: la inexistencia de mecanismos de apoyo a la emancipación y demandantes de primer empleo, a lo que subyace tácitamente el sobreentendido de que corresponde a las familias hacerse cargo *sine die* del mantenimiento de los adultos jóvenes que no consiguen insertarse laboralmente.

Pese a las sucesivas ampliaciones de su alcance protector, no hay que olvidar que este tipo de sistemas, que en buena parte pivotan alrededor del principio de inclusión activa, no siempre tienen capacidad para incidir en colectivos muy vulnerables que se dan perdidos para el empleo, aquellos que por sus características no son susceptibles de trabajar o encuentran especialmente complicado la incorporación al mercado de trabajo. También es importante el problema del llamado colectivo *non-take up*, aquel que aun cumpliendo los requisitos, por problemas de acceso a la información, no solicita o se beneficia de la prestación, generando una especie

de efecto mateo en este tipo de prestaciones, donde el colectivo más vulnerable no accede a la protección.

El deterioro de la situación económica ha puesto a prueba el sistema de garantía de ingresos en su conjunto pero muy especialmente en lo que se refiere a la última red de protección, es decir, las rentas mínimas de inserción que han mostrado síntomas de debilitamiento frente al aumento de su demanda. En este ámbito su consolidación como derecho subjetivo y la cohesión social interterritorial emergen como objetivos que necesitan ser reforzados a través de la coordinación y la cooperación entre las distintas Administraciones competentes.

En todo caso, más allá de la prevista reordenación de las prestaciones y ayudas de carácter no contributivo o asistencial vigentes en la actualidad, sigue abierto un debate más amplio sobre el alcance del derecho a recursos suficientes, estables y previsibles para hacer frente a todas las situaciones de riesgo social, preconizado por las instituciones europeas.

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES

ECONOMÍA

MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO

CONDICIONES DE TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

PROTECCIÓN SOCIAL Y CONDICIONES DE VIDA

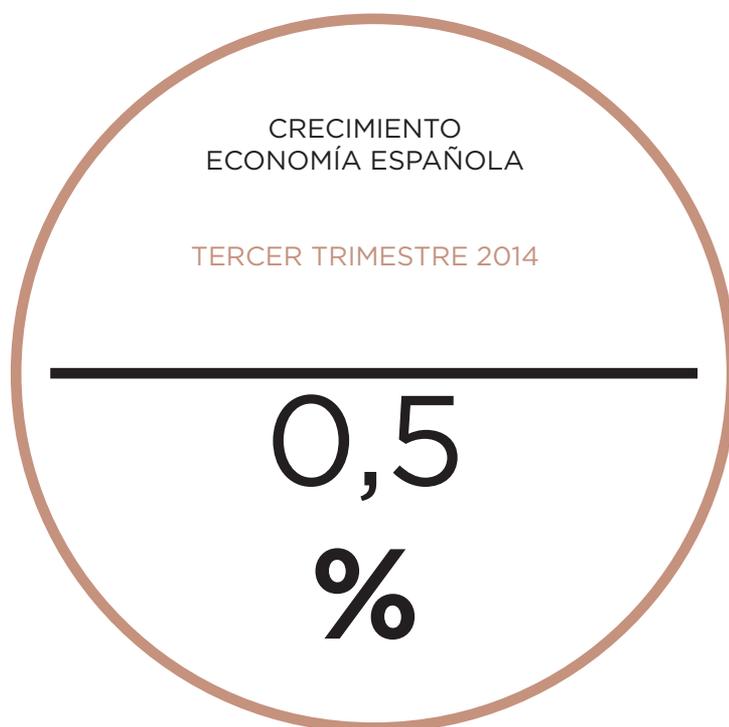
NOTICIAS

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES
ECONOMÍA

PRIMER BALANCE DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN 2014

La información coyuntural disponible hasta finales de octubre, junto con la estimación avance de los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral del INE referidos al tercer trimestre del año y elaborados ya mediante el nuevo estándar metodológico de la Contabilidad Nacional¹ permiten adelantar que en 2014 se ha producido la confirmación de la recuperación de la economía española en términos de crecimiento agregado, que había dado comienzo en el tercer trimestre de 2013, tras diez trimestres consecutivos de ciclo económico depresivo.

¹ Véase el apartado *Noticias de España* en este número de CAUCES.



La última previsión oficial, de finales de septiembre, avanzada en el escenario macroeconómico 2014-2015 del Gobierno, apunta a un crecimiento medio del PIB para 2014 del 1,3 por 100, por lo que sería necesario que en el último trimestre del año se produjese un incremento interanual de la actividad económica de entre el 1,5 y el 1,7 por 100.

Dicha previsión de crecimiento medio interanual de la actividad del 1,3 por 100 supone una muy ligera revisión al alza, de una décima porcentual, respecto a lo previsto anteriormente, pero resulta inferior a la revisión al alza anunciada cuando se conocieron los relativamente buenos datos macroeconómicos del segundo trimestre del año.

En efecto, el segundo trimestre registró un crecimiento intertrimestral del PIB del 0,6 por 100, 1,3 por 100 interanual, lo que supuso una aceleración considerable de la senda expansiva de la economía española, gracias al impulso de la demanda interna en un entorno de mejora de las

condiciones financieras y de una mayor confianza de los agentes económicos. Sin embargo, el tercero ha registrado un menor avance respecto al trimestre anterior, del 0,5 por 100.

A la espera de la confirmación de este dato con ocasión de la publicación de la Contabilidad Nacional Trimestral que tendrá lugar el próximo 27 de noviembre, los indicadores adelantados de actividad y demanda interna disponibles y la información recogida en el último boletín económico del Banco de España del mes de septiembre parecen evidenciar una ralentización del ritmo de aumento de la demanda interna, tanto del consumo privado como, sobre todo, de la inversión en bienes de equipo que estaba mostrando hasta ahora una fuerte expansión. Esta evolución se observa, por ejemplo, en el índice de producción industrial, que en tasa de variación interanual registró en el mes de agosto una caída del 1,8 por 100, o de los indicadores de confianza industrial y del consumidor, que, tras mostrar una



recuperación en los meses de abril a agosto, vuelven a registrar un cierto deterioro en los meses de septiembre y octubre.

La demanda neta externa muestra por su parte una progresiva menor aportación al crecimiento del PIB, pudiéndose producir en el tercer trimestre una contribución ligeramente negativa. De hecho, las exportaciones de mercancías registran caídas desde el mes de abril, salvo en julio en el que experimentaron un considerable repunte, siendo en el mes de agosto, último dato disponible, cuando se produjo la mayor caída del año, del 5,1 por 100. Las importaciones, por su parte, muestran una recuperación a lo largo del año, aunque también en el mes de agosto se ha producido un fuerte freno a la expansión de la mismas, al registrar una tasa de variación interanual de tan solo el 0,5 por 100.

A todo ello no ha debido de ser ajeno el empeoramiento en los últimos meses que se ha registrado en las mayores economías europeas y el

menor impulso de grandes economías emergentes como China y Brasil. En efecto, a la espera de la próxima publicación por la Comisión Europea de sus “previsiones de otoño”, los últimos datos conocidos muestran un estancamiento en la eurozona en el segundo trimestre, con una contracción de la producción de dos décimas porcentuales en Alemania e Italia y un crecimiento nulo en Francia en los dos primeros trimestres.

Además, la baja inflación en la zona euro, del 0,4 por 100 en octubre, y los cuatro meses consecutivos de inflación negativa en España pueden crear expectativas de precios descendentes que llevarían a posponer las decisiones de consumo e inversión, lo que se traduciría en un estancamiento o escaso crecimiento de las economías en el tiempo².

² Véase el apartado *Panorama Económico, Deflación: ¿consecuencia, mito o síntoma de algo más?* en este número de CAUCES.



INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES

ECONOMÍA

CONCEPTOS (unidades de medida)	Fuente	Periodo del último dato	Dato	Variación (en porcentaje)	
				Sobre el periodo anterior	Sobre igual periodo del año anterior
ACTIVIDAD Y DEMANDA INTERNA					
Producto Interior Bruto UE (% variación)	5	II Trim. 2014	1,2	(-0,2)	(1,3)
Producto Interior Bruto EEUU (% variación)	6	III Trim. 2014	2,3	(-0,3)	(0,0)
Producto Interior Bruto España (% variación)	3	III Trim. 2014	1,6	(0,3)	(3,3)
VAB Agricultura (% variación)	3	II Trim. 2014	-0,5	(-7,9)	(-4,4)
VAB Industria (% variación)	3	II Trim. 2014	1,1	(0,6)	(3,2)
VAB Construcción (% variación)	3	II Trim. 2014	-3,1	(5,0)	(5,2)
VAB Servicios (% variación)	3	II Trim. 2014	1,5	(0,6)	(2,4)
Demanda interna (aportación al crecimiento)	3	II Trim. 2014	1,9	(1,2)	(5,5)
Consumo final hogares (2008=100)	3	II Trim. 2014	92,3	0,8	2,3
Consumo final Administraciones Públicas (2008=100)	3	II Trim. 2014	99,0	0,2	1,1
Formación bruta de capital fijo en construcción (2008=100)	3	II Trim. 2014	52,5	1,0	-3,3
Formación bruta de capital fijo en bienes de equipo (2008=100)	3	II Trim. 2014	88,5	2,0	8,5
Puestos de trabajo equivalente a tiempo completo	3	II Trim. 2014	15.958	0,6	0,8
Índice de comercio al por menor	3	Agosto 2014	84,6	-8,0	0,8
Indicador de confianza del consumidor	7	Octubre 2014	-10,0	4,2	-51,7
Indicador sintético de consumo	7	II Trim. 2014	96,6	1,0	3,5
Ventas en grandes empresas (millones de euros)	9	Agosto 2014	59.692	-16,3	-
Consumo de cemento (miles de toneladas)	10	Septiembre 2014	894,6	2,0	1,9
Consumo de gasolina (miles de TM)	11	Agosto 2014	380,3	-0,1	-3,4
Indicador de confianza industrial	11	Septiembre 2014	-6,9	0,0	-41,5
IPI filtrado de bienes de equipo	3	Agosto 2014	51,4	-47,1	-4,8
Matriculación de turismos	12	Septiembre 2014	74.293,0	7,0	21,8
Construcción de viviendas terminadas	13	Junio 2014	4.973,0	-3,7	-4,8
Licitación de obra pública total	13	Julio 2014	1.020,3	112,7	28,8
SECTOR EXTERIOR					
Demanda externa (aportación al crecimiento)	3	II Trim. 2014	-0,7	(-0,5)	(-2,7)
Exportaciones de bienes (millones de euros)	14	Agosto 2014	16.342,0	-24,3	-5,1
Importaciones de bienes (millones de euros)	14	Agosto 2014	19.114,0	-18,4	0,5
Saldo comercial de bienes (millones de euros)	14	Agosto 2014	-2.772,0	51,7	53,2
Ingresos por turismo (millones de euros)	15	Junio 2014	4.713,0	20,8	2,8
Pagos por turismo (millones de euros)	15	Junio 2014	1.263,0	69,8	9,4
Saldo por turismo (millones de euros)	15	Junio 2014	3.450,0	9,2	0,6
Ingresos por remesas de trabajadores (millones de euros)	15	II Trim. 2014	1.271,0	-5,8	-8,0
Pagos por remesas de trabajadores (millones de euros)	15	II Trim. 2014	1.583,0	-1,2	9,5
Saldo por remesas de trabajadores (millones de euros)	15	II Trim. 2014	-312,0	22,8	387,5
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía	15	II Trim. 2014	0,1	(2,6)	(-2,1)
PRECIOS Y COMPETITIVIDAD					
Precios de consumo (IPC)	3	Septiembre 2014	103,7	0,2	-0,2
Inflación subyacente	3	Septiembre 2014	102,7	0,0	-0,1
Diferencial de inflación con media UE	5	Septiembre 2014	-0,6	(0,3)	(0,0)
Precios industriales	3	Agosto 2014	111,4	-0,2	-0,6
Precios percibidos por los agricultores	16	Mayo 2014	-10,2	121,7	-
Precios pagados por los agricultores	16	Mayo 2014	-4,3	-10,4	-
Precio de la vivienda	13	II Trim. 2014	87,5	0,0	-2,7
Precio petróleo Brent \$ por barril	8	Septiembre 2014	97,4	-4,3	-12,7
Coste laboral unitario	3	II Trim. 2014	94,4	1,1	0,0

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES

ECONOMÍA

CONCEPTOS (unidades de medida)	Fuente	Periodo del último dato	Dato	Variación (en porcentaje)	
				Sobre el periodo anterior	Sobre igual periodo del año anterior
SECTOR MONETARIO Y FINANCIERO					
Interbancario a 1 año (Euribor)	14	Septiembre 2014	0,36	(-0,1)	(-0,2)
Deuda a 10 años España	8	Septiembre 2014	2,23	-8,2	-49,5
Diferencial deuda a 10 años España-Alemania	8	Septiembre 2014	123	(-18,0)	(-126)
Tipo de intervención BCE	15	Septiembre 2014	0,05	(-0,1)	(-0,5)
Tipo de intervención Reserva Federal	15	Septiembre 2014	0,25	(0)	(0)
Tipo de cambio euro/dólar	15	Octubre 2014	1,267	-1,8	-7,1
Bolsa Ibex-35	15	Septiembre 2014	10825,5	0,9	17,8
Crédito total (miles de millones de euros)	15	II Trim. 2014	1423,5	-1,2	-5,2
Crédito a actividades productivas (miles de millones de euros)	15	II Trim. 2014	693,9	-2,9	-9,1
Crédito a personas físicas (miles de millones de euros)	15	II Trim. 2014	713,4	0,0	-3,3
Créditos morosos (miles de millones de euros)	15	II Trim. 2014	192,9	-3,2	5,2
Deuda total (miles de millones de euros)	15	Agosto 2014	2797,6	-0,1	-1,6
Deuda de las Administraciones públicas (miles de millones de euros)	15	Agosto 2014	1010,0	0,4	6,1
Deuda de las empresas (miles de millones de euros)	15	Agosto 2014	1026,6	-0,5	-5,9
Deuda de las familias (miles de millones de euros)	15	Agosto 2014	761,8	-0,4	-5,1
SECTOR PÚBLICO (ESTADO)					
Ingresos no financieros	17	Mayo 2014	49.181,7	18,4	15,0
Pagos no financieros	17	Mayo 2014	67.590,2	19,4	-0,4
Déficit de caja no financiero	17	Mayo 2014	-18.408,6	21,9	-26,6
Déficit (-) o superávit (+) público del Estado (% PIB)	8	Agosto 2014	-3,3	(-0,2)	(-0,5)
Déficit (-) o superávit (+) Administraciones públicas (% PIB)	8	2013	-6,6	(-0,2)	-

Nota: los datos entre paréntesis expresan diferencias.

Fuentes:

3: Instituto Nacional de Estadística.

5: Eurostat.

6: OCDE.

7: Comisión Europea.

8: Ministerio de Economía y Competitividad.

9: Agencia tributaria

10: OFICEMEN.

11: Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

12: Dirección General de Tráfico.

13: Ministerio de Fomento.

14: Agencia Tributaria. Datos de Aduanas.

15: Banco de España

16: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

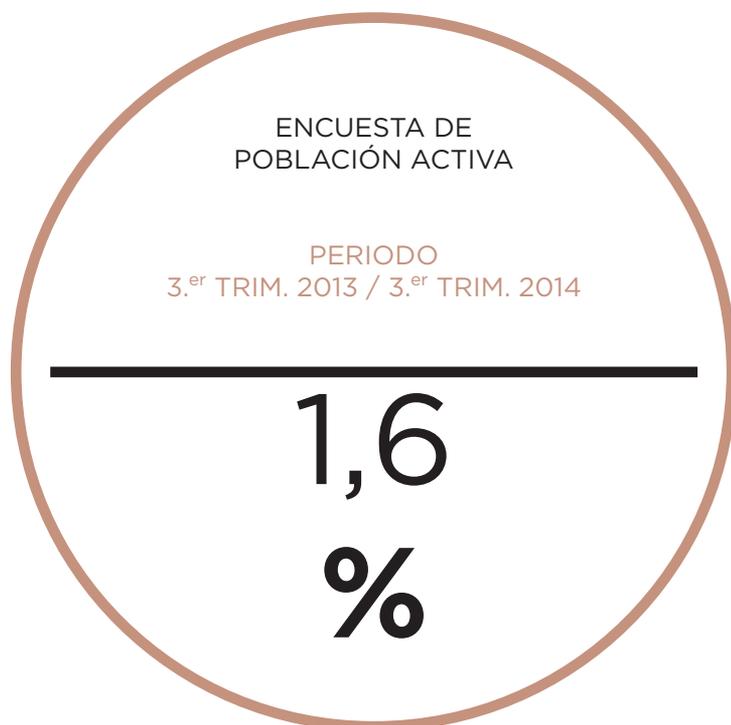
17: Intervención General de la Administración del Estado.

Fecha de cierre: 27 de octubre de 2014.

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES
MERCADO
DE TRABAJO
Y POLÍTICAS
DE EMPLEO

EL EMPLEO CRECIÓ AL 1,6 POR 100 EN EL TERCER TRIMESTRE DE 2014

La Encuesta de Población Activa del INE arrojó en el tercer trimestre de 2014 un incremento del empleo del 1,6 por 100 respecto del mismo periodo del año anterior, lo que supone 274.000 personas ocupadas más.



Se trata ya de un considerable crecimiento, mejor que el del trimestre anterior (1,1 por 100) y desde luego constituye un síntoma de recuperación de claro alcance, mejor que todos los anteriores.

El dato de la ocupación, con un alentador aumento en la tasa de empleo (1,3 puntos más que hace un año), es sin duda muy positivo. Pero aún debe consolidarse la tendencia, dado que en los próximos meses los pronósticos sobre la coyuntura económica reflejan ahora un preocupante estancamiento en las grandes economías de la zona euro que parece estar afectando ya al sector exterior español, que ha sido hasta ahora el principal motor de la recuperación.

Como en los últimos trimestres, todo el mayor empleo se originó en el sector privado, donde el incremento (siempre en términos interanuales) fue del 2 por 100, lo que supone 291,6 miles de personas trabajando más que hace un año, frente a un descenso del -0,6 por 100 en el sector público. De nuevo cayó el empleo por cuenta propia, tras el ligero repunte que se había observado en periodos anteriores, con un descenso totalmente originado por la categoría de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, que perdió un 1,4 por 100 de su volumen de ocupación, lo que representa 29,1 miles de personas trabajando menos que en el tercer trimestre de 2013. Y, frente al protagonismo que había venido teniendo en el último tramo de la crisis, el empleo a tiempo parcial creció poco en el tercer trimestre de 2014, con 10,7 miles de personas más que en el año anterior (0,4 por 100), frente a un incremento del 1,8 por 100 (263,2 miles) en el empleo a tiempo completo, lo cual probablemente también tiene valor como signo de recuperación.

En el empleo asalariado, a su vez, el incremento mayor, incluso en número, correspondió otra vez al temporal, con 154,7 miles de asalariados más que hace un año (un 4,6 por 100), frente a 134,6 miles más (1,3 por 100 más) en los asalariados con contrato indefinido. A diferencia de lo que se acaba de explicar con el tiempo parcial, el que la tasa de temporalidad haya iniciado rápidamente un nuevo ascenso puede ser signo de cierta fragilidad en

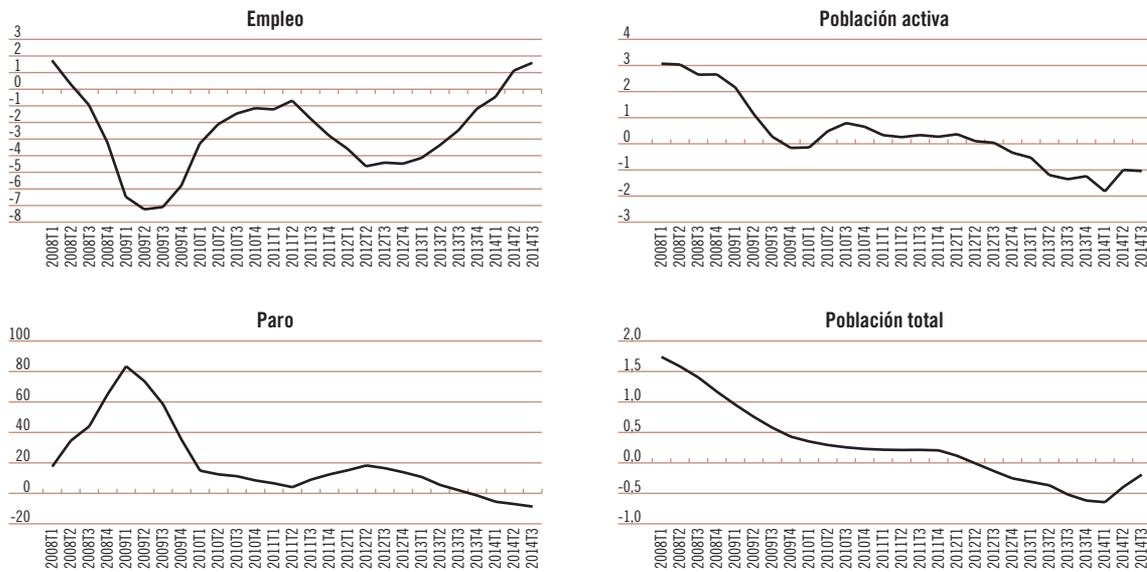
la recuperación de las cifras de empleo y en la –relativa– mejoría del mercado de trabajo.

En este resultado hay algunos datos relevantes que apuntan a una recuperación todavía débil y, sobre todo, concentrada en el número de ocupados de nacionalidad española y edades intermedias, de manera que todavía no supone apenas mejora para los mayores problemas del mercado de trabajo, y en especial para el del bajo empleo entre los jóvenes. De hecho, la evolución comparada de las variaciones en empleo, paro, actividad y población hablan de una mejora evidente de los dos primeros, pero también de una pérdida progresiva en población activa donde cada vez pesa menos el efecto de la salida neta de extranjeros y más el efecto combinado de la salida de españoles y el ligero descenso vegetativo de la población en edad laboral. No obstante, también a este respecto las cifras del tercer trimestre de 2014 son significativamente mejores que las de los trimestres inmediatamente anteriores, como puede apreciarse en el [gráfico 1](#).

El comportamiento relativo de la ocupación en la población de nacionalidad española y extranjera muestra un ritmo de incremento interanual algo menor en el primer caso (1,6 por 100 en este tercer trimestre del año frente a un 1,8 por 100 en el segundo) y, eso sí, un claro menor descenso del empleo en la nacionalidad extranjera (-1,9 por 100 frente a un -5,6 por 100); pero eso supone que se ha creado algo menos de empleo en los españoles y que se sigue destruyendo, aunque a menor ritmo, en los extranjeros.

Por otro lado, el empleo en el tercer trimestre del año continuó descendiendo, en términos interanuales, para todas las personas con edades inferiores a los 35 años, lo cual es especialmente preocupante en el caso de los 25 a los 34 años. En el grupo de 16 a 24 años, el dato (-3,2 por 100) fue notablemente peor que el del segundo trimestre (-1,2 por 100), pero al menos aquí está muy influido por el descenso en la población de esta edad: el empleo se redujo en 26,2 miles de personas, y la población total en 62,7 miles, con un peso muy alto del descenso originado en la nacionalidad

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO EN LA CRISIS
(Porcentajes de variación interanual, trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

extranjera (-53,0 miles). En el grupo de 25 a 34 años la variación interanual del empleo en el tercer trimestre se situó en un -5,3 por 100, es decir, incluso algo más que en el segundo trimestre (-5,2 por 100). En número, se trata de 72,6 miles de ocupados menos que hace un año. Y de 297,3 activos menos, en su mayor parte de nacionalidad española (261,8 miles menos). La población aquí sigue descendiendo (-320,1 miles), y cada vez en mayor medida por el descenso de la nacionalidad española, con cifras que ya, obviamente, reflejan un proceso acelerado de salidas realmente preocupante.

Por lo que respecta al paro, los datos del tercer trimestre del año en la EPA volvieron a arrojar un descenso muy pronunciado, tanto por la recuperación del empleo como por el efecto de ese descenso en la población activa y en la población total. Con respecto a un año antes, el desempleo fue un 8,7 por 100 menor, lo que supone 515,7 miles de desempleados menos. Medio millón de parados menos que hace un año es una cifra francamente positiva, aunque hay que apuntar dos cuestiones: ya no parece que se acelere tanto la reducción y, sobre todo, sigue muy influida por el descenso tanto de la población activa como de la población

total. De hecho, el estudio por edades muestra que el paro se redujo sobre todo en los grupos por debajo de los 35 años: -6,8 por 100 en los menores de 25 (lo que supone -120,2 miles) y -5,3 por 100 en los de 25 a 34 años (lo que supone, por su parte, -297,3 miles). Como se acaba de explicar, en estos dos grupos es donde se concentra el descenso de la población activa y de la población total.

En todo caso, el descenso de la tasa de paro prosigue a buen ritmo, con un 23,7 por 100 en el tercer trimestre de 2014 en la EPA, frente al 24,5 por 100 del trimestre anterior y al 25,6 por 100 del tercer trimestre de 2013. El descenso total desde el máximo que se alcanzó en el inicio de ese año es de 3,3 puntos. En los menores de 25 años el paro sigue por encima del 50 por 100, aunque acumula un descenso de casi 5 puntos en ese plazo de algo más de año y medio; en el grupo de 25 a 34 años está en el 25,5 por 100, un punto menos que en el trimestre anterior y 5 puntos menos que en el peor dato de la crisis; en los grupos de más edad las tasas superan todavía ligeramente el 20 por 100, con descensos más moderados en cada trimestre, pero también aquí con un visible progreso de mejora en este año 2014.

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES

MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO

CONCEPTOS (unidades de medida)	Fuente	Periodo último dato	Dato	Var. periodo anterior		Var. año anterior	
				Diferencia	%	Diferencia	%
EMPLEO Y PARO (EPA)							
Empleo total EPA, miles de personas	3	III Trim. 2014	17.504,0	151,0	0,9	274,0	1,6
Paro total EPA, miles de personas	3	III Trim. 2014	5.427,7	-195,2	-3,5	-515,7	-8,7
Búsqueda empleo dos años o más	3	III Trim. 2014	2.343,6	-40,7	-1,7	161,9	7,4
Población 16-64 años EPA, miles	3	III Trim. 2014	30.296,7	-43,1	-0,1	-240,4	-0,8
Tasa actividad 16-64 (%)	3	III Trim. 2014	75,2	-0,1	-	-0,2	-
Tasa de paro 16-64 (%)	3	III Trim. 2014	23,8	-0,8	-	-2,0	-
Tasa de empleo 16-64 (%)	3	III Trim. 2014	57,3	0,5	-	1,3	-
Tasa de actividad españoles (%)	3	III Trim. 2014	58,0	0,0	-	-0,3	-
Tasa de actividad extranjeros (%)	3	III Trim. 2014	73,2	-0,9	-	-1,5	-
Tasa de paro españoles (%)	3	III Trim. 2014	22,4	-0,7	-	-1,6	-
Tasa de paro extranjeros (%)	3	III Trim. 2014	32,9	-1,3	-	-3,7	-
Mujeres ocupadas EPA, miles	3	III Trim. 2014	7.898,1	-13,9	-0,2	52,9	0,7
Tasa empleo mujeres 16-64 (%)	3	III Trim. 2014	52,0	-0,1	-	0,7	-
Varones ocupados EPA, miles	3	III Trim. 2014	9.605,9	164,9	1,8	221,0	2,4
Tasa empleo varones 16-64 (%)	3	III Trim. 2014	62,6	1,1	-	1,9	-
Mujeres desempleadas EPA, miles	3	III Trim. 2014	2.634,2	-56,5	-2,1	-148,3	-5,3
Tasa paro mujeres 16-64 (%)	3	III Trim. 2014	25,1	-0,4	-	-1,2	-
Varones desempleados EPA, miles	3	III Trim. 2014	2.793,5	-138,7	-4,7	-367,3	-11,6
Tasa paro varones 16-64 (%)	3	III Trim. 2014	22,5	-1,2	-	-2,7	-
DATOS POR EDADES							
Empleo EPA 16-19 años de edad, miles	3	III Trim. 2014	91,6	19,6	27,2	1,7	1,9
20-24 años	3	III Trim. 2014	696,7	26,9	4,0	-28,0	-3,9
25-54 años	3	III Trim. 2014	14.158,20	50,8	0,4	197,4	1,4
55 y más años	3	III Trim. 2014	2.557,5	53,6	2,1	135,2	5,6
Paro EPA 16-19 años de edad, miles	3	III Trim. 2014	183,6	12,5	7,3	-49,2	-21,1
20-24 años	3	III Trim. 2014	684,0	14,6	2,2	-44,7	-6,1
25-54 años	3	III Trim. 2014	3.966,9	-204,9	-4,9	-437,1	-9,9
55 y más años	3	III Trim. 2014	593,1	-17,3	-2,8	15,4	2,7
Tasa de paro 16-24 años	3	III Trim. 2014	52,4	-0,7	-1,4	-1,7	-3,2
25-54 años	3	III Trim. 2014	21,9	-0,9	-4,1	-2,1	-8,7
55 y más años	3	III Trim. 2014	18,8	-0,8	-4,0	-0,2	-1,2
DATOS POR HOGARES							
Total hogares, miles	3	III Trim. 2014	18.355,7	24,4	0,1	135,3	0,7
Hogares con al menos un activo, miles	3	III Trim. 2014	13.365,1	-9,7	-0,1	27,6	0,2
Todos están ocupados	3	III Trim. 2014	9.073,1	165,4	1,9	353,7	4,1
Todos están parados	3	III Trim. 2014	1.789,4	-44,6	-2,4	-104,2	-5,5
DATOS POR HOGARES							
Ocupados por cuenta propia EPA, miles	3	III Trim. 2014	3.085,3	58,5	1,9	-10,6	-0,3
Asalariados EPA, miles	3	III Trim. 2014	14.413,1	95,7	0,7	289,3	2,1
Con contrato temporal	3	III Trim. 2014	3.552,1	122,4	3,6	154,7	4,6
Ocupados a tiempo parcial EPA, miles	3	III Trim. 2014	2.624,5	-219,7	-7,7	10,7	0,4
Mujeres	3	III Trim. 2014	1.915,5	-149,9	-7,3	28,3	1,5

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES

MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS DE EMPLEO

CONCEPTOS (unidades de medida)	Fuente	Periodo último dato	Dato	Var. periodo anterior		Var. año anterior	
				Diferencia	%	Diferencia	%
AFILIACIÓN Y PARO REGISTRADO							
Afiliados en alta laboral total (media mensual), miles	1	Agosto 2014	16.649,5	-97,6	-0,6	321,8	2,0
Sector agrario	1	Agosto 2014	1.063,7	-14,2	-1,3	6,7	0,6
Industria	1	Agosto 2014	2.029,0	-19,5	-1,0	11,2	0,6
Construcción	1	Agosto 2014	986,8	-10,3	-1,0	-3,7	-0,4
Servicios	1	Agosto 2014	12.570,0	-53,6	-0,4	307,6	2,5
Afiliados extranjeros (media mensual), miles	1	Septiembre 2014	1.582,3	-0,5	0,0	-14,0	-0,9
Paro registrado SEPE total (último día mes), miles	1	Septiembre 2014	4.447,7	19,8	0,4	-276,7	-5,9
DATOS POR EDADES							
Altas de puestos ofrecidos para gestión SSPPE, total	4	Septiembre 2014	36.747,0	12.177,0	49,6	1.636,0	4,7
Bajas de puestos ofrecidos para gestión, total	4	Septiembre 2014	28.519,0	2.140,0	8,1	5.136,0	22,0
Por colocación	4	Septiembre 2014	25.279,0	6.674,0	35,9	5.057,0	25,0
Contratos de trabajo iniciales, total	4	Agosto 2014	10.358.434,0	1.110.742,0	12,0	1.331.695,0	14,8
Indefinido ordinario (con o sin bonificación)	4	Agosto 2014	578.363,0	48.240,0	9,1	110.445,0	23,6
Obra o servicio	4	Agosto 2014	4.109.473,0	422.094,0	11,4	522.988,0	14,6
Eventual	4	Agosto 2014	4.501.617,0	490.462,0	12,2	590.985,0	15,1
Interinidad	4	Agosto 2014	938.633,0	127.184,0	15,7	66.215,0	7,6
Prácticas	4	Agosto 2014	36.680,0	3.105,0	9,2	9.287,0	33,9
Formación	4	Agosto 2014	90.881,0	7.882,0	9,5	25.459,0	38,9
Conversiones en contratos indefinidos	4	Agosto 2014	262.646,0	24.367,0	10,2	3.932,0	1,5
Duración media en días de los contratos	4	Agosto 2014	52,0	-1,3	-2,4	-0,5	-1,0
Contratos a tiempo parcial	4	Agosto 2014	3.654.785,0	396.680,0	12,2	435.648,0	13,5
ALTAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO (SEPE)							
Altas de prestaciones contributivas, total	1	Julio 2014	151.240,0	37.727,0	33,2	2.036,0	1,4
Por despidos	1	Julio 2014	41.193,0	4.893,0	13,5	-14.459,0	-26,0
Por fin contrato temporal	1	Julio 2014	95.239,0	16.155,0	20,4	-9.415,0	-9,0
Altas de subsidio, total	1	Julio 2014	75.901,0	5.530,0	7,9	-4.650,0	-5,8
Periodo cotizado insuficiente	1	Julio 2014	23.910,0	3.655,0	18,0	1.321,0	5,8
Mayores 55 años	1	Julio 2014	4.955,0	241,0	5,1	407,0	8,9
Agotamiento contributiva	1	Julio 2014	31.019,0	632,0	2,1	-6.378,0	-17,1

Fuentes:

1: Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

3: Instituto Nacional de Estadística.

4: Servicio Público de Empleo Estatal.

Fecha de cierre: 24 de octubre de 2014.

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES
CONDICIONES
DE TRABAJO
Y RELACIONES
LABORALES

CONDICIONES DE TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

Entre enero y septiembre se han registrado 1.319 convenios colectivos con efectos económicos en 2014, que afectan a 4.197.000 de trabajadores y a 606.000 empresas. Estas cifras suponen un 8,9 por 100 más de convenios colectivos, sobre todo convenios de empresa, y un 12,9 por 100 más de trabajadores con el convenio cerrado o revisado, que en el mismo periodo de 2013, lo que puede estar indicando un mejor ritmo de la negociación colectiva en el año.



Del total, 725 son convenios firmados en años anteriores que se pactaron con una vigencia plurianual (revisados), mientras que 594 son convenios cuyo primer o único año de vigencia es 2014 (firmados). La cifra total de convenios supone que se habría concluido algo más de la cuarta parte, el 29 por 100, de la negociación colectiva de 2014, para la mitad (el 52 por 100) de las empresas y para el 39 por 100 de los trabajadores potencialmente cubiertos, todo ello tomando como referencia un año, 2011, para el que se dispone ya de datos completos de registro.

Conviene recordar que desde 2008 hasta ese año la Estadística de Convenios Colectivos (ECC) arroja una disminución de un 26 por 100 en el número de convenios registrados, y desde 2009 una disminución del 11 por 100 en el número de trabajadores cubiertos, lo que puede ser reflejo de las dificultades para acordar que se han producido en una parte de la negociación colectiva durante los años de la crisis, y que se han puesto

de manifiesto sobre todo con ocasión de las revisiones de los convenios colectivos, además de la posible desaparición de unidades de negociación. Las notas que acompañan a la publicación de los datos de la ECC hacen una llamada según la cual esta recoge información solo de las variaciones salariales que pueden cuantificarse en los convenios colectivos con efectos económicos conocidos y registrados, que no son todos los convenios aplicables o que pueden considerarse vigentes. Precisamente, uno de los compromisos recogidos en el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita entre el Gobierno y los interlocutores sociales es colaborar para culminar la elaboración de un mapa de la negociación colectiva que recoja la totalidad de los convenios existentes en España, incluidas las inaplicaciones, para disponer de información actualizada de su vigencia y efectos. Todo ello dentro de un objetivo general de mejora de la información disponible sobre la negociación colectiva.

El total de convenios registrados hasta septiembre recoge una subida salarial media inicial del 0,6 por 100, ligeramente menor en los convenios revisados (0,5 por 100) que en los firmados (0,6 por 100), y ligeramente inferior también en los convenios de ámbito de empresa (0,5 por 100) que en los de ámbito superior (0,6 por 100). Dicho aumento no supone variación con respecto al mismo periodo del año anterior, continuando la tónica de moderación en los incrementos salariales pactados del último periodo, en línea con las recomendaciones contenidas en el II AENC. Este acuerdo recogía, para 2013, la recomendación de que el incremento salarial inicial no debía exceder el 0,6 por 100, y recogía idéntico límite para 2014 en el supuesto de que la evolución de la actividad económica en 2013, medida a través del PIB, fuese inferior al 1 por 100. Adicionalmente, regulaba una cláusula de actualización salarial para sus tres años de vigencia.

Con todo, hay que recordar que los de 2014 son datos aun incompletos y provisionales que, si bien pueden estar anticipando a grandes rasgos

tendencias generales de la negociación colectiva con efectos económicos en este año, variarán ya que el registro continuo de estos convenios se mantendrá abierto hasta junio de 2016.

Otros indicadores de las relaciones laborales que muestran variaciones que pueden considerarse relevantes en el periodo transcurrido, aun tratándose en todos los casos de datos de avance en el conjunto del año, señalan a la conflictividad laboral, en particular a la huelgas desarrolladas y a su impacto laboral y económico, que hasta mediados de año muestran una disminución significativa, de hasta el 40 por 100 en cuanto a las jornadas no trabajadas; por el contrario, destaca la cifra de los conflictos colectivos presentados ante los órganos judiciales sociales correspondientes al primer trimestre del año y el aumento de la misma con respecto a igual periodo del año anterior; apuntan, asimismo, a los trabajadores afectados por decisiones empresariales de regulación de empleo, en cualquiera de sus repercusiones posibles de extinción de contratos, suspensión de las relaciones de trabajo o reducciones de jornada, y haya mediado o no acuerdo con los representantes de los trabajadores, que también arrojan significativas reducciones dentro de los siete primeros meses del año en términos interanuales. Y también cabe señalar que si bien se observa un repunte en el índice de incidencia de los accidentes de trabajo totales en los doce meses que median entre septiembre de 2013 y agosto de 2014 (un 3 por 100), el correspondiente a los accidentes graves y mortales disminuyó en igual medida, un 3 y un 3,1 por 100 respectivamente.

A la vista de los datos acumulados disponibles, cabría plantearse si la incipiente recuperación en la actividad y el empleo proyecta perspectivas de mejora de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales en el corto plazo. El Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, alcanzado por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más

representativas el 29 de julio, abre espacios para afrontar mediante la recuperación del diálogo algunos de los problemas más urgentes en relación a los efectos de la crisis. Las variables recogidas en los indicadores de condiciones de trabajo y relaciones laborales están en buena parte afectadas por las iniciativas planteadas en dicho acuerdo. Por tanto, el desarrollo del mismo, que constituye una agenda con compromisos para la negociación y el diálogo, pero también con medidas para poner en marcha con la participación de los agentes sociales, debería aportar instrumentos muy firmes para contribuir a la recuperación mediante las previsiones de políticas de oferta, y en menor medida de demanda, que contiene.

Debe prestarse así especial atención al plan de recuperación del empleo y de mejora de la protección con el objetivo de facilitar la reinserción laboral de las personas en paro, especialmente de los parados de larga duración, cuya puesta en marcha se acordó para el mes de octubre; asimismo, deben implementarse decididamente las medidas de lucha contra el desempleo juvenil, y en especial las contenidas en el sistema de Garantía Juvenil procedente de la Recomendación del Consejo Europeo y cuya puesta en marcha fue aprobada por el Gobierno el pasado julio; y, en general, las medidas de mejora de la intermediación laboral, de modernización de los servicios públicos de empleo y de impulso de la colaboración público-privada como herramienta de carácter complementario.

El acuerdo recoge también el compromiso de crear un grupo de trabajo tripartito para elaborar antes de finalizar el año un plan de acción contra la dualidad en la contratación laboral, así como un compromiso del Gobierno para elaborar un plan especial para la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito laboral y contra la discriminación salarial, y el compromiso de aprobar a la mayor brevedad la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo con la adecuada financiación.

Un instrumento fundamental de contribución a la recuperación económica y del empleo debe radicar en la reforma de la formación profesional para el empleo, transformando mediante el diálogo social el actual sistema para dar respuesta a las necesidades de mejora de la cualificación de los trabajadores y de mejora de la competitividad de las empresas; para ello se expresa el compromiso del Gobierno y los interlocutores sociales de firmar los nuevos acuerdos, sobre la base de lo acordado en la mesa de diálogo social sobre este tema, y de que el nuevo modelo sea de aplicación a partir del 1 de enero de 2015.

Son urgentes, asimismo, las medidas que los firmantes se han comprometido a negociar para mejorar los niveles en materia de protección social, en el ámbito de las rentas mínimas de inserción o de mecanismos de protección a los parados de larga duración en situación de especial necesidad, entre otras. Y, en fin, resultan determinantes los compromisos adquiridos en materia de política industrial y modelo productivo, de impulso a la economía social y a la responsabilidad social de las empresas, de la que recientemente se ha aprobado la Estrategia Española 2014-2020¹, y la orientación que se dé en los próximos ejercicios a la política presupuestaria y fiscal.

La incertidumbre que pesa sobre la intensidad y el ritmo de la iniciada recuperación económica en un entorno europeo de mayor vulnerabilidad, o la continuidad de las políticas de ajuste fiscal en ausencia de políticas de estímulo del crecimiento y la reactivación, entre otros factores, podrían de otro lado obstaculizar una evolución más positiva. En ese contexto, el propósito de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal de abordar la negociación de un nuevo pacto que sustituya al II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012-2014 a la finalización de su vigencia, podría suponer un importante paso para apoyar los esfuerzos en favor de la recuperación.

¹ Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre.

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES

CONDICIONES DE TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

CONCEPTOS (unidades de medida)		Fuente	Periodo del último dato	Dato	Variación (en porcentaje)	
					Sobre el periodo anterior	Sobre igual periodo del año anterior
Convenios colectivos registrados (ECC)	Total	1	Enero-sep.	1.319	16,2	8,9
	De empresa	1	Enero-sep.	931	20,3	12,7
	Otro ámbito	1	Enero-sep.	388	7,5	0,8
	Revisados	1	Enero-sep.	725	-	-
	Firmados	1	Enero-sep.	594	-	-
	Trabajadores (miles)	1	Enero-sep.	4.197,3	8,4	12,9
	Empresas (miles)	1	Enero-sep.	606,1	11,2	48,7
Aumento salarial pactado (%)	Total	1	Enero-sep.	0,6	1,8	0,0
	Convenios de empresa	1	Enero-sep.	0,5	-2,1	0,0
	Convenios de otro ámbito	1	Enero-sep.	0,6	1,8	0,0
	Convenios revisados	1	Enero-sep.	0,5	-	-
	Convenios firmados	1	Enero-sep.	0,6	-	-
Jornada anual pactada	Total	1	Enero-sep.	1.756,6	0,1	0,2
	Convenios de empresa	1	Enero-sep.	1.708,7	0,0	-0,1
	Convenios de otro ámbito	1	Enero-sep.	1.760,1	0,1	0,3
Remuneración media por asalariado (CN)		3	II Trim.	8.656,2	1,0	-1,6
Coste salarial por trabajador (ETCL)		3	II Trim.	1.929,7	6,9	0,1
Horas mensuales efectivas (ETCL)	Total	3	II Trim.	131	-2,7	-3,5
	A tiempo completo	3	II Trim.	148	-3,0	-3,0
	A tiempo parcial	3	II Trim.	78	0,9	-2,3
Huelgas registradas	Número	1	Enero-junio	442	19,5	-25,0
	Motivadas negociación colectiva	1	Enero-junio	115	16,2	-12,2
	No motivadas negociación colectiva	1	Enero-junio	285	19,7	-34,8
	Plantillas convocadas (miles)	1	Enero-junio	233,2	20,4	-69,4
	Participantes (miles)	1	Enero-junio	95,0	26,3	-61,6
	Jornadas no trabajadas (miles)	1	Enero-junio	345,9	16,1	-40,0
Regulaciones de empleo con acuerdo (miles de trabajadores)	Total	1	Enero-julio	91,0	16,7	-60,7
	Extinción contrato	1	Enero-julio	17,3	17,5	-54,4
	Suspensión contrato	1	Enero-julio	52,3	17,6	-64,2
	Reducción jornada	1	Enero-julio	21,5	13,7	-54,7
Regulaciones de empleo sin acuerdo (miles de trabajadores)	Total	1	Enero-julio	14,8	12,5	-56,9
	Extinción contrato	1	Enero-julio	5,4	11,0	-53,4
	Suspensión contrato	1	Enero-julio	8,3	14,1	-49,3
	Reducción jornada	1	Enero-julio	1,1	7,5	-83,4
Expedientes FOGASA (miles)	Total	1	Enero-sep.	124,3	25,2	-
	Trabajadores afectados (miles)	1	Enero-sep.	176,4	24,1	-
	Insolvencia empresarial	1	Enero-sep.	36,7	27,2	-
	Concurso acreedores	1	Enero-sep.	24,7	25,2	-
	Indemnizaciones resp. directa	1	Enero-sep.	62,9	23,9	-
Conflictos tramitados en el SIMA	Número	2	Enero-sep.	284	-	-
	De empresa	2	Enero-sep.	264	-	-
	De sector	2	Enero-sep.	20	-	-
	Trabajadores (miles)	2	Enero-sep.	2.165	-	-
	De empresa	2	Enero-sep.	556	-	-
	De sector	2	Enero-sep.	1.609	-	-

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES

CONDICIONES DE TRABAJO Y RELACIONES LABORALES

CONCEPTOS (unidades de medida)		Fuente	Periodo del último dato	Dato	Variación (en porcentaje)	
					Sobre el periodo anterior	Sobre igual periodo del año anterior
Conciliaciones colectivas (MAC)		1	Enero-junio	389	13,4	13,4
Conciliaciones individuales MAC (miles de asuntos resueltos)	Total	1	Enero-junio	252,5	17,5	-10,8
	Por despido	1	Enero-junio	114,5	17,3	-14,0
	Reclamación de cantidad	1	Enero-junio	102,3	17,3	-10,5
Conflictos colectivos ante órganos jurisdicción social		1	I Trim.	1.043	12,8	65,6
Conflictos individuales ante juzgados social (miles)	Total	1	I Trim.	99,3	2,6	7,1
	Por despido	1	I Trim.	33,5	5,3	11,5
Accidentes de trabajo (miles)	Total	1	Enero-agosto	762,9	12,7	2,2
	Con baja	1	Enero-agosto	312,0	11,7	4,4
	Sin baja	1	Enero-agosto	451,0	13,3	0,8
Índice de incidencia de accidentes de trabajo	Total	1	Sep. 13-ago. 14	3,0	-	3,0
	Leves	1	Sep. 13-ago. 14	2,9	-	3,0
	Graves	1	Sep. 13-ago. 14	23,6	-	-3,0
	Mortales	1	Sep. 13-ago. 14	3,2	-	-3,1
Enfermedades profesionales (número)	Total	1	Enero-sep.	12.873	13,0	2,5
	Con baja	1	Enero-sep.	6.071	13,9	6,8
	Sin baja	1	Enero-sep.	6.802	12,2	-1,1

Fuentes:

1: Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

2: Fundación SIMA, www.fsima.es.

3: Instituto Nacional de Estadística.

Fecha de cierre: 22 de octubre de 2014.

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES
PROTECCIÓN
SOCIAL
Y CONDICIONES
DE VIDA

MEJORA LA AFILIACIÓN Y EMPEORAN LAS PERSPECTIVAS DE ENVEJECIMIENTO

La disminución de la población de España constituye una tendencia que hay que tener presente a la hora de evaluar el comportamiento de las distintas magnitudes económicas, laborales y sociales. Como ya se ha venido contrastando en estas páginas, la población de España está mermando, especialmente en el rango de edades de 15 a 39 años y entre los niños menores de 5 años: el 1 de enero de 2014 se contaban en esos dos rangos de edad 477.851 y 102.358 personas menos, respectivamente, que en la misma fecha del año anterior.

La Proyección de Población de España 2014-2064 publicada en octubre por el INE refleja las anteriores estimaciones para ajustarse a este nuevo patrón, dibujando un panorama de importante pérdida de habitantes tanto a corto como a largo plazo. De mantenerse las tendencias actuales, tan solo en los próximos 15 años, España perdería un millón de habitantes, cifra que se elevaría a 5,6 millones en los próximos 50 años. Solo Madrid, Canarias, Baleares, Murcia y Andalucía ganarían población a corto plazo, en los próximos quince años. Mientras el porcentaje de población mayor de 65 años se sitúa ya en el 18,2 por 100, una cuarta parte de la población superaría esta edad en 2019, alcanzando el 38,7 por 100 en 2064.

El envejecimiento de la sociedad se acelera como resultado de la pérdida de efectivos en edades más jóvenes e intermedias, tanto por razones

de puro crecimiento vegetativo como por los flujos migratorios hacia el exterior. Curiosamente, no obstante, en el año 2014 el grupo de edad de 75 a 79 años registró un notorio descenso (de 73.255 personas), por alcanzar dichas edades las generaciones más reducidas nacidas durante la Guerra Civil. En este escenario, todas las figuras de la protección social en la vejez, especialmente, pensiones y dependencia, cobran cada vez mayor protagonismo.

El número de pensiones contributivas de la Seguridad Social se situó en el mes de septiembre en 9.239.688, tras producirse un incremento interanual del 1,4 por 100. Más de la mitad de estas prestaciones son por jubilación, 5.588.797; 2.352.663 corresponden a viudedad; 927.602 a incapacidad permanente; 332.053 a orfandad y 38.573 a favor de familiares. La pensión media

del sistema se situó en 874,35 euros mensuales, lo que equivale a un incremento interanual del 1,7 por 100, por debajo del avance del 3,2 por 100 registrado en septiembre de 2013. La pensión de jubilación, por su parte, aumentó un 2 por 100, hasta situarse en 1.004,66 euros al mes. En este contexto, el importe de la nómina mensual de pensiones contributivas alcanzó el 1 de octubre los 8.078 millones de euros, tras un incremento interanual del 3,1 por 100, similar al registrado a los últimos meses.

La mejora del empleo continuó reflejándose en la afiliación media a la Seguridad Social, que alcanzó en el mes de septiembre la cifra de 16.661.703 para el total del sistema. Ello supone un incremento de 12.182 personas con respecto al mes anterior (0,07 por 100) y de 356.258 respecto al mismo mes de 2013 (el 2,18 por 100). Así, la afiliación registra tasas de variación positivas en un mes de septiembre por primera vez desde 2007, tanto en términos intermensuales como interanuales. Por regímenes de afiliación, destaca el incremento registrado por el régimen especial de autónomos (0,14 por 100 en términos mensuales y 2,59 por 100 en tasa interanual), seguido del régimen general, donde aumenta el 0,07 y el 2,11 por 100, respectivamente. Respecto al mes de agosto, la actividad donde más crece la afiliación es la de educación (el 9,3 por 100), como consecuencia fundamentalmente del comienzo del curso académico tras el parón vacacional, tal y como muestra el incremento, en un 37 por 100, de la contratación de fijos discontinuos en dicho mes. En tasa interanual, destacan los avances producidos en las actividades agrarias y pesqueras y en las inmobiliarias.

El otro pilar de la protección social en la vejez, el sistema de atención a la dependencia, da cobertura a 898.000 personas, en sus distintas modalidades de prestación, si bien sigue mostrando claros signos de debilitamiento en su alcance y dotación presupuestaria. Así, la atención al colectivo de personas con dependencia moderada que, de acuerdo con lo estipulado en

la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal, debía haber comenzado a prestarse en 2012, fue aplazada mediante el Real Decreto-ley 20/2012 hasta 2015. Ese retraso de la entrada en el sistema ha mantenido sin protección específica a un considerable número de “personas que necesitan ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día o tienen necesidades de apoyo intermitente”. El año próximo, sin embargo, las comunidades autónomas habrán de asumir el cuidado de este segmento de la población dependiente, dándose por concluido un proceso de incorporación ordenado de acuerdo con los niveles de afectación, que comenzó atendiendo las situaciones más graves. Los presupuestos del Estado para 2015 no prevén de manera explícita esta nueva incorporación, pues comprometen los mismos recursos que en el último ejercicio, lo que, a medida que las administraciones autonómicas vayan informando sobre el número concreto de personas a atender, obligaría a incrementar los recursos transferidos a las comunidades con ese fin. Entretanto, los últimos datos publicados por el IMSERSO, muestran un descenso del número de beneficiarios con prestación asignada (4,6 por 100 en el último año), así como disminuciones de los números de prestaciones económicas y de servicios (2 por 100 en total).

Protección por desempleo: continúa el descenso en la tasa de cobertura

Los últimos datos existentes en materia de prestaciones por desempleo confirman la tendencia que comenzó en 2011 hacia una mayor desprotección para las personas desempleadas. Así, comparando el periodo de enero a agosto de 2014 con el correspondiente al año anterior se observa un nuevo descenso de la tasa de cobertura. Si en este mismo periodo en 2013 la protección por desempleo alcanzaba al 62,86 por 100 de los desempleados, en 2014 esta cobertura ha descendido al 59,52 por 100.

Insuficiente reducción de emisiones GEI

La emisión de gases con efecto invernadero (GEI) correspondiente a 2012 en España se ha corregido al alza desde las 346.062 ton de CO₂ eq registradas en junio de 2014 a las 354.434 actuales (octubre de 2014), lo que representa una reducción interanual del 2,96 por 100 respecto a 2011 (Eurostat).

La UE-15 en su conjunto cumple el Objetivo de Kioto establecido para 2012 (alcanzando una reducción del 8 por 100 de las emisiones respecto al año base, 1990), objetivo que España no ha conseguido alcanzar (según el reparto de cargas a España le correspondía una reducción del 15 por 100 en 2012 respecto a 1990). Hay que reconocer, sin embargo, que, frente al 49 por 100 de emisiones registradas en 2007 sobre las correspondientes al año base, en 2012 se computaron 17,6 por 100, es decir, 2,6 puntos porcentuales por encima del compromiso, que han sido compensados gracias a la adquisición de derechos de emisión en el mercado internacional. La 18 Conferencia de las Partes (COP 18, Doha) aprobó el segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto hasta 2020, en un acuerdo (Puerta Climática de Doha) que carece de objetivos concretos de reducción de emisiones, y prevé alcanzar en 2015 un pacto que debería incluir a Estados Unidos, China, India y Rusia.

Los líderes europeos han alcanzado recientemente un Acuerdo Marco para el Clima y la Energía que plantea la reducción de gases de efecto invernadero en al menos el 40 por 100 para 2030 respecto a 1990¹, lo que junto a los objetivos de renovables y ahorro energético (27 por 100 respectivamente), se orienta a la construcción de un sistema energético que aumente la seguridad de abastecimiento, reduzca la dependencia energética de las importaciones y genere nuevas oportunidades laborales y de crecimiento en la Unión

Europea, garantizando el avance hacia el objetivo de recortar las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 80 por 100 en 2050.

El Gobierno español ha valorado muy positivamente este acuerdo, en cuya elaboración ha participado a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, manifestando su consenso así como la necesidad de mejorar las interconexiones energéticas de la Península Ibérica con el resto de Europa, postura que ha sido defendida por la Presidencia del Consejo.

Nuevo descenso de las ventas de viviendas

El descenso de las ventas de viviendas libres denota la continuidad de la crisis inmobiliaria, aunque la tónica de ligero descenso y de estancamiento de los diferentes indicadores del precio puede ayudar a una lenta recuperación, mejoría que se puede ver mermada por la prevista reforma fiscal del Gobierno que penaliza la venta de viviendas usadas.

También continúa la disminución de las ventas de vivienda protegida nueva, cuyos precios se mantienen. Una vez más, estas viviendas continúan siendo inasequibles para parte de los hogares a las que van dirigidas y que están especialmente afectados por la crisis económica.

Aunque se produce un descenso del desempleo en la población joven, hay que señalar que este es menor entre aquellos que han alcanzado estudios universitarios que entre aquellos que no poseen dicho nivel educativo. Finalmente, es importante señalar que disminuye el número de jóvenes universitarios subempleados.

¹ Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030* [Bruselas, 22.1.2014, COM (2014) 15 final].

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES

PROTECCIÓN SOCIAL Y CONDICIONES DE VIDA

CONCEPTOS (unidades de medida)	Fuente	Periodo del último dato	Dato	Sobre el periodo anterior (%)	Sobre igual periodo del año anterior (%)	
POBLACIÓN						
Población total (miles de personas)	3	01/01/14	46.507,8	-0,2	-0,5	
Distribución por edades	3					
0-14 años	3	2014 (prov.)	7.066,1	-0,1	-0,3	
15-64 años	3	2014 (prov.)	30.998,8	-0,6	-1,2	
65 y más años	3	2014 (prov.)	8.442,9	1,2	2,2	
No nacionales	3	2014 (prov.)	4.676,0	-3,8	-7,8	
Indicador coyuntural de fecundidad (núm. hijos/mujer)	3	2013 (prov.)	1,3	(-0,1)	(-0,1)	
Esperanza de vida al nacimiento (años)	3	2013 (prov.)	82,8	(0,6)	(0,6)	
Hombres	3	2013 (prov.)	80,0	(0,7)	(0,7)	
Mujeres	3	2013 (prov.)	85,6	(0,6)	(0,6)	
Saldo migratorio exterior acumulado (personas)	3	2013	-256.849,0	80,2	80,2	
PROTECCIÓN SOCIAL						
Afiliados en alta en Seguridad Social (miles de personas, último día de mes)						
Total	1	Septiembre 2014	16.661,7	0,1	2,2	
Régimen general	1	Septiembre 2014	13.480,1	0,1	2,1	
Sistema especial agrario	1	Septiembre 2014	741,0	5,6	2,2	
Sistema especial empleados de hogar	1	Septiembre 2014	424,6	-0,3	1,0	
RETA	1	Septiembre 2014	3.114,2	0,1	2,6	
Régimen especial de la minería del carbón	1	Septiembre 2014	4,1	-0,7	-5,7	
Régimen especial de trabajadores del mar	1	Septiembre 2014	63,2	-2,3	-0,5	
Protección por desempleo						
Parados inscritos en el SPE	1	Septiembre 2014	4.447,7	0,5	-5,9	
Perceptores de prestaciones por desempleo (miles)	1	Agosto 2014	2.528,1	0,1	-12,2	
Nivel contributivo	1	Agosto 2014	1.103,5	1,1	-19,2	
Nivel asistencial	1	Agosto 2014	1.164,8	-0,6	-8,6	
Subsidio	1	Agosto 2014	951,3	-0,9	-10,2	
Subsidio mayores 52 (55) años	1	Julio 2014	358,5	-0,8	-3,9	
Renta agraria	1	Agosto 2014	80,8	0,6	5,5	
Trabajadores eventuales agrarios	1	Agosto 2014	132,6	0,7	-3,7	
Renta activa de inserción	1	Agosto 2014	259,7	-0,6	8,0	
Viviendas familiares sin ocupados y sin perceptores de ingresos/subsidios/prestaciones	3	III Trim. 2014	728,3	-1,6	-1,0	
Pensiones de la Seguridad Social						
Pensiones contributivas de la Seguridad Social (Perceptores primer día mes)	Total	1	Septiembre 2014	9.223,3	0,1	1,4
	Jubilación	1	Septiembre 2014	5.575,7	0,1	1,8
	Viudedad	1	Septiembre 2014	2.350,3	0,0	0,5
	Incapacidad permanente	1	Septiembre 2014	928,6	-0,2	-0,5
	Orfandad	1	Septiembre 2014	330,3	0,4	6,7
	Favor familiares	1	Septiembre 2014	38,5	0,0	2,2
Prestaciones no contributivas (Perceptores primer día mes)	Total	1	Agosto 2014	449,8	0,1	0,8
	Jubilación	1	Agosto 2014	252,5	0,2	0,7
	Invalidez	1	Agosto 2014	197,3	0,1	1,0
Sistema de atención a la dependencia						
Beneficiarios del sistema	Total	18	Agosto 2014	898,2	-0,6	-4,6
	Sobre el número de dictámenes	18	Agosto 2014	59,3	-0,5	-5,0
Prestaciones concedidas	Total	18	Agosto 2014	906,9	-0,5	-2,0
	Económicas	18	Agosto 2014	383,6	-0,6	-4,3
	Servicios	18	Agosto 2014	523,2	-0,4	-0,2

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES

PROTECCIÓN SOCIAL Y CONDICIONES DE VIDA

CONCEPTOS (unidades de medida)	Fuente	Periodo del último dato	Dato	Sobre el periodo anterior (%)	Sobre igual periodo del año anterior (%)
Sistema sanitario					
Frecuentación en atención primaria por tarjetas asignadas/año	18	2013	5,3	-	-
Frecuentación en atención especializada (consultas externas por 1.000 hab. /año)	18	2012	1.919,6	0,9	-
Ratio de médicos de atención especializada por 1.000 tarjetas sanitarias	18	2012	1,8	0,0	-
Ratio de camas hospitalarias en funcionamiento por 1.000 habitantes	18	2012	3,0	-1,9	-
Número recetas facturadas del SNS (miles)	18	Enero-agosto 2014	577.048,9	0,7	0,7
Gasto medio por receta (euros/receta)	18	Enero-agosto 2014	10,8	1,1	1,1

CONDICIONES DE VIDA

Acceso a la vivienda

Porcentaje de la población con sobrecarga debida a los costes de alojamiento	5*	2013	10,3	-	-
Ventas de vivienda protegida nueva	13	II Trim. 2014 (prov.)	1.707,0	-11,0	6,1
Porcentaje de hogares que viven en alquiler	3	2013	15,4	-	-
Índice general precio vivienda (IPV). Base 2007	3	II Trim. 2014	64,7	-	-
Compraventas de viviendas libres (miles)	3	Agosto 2014	21.204,0	-17,6	-1,3

Educación y sociedad del conocimiento

Tasa neta de escolarización en el primer ciclo de educación infantil (0-2 años)	19	2011-2012	30,7	-	-
Participación de los adultos (25-64 años) en el aprendizaje permanente (%)	5	2013	11,1	-	-
Jóvenes (16-24 años) parados no universitarios (miles)	3	III Trim. 2014	718,2	-1,3	-10,3
Jóvenes (16-24 años) parados con estudios universitarios (miles)	3	III Trim. 2014	149,4	32,2	-7,1
Jóvenes (16-34 años) subempleados con estudios universitarios (miles)	3	III Trim. 2014	319,2	-14,4	-
Jóvenes inactivos (16-24 años) que no cursan estudios (miles)	3	III Trim. 2014	191,1	-3,2	-
Abandono escolar temprano de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 24 años (%)	5	2013	23,6	-	-

Sostenibilidad ambiental

Emissiones gases efecto invernadero (miles tm CO ₂ eq)	20	2012	354.434,0	-1,5	-1,5
Tasa de energía renovable sobre consumo bruto final de energía (%)	5	2012	14,3	1,7	0,8
Generación de residuos municipales (kg/pc)	5	2012	463,0	-4,5	-4,5

Desigualdad, riesgo de pobreza y exclusión social

Renta media por unidad de consumo	3	2013	15.635,0	-3,0	-3,0
Umbral de riesgo de pobreza por unidad de consumo (60% mediana de ingresos)	3	2013	8.114,2	-2,5	-2,5
Indicador europeo de desigualdad: ratio 80/20	3	2013	6,3	-	-
Porcentaje de población en riesgo de pobreza monetaria	3	2013	20,4	-	-
Porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social	3	2013	27,3	-	-
Porcentaje de población infantil en riesgo de pobreza y exclusión	3	2013	31,9	-	-
Porcentaje de población >65 años en riesgo de pobreza y exclusión	3	2013	14,5	-	-
Porcentaje de hogares monoparentales en riesgo de pobreza y exclusión	3*	2013	47,6	-	-
Porcentaje de ocupados en riesgo de pobreza y exclusión social (<i>working poor</i>)	3*	2013	14,8	-	-

Fuentes:

- 1: Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- 3: Instituto Nacional de Estadística. *: ECV, base 2013. Por motivos de ruptura de la serie no todas las variables permiten comparación con años anteriores.
- 5: Eurostat y Agencia Europea de Medio Ambiente. *: Ruptura de la serie.
- 13: Ministerio de Fomento.
- 18: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- 19: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
- 20: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Fecha de cierre: 27 de octubre de 2014.

INDICADORES ECONÓMICO-SOCIALES
COMENTADOS



LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE AJUSTE FISCAL

La estrategia fiscal a medio plazo del Estado español continúa centrada en la reducción del déficit público, y esta meta sigue siendo el eje principal de la política económica. Así, tal y como ha quedado plasmado en el último documento de planificación presupuestaria enviado a la Comisión Europea el 15 de octubre de 2014 (Plan Presupuestario 2015), y en consonancia con la senda de consolidación fiscal acordada con Bruselas, el Gobierno proyecta reducir el déficit público del conjunto de las Administraciones públicas desde el 6,8 por 100 registrado en 2013 (6,3 por 100, sin ayudas a la banca) hasta el 1,1 por 100 en 2017 (cuadro 1).

Este importante ajuste presupuestario pretende lograrse, igual que en ejercicios anteriores, por medio de cambios normativos y reformas institucionales, tanto en la vertiente de ingresos como de gasto, pero también, de manera destacada, y esta es la novedad respecto a ejercicios anteriores, gracias a la notable recuperación proyectada de la actividad económica y el empleo, que permitirá cumplir los objetivos de déficit incluso descontando la pérdida recaudatoria derivada de la rebaja de la carga fiscal de los impuestos directos. Según estimaciones del propio Gobierno, las reformas emprendidas y

proyectadas de recorte del gasto y de aumento de ingresos tendrán un impacto presupuestario equivalente al 1,5 por 100 del PIB en 2014, 1,0 por 100 en 2015 y 0,8 por 100 en 2016 (cuadro 2).

Por su importancia económica, destacan por el lado del gasto las medidas en materia de empleo público¹, otras reformas de las Administraciones públicas², los recortes en las políticas de empleo³ y en la política de pensiones⁴, a las que habría que sumar las medidas de ajuste del gasto de las comunidades autónomas (centradas en sanidad-farmacia, educación y servicios sociales) y de las Entidades locales, en este caso como consecuencia de la reforma local aprobada en 2013⁵.

1 Congelación salarial, ccongelación de la oferta de empleo público y severa limitación de la reposición de efectivos, incremento de la jornada laboral a 37,5 horas, reducción de créditos y permisos sindicales, eliminación de días de libre disposición y antigüedad, endurecimiento del régimen retributivo en situación de incapacidad temporal, habilitación legal del despido por causas objetivas para el personal no funcionario.

2 Por aplicación de las medidas previstas en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas (CORA).

3 Supresión de bonificaciones a la contratación, eliminación del subsidio especial para mayores de 45 años que agotan la prestación contributiva, recorte del subsidio para mayores de 52 años, endurecimiento de las condiciones para acceder a la Renta Activa de Inserción, eliminación de parte de las cotizaciones a cargo de la Administración del Estado de los desempleados, recorte de la prestación por desempleo, recorte de las prestaciones y subsidios ligados a la contratación parcial.

4 Por la aplicación del índice de revalorización y el retraso progresivo en la edad de jubilación, entre otras medidas. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo; y Ley 23/2013, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

5 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

El Gobierno proyecta reducir el déficit público del conjunto de las Administraciones públicas desde el 6,8 por 100 registrado en 2013 hasta el 1,1 por 100 en 2017.

CUADRO 1 PROYECCIONES DE DÉFICIT Y DEUDA PÚBLICA
(En porcentaje del PIB, SEC-2010)

	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014 (e)*	2015 (e)*	2016 (e)	2017 (e)
Déficit (-) o superávit (+) público	2,0	-4,4	-11,0	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8	-5,9	-4,4	-2,8	-1,1
Administración central	1,3	-2,9	-9,1	-4,8	-3,4	-7,8	-4,7	-3,9	-3,1	-2,2	-1,1
Seguridad Social	1,3	0,7	0,7	-0,2	-0,1	-1,0	-1,0	-1,0	-0,6	-0,3	0,0
Comunidades autónomas	-0,2	-1,7	-2,0	-3,7	-5,1	-1,8	-1,5	-1,0	-0,7	-0,3	0,0
Corporaciones locales	-0,3	-0,5	-0,5	-0,7	-0,8	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Deuda pública	35,5	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1	97,6	100,3	100,2	97,9
Variación del PIB real	3,8	1,1	-3,6	0,0	-0,6	-2,1	-1,2	1,3	2,0	2,5	3,0
Variación del empleo	3,2	0,2	-6,1	-2,6	-2,6	-4,4	-3,3	0,7	1,4	n.d.	n.d.

* Incluye el gasto en ayudas para la reestructuración del sistema financiero, que se imputa a la Administración Central, y que supuso el 0,5 por 100 del PIB en 2011, el 3,7 por 100 en 2012, el 0,5 por 100 en 2013, el 0,4 por 100 en 2014 y el 0,2 por 100 en 2015.
Fuente: MINHAP, Plan Presupuestario 2015 (15 octubre 2014), INE, Contabilidad Nacional de España y Banco de España.

CUADRO 2 MAGNITUD DE LAS MEDIDAS DE AJUSTE PRESUPUESTARIO, 2012-2016
(En millones de euros y porcentaje del PIB)

	2012		2013		2014		2015		2016	
	Millones	% PIB	Millones	% PIB						
GASTOS	26.168	2,48	14.689	1,40	7.450	0,7	7.759	0,71	8.163	0,72
Empleo público: paga extra 2012	4.959	0,47	-5.036	-0,48	0	0,00	-984	-0,09	1.020	0,09
Empleo público: resto medidas personal	211	0,02	3.462	0,33	1.703	0,16	1.093	0,1	453	0,04
Reformas políticas de empleo	950	0,09	2.728	0,26	1.277	0,12	0	0,00	0	0,00
Reformas política de dependencia	211	0,02	1.364	0,13	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros gastos PGE (incluido CORA)	8.652	0,82	4.302	0,41	1.384	0,13	1.202	0,11	1.247	0,11
Medidas CCAA (sin medidas empleo público)	9.602	0,91	7.030	0,67	1.490	0,14	1.748	0,16	1.587	0,14
Medidas EELL (sin medidas empleo público)	1.477	0,14	734	0,07	1.064	0,10	3.716	0,34	2.834	0,25
Reformas Seguridad Social	0	0,00	0	0,00	532	0,05	984	0,09	1.134	0,1
INGRESOS	18.043	1,71	17.836	1,70	8.195	0,77	3.169	0,29	567	0,05
Reformas tributarias	11.290	1,07	12.905	1,23	2.554	0,24	-546	-0,05	-2.494	-0,22
IRPF e IRNR	3.588	0,34	2.203	0,21	319	0,03	-2.404	-0,22	-1.927	-0,17
Sociedades	4.643	0,44	-420	-0,04	2.129	0,20	-656	-0,06	-2.381	-0,21
IVA	1.477	0,14	8.079	0,77	213	0,02	328	0,03	0	0,00
Imposición medioambiental y canon hidráulico	317	0,03	3.043	0,29	-1.171	-0,11	1.967	0,18	1.020	0,09
Tasas e Impuesto sobre transacciones financieras	0	0,00	105	0,01	0	0,00	109	0,01	680	0,06
Amnistía fiscal y lucha contra el fraude	1.161	0,11	-105	-0,01	958	0,09	109	0,01	113	0,01
Otras medidas de ingresos CCAA	3.904	0,37	2.203	0,21	3.619	0,34	1.421	0,13	1.814	0,16
Otras medidas de ingresos EELL	950	0,09	1.049	0,10	958	0,09	1.202	0,11	680	0,06
Cotizaciones Seguridad Social	0	0,00	1.574	0,15	1.171	0,11	984	0,09	680	0,06
Lucha contra el fraude Seguridad Social	2.005	0,19	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	44.211	4,19	32.525	3,10	15.645	1,47	10.928	1,00	8.729	0,77
PIB millones (SEC 2010)	1.055.158	100	1.049.181	100	1.064.300	100	1.092.800	100	1.133.700	100

Fuente: MINHAP, Plan Presupuestario 2015 (15 octubre 2014).

Por el lado de los ingresos, se prevé que tengan un impacto presupuestario negativo destacado las rebajas de los principales impuestos directos, de unos 9.000 millones de euros entre 2015 y 2016, si bien, esta pérdida recaudatoria espera compensarse con creces gracias al aumento de las bases fiscales derivado de la recuperación económica proyectada. Así, se esperan notables repuntes de las rentas del trabajo, los beneficios empresariales y, singularmente, del consumo, que limitarán las pérdidas recaudatorias del IRPF y sociedades derivadas de la reforma, e impulsarán la recaudación por IVA e impuestos especiales sin apenas cambios normativos. También se espera lograr un repunte importante de los ingresos públicos de las comunidades autónomas y entidades locales gracias a las medidas

de aumento de los tributos propios, así como de los ingresos no tributarios, fundamentalmente a través de concesiones administrativas y privatizaciones.

En todo caso, la articulación de una política fiscal contractiva sostenida en el tiempo en un escenario de persistente debilidad de la demanda interna, fuerte restricción crediticia, elevado desempleo y desaceleración de las principales economías europeas, podría poner en entredicho el propio cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit público porque entraña un elevado riesgo de debilitar, cuando no de anular, los incipientes signos de recuperación económica, condición necesaria para lograr un saneamiento sostenible de las cuentas públicas españolas.

Por su importancia económica, destacan por el lado del gasto las medidas en materia de empleo público, otras reformas de las Administraciones públicas, los recortes en las políticas de empleo y en la política de pensiones, a las que habría que sumar las medidas de ajuste del gasto de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

NOTICIAS
DE ESPAÑA



LA REFORMA FISCAL EN TRÁMITE PARLAMENTARIO

El pasado 1 de agosto el Consejo de Ministros aprobó la fase de proyecto de la reforma fiscal que incorpora una serie de cambios en los principales impuestos del sistema tributario español. Esta reforma se encuentra estructurada en tres proyectos de ley¹ que en la actualidad se encuentran en trámite parlamentario², lo que lógicamente implica que se producirán cambios. Los textos remitidos al Congreso de los Diputados introducen importantes modificaciones en la regulación de, entre otros, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Dentro de la reforma en materia tributaria queda pendiente de aprobación el proyecto de ley de modificación de la Ley general Tributaria, que a la fecha de redacción de esta noticia, se encuentra en trámite de consultas e información pública.

¹ Proyecto de Ley por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, Proyecto de Ley del Impuesto sobre sociedades y Proyecto de Ley por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el valor añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen económico fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se Establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.

² En el momento de cierre de esta publicación la reforma se encuentra en trámite de enmiendas y propuestas de veto en el Senado.

Impuesto sobre la renta de las personas físicas

En lo referente al impuesto sobre la renta de las personas físicas, en un primer lugar deben subyacerse las modificaciones incorporadas en las tarifas del impuesto. En la base liquidable general se reducen los tramos, eliminándose el tramo adicional que, mediante el gravamen complementario para la reducción del déficit público, se introdujo de forma transitoria para los ejercicios 2012, 2013 y 2014. De forma simultánea se efectúa una disminución de los tipos de gravamen aplicables a nivel estatal, quedando la determinación de los tipos definitivos pendiente de la aprobación de las escalas autonómicas. En la base liquidable del ahorro también se implanta una nueva escala que, aunque mantiene el número de tramos establecido por el gravamen complementario, modifica tanto las cuantías límite como los tipos marginales. Derivado de este cambio de las escalas de gravamen, el proyecto de ley, de forma análoga, ha introducido una bajada en los tipos aplicables en las retenciones e ingresos a cuenta.

En relación con la tributación de los trabajadores por cuenta ajena, se producen novedades en las reducciones establecidas para los rendimientos del trabajo, estableciéndose que la reducción general a partir de ahora solo podrán aplicársela aquellos contribuyentes cuyos rendimientos no superen un determinado límite. Correlativamente a esta medida, se añade un nuevo supuesto de gasto deducible por el cual los trabajadores podrán minorar sus rendimientos del trabajo en una cuantía fija de 2.000 euros en concepto de otros gastos, pudiendo incrementarse dicha cantidad en los casos de traslado a otro municipio con motivo de un nuevo contrato laboral o de trabajadores activos con discapacidad. Asimismo, y

en el ámbito de las rentas laborales, debe ponerse el acento en el cambio efectuado en la tributación de las indemnizaciones por despido, que pasan a estar exentas hasta 180.000 euros, tributando por encima de este límite solo por el exceso. Del mismo modo debe reseñarse que para los asalariados se eleva el límite de la obligación de presentar declaración, con independencia del número de pagadores, hasta los 12.000 euros, con el objetivo de cubrir por completo a los denominados trabajadores “mileuristas”.

La tributación de los trabajadores autónomos, es decir aquella asociada a los rendimientos por actividades económicas, también incorpora importantes novedades como la minoración de los tipos de retención aplicables y el endurecimiento de los requisitos de acceso al régimen de estimación objetiva, comúnmente conocido como régimen de módulos.

Por otra parte, en los rendimientos de capital destaca la desaparición de la exención sobre los primeros 1.500 euros en concepto de dividendos así como la creación de una nueva exención para las rentas generadas por planes de ahorro a largo plazo, los denominados Planes de Ahorro 5. La regulación de la reducción por las aportaciones a sistemas de previsión social también sufre alteraciones, reduciéndose los límites máximos de dichas aportaciones de los 10.000 euros vigentes en la actualidad a 8.000 euros. En este mismo ámbito de las medidas relacionadas con el ahorro para la jubilación, también se añade una nueva exención de las plusvalías obtenidas por contribuyentes mayores de 65 años, siempre y cuando estas se constituyan como renta vitalicia.

El Proyecto recupera el tratamiento de las ganancias y pérdidas patrimoniales existente con anterioridad a la última reforma fiscal al establecer que estarán sujetas al impuesto como renta del ahorro con independencia del periodo de permanencia en el patrimonio del contribuyente. Dentro de las nuevas medidas integradas en este apartado destacan aquellas introducidas en la

tributación de las plusvalías derivadas de venta de bienes inmuebles, que ya están teniendo impacto en el mercado de compra-venta de vivienda. A partir de la entrada en vigor de esta reforma aquellos inmuebles adquiridos con anterioridad al 31 de diciembre de 1994 verán aumentada la tributación de las ganancias derivadas de su venta debido a la eliminación de los coeficientes de actualización y abatimiento que efectuaban la corrección de la inflación acumulada entre la fecha de compra y la de venta.

En materia de vivienda, también se incorporan reformas en el tratamiento del alquiler a través de la supresión de la deducción por alquiler de vivienda habitual y la eliminación de la reducción del 100 por 100 del rendimiento de capital inmobiliario cuando el arrendatario es menor de 30 años. Se mantiene, sin embargo, la reducción general del 60 por 100, que en un primer momento, a tenor de la redacción del anteproyecto de ley, también iba a sufrir una minoración.

Por último, en el tratamiento fiscal de la familia se incorporan nuevas ayudas dirigidas a disminuir la carga impositiva de las personas con cargas familiares. En este sentido, además de efectuar un aumento de los mínimos personales y familiares en todos los supuestos, se introducen tres nuevas deducciones con carácter de impuestos negativos para familias con hijos dependientes con discapacidad, familias con ascendientes dependientes y familias numerosas.

Impuesto sobre sociedades

En lo que se refiere a la tributación de sociedades se presenta una nueva Ley de Impuesto de sociedades, ya que, a pesar de partir de la estructura de la Ley del impuesto en vigor, el carácter global de los cambios parece haber aconsejado al legislador abordar esta reforma como un nuevo texto legal. Esta reforma pretende acercar de forma más ajustada los tipos nominales a los tipos efectivos, teniendo en cuenta que la distancia existente entre estos ha sido un aspecto

ampliamente criticado de la regulación actual. De esta manera, la reforma fija el tipo de gravamen, que en la actualidad se sitúa en el 30 por 100, en el 28 por 100 en 2015 y lo reduce al 25 en 2016.

Otro de los puntos clave de la reforma es la ordenación de las deducciones existentes. Dentro de estas, se mantienen aquellas referidas a la creación de empleo y a la inversión y el desarrollo, se simplifican las tablas de amortización, y se añaden nuevos incentivos fiscales con el objetivo, a tenor de la exposición de motivos del proyecto de ley, de fomentar el crecimiento, el cambio de modelo productivo y la productividad. En este sentido se introducen incentivos a las actividades industriales, a las actividades relacionadas con el mecenazgo, a las producciones cinematográficas y a la producción y exhibición de espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales. A su vez, se limita la deducibilidad de los gastos por deterioro y se fija un límite general del 60 por 100 a la compensación de bases imponibles. Igualmente, se sustituye la actual deducción por reinversión de beneficios por una nueva figura, la reserva de capitalización, que supone una minoración de la base imponible del 10 por 100 del importe del incremento de los fondos propios. Para el caso de las pymes se incorpora, a su vez, una nueva reserva de nivelación que supondrá una minoración del 10 por 100 de la base imponible con un límite de un millón de euros.

Por último, resaltar la inclusión como contribuyentes de las sociedades civiles que tienen objeto mercantil, a la vez que se establece, por primera vez, una definición del concepto de actividad económica. A este respecto, entiende la ley por actividad económica aquella que supone la ordenación por cuenta propia de los medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios, especificando que en el caso de arrendamiento de inmuebles, será necesario contar, al menos, con una persona empleada con contrato laboral y jornada completa.

La tributación de los trabajadores autónomos, es decir aquella asociada a los rendimientos por actividades económicas, también incorpora importantes novedades como la minoración de los tipos de retención aplicables y el endurecimiento de los requisitos de acceso al régimen de estimación objetiva, comúnmente conocido como régimen de módulos.

Impuestos sobre el valor añadido

En lo referente a los impuestos indirectos, se efectúan cambios en la regulación del IVA, aunque en este caso se trata de una reforma de menor calado que la observada en los impuestos anteriores. Se introduce una nueva regla de localización de los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y televisión, así como de las prestaciones de servicios efectuadas por vía electrónica. También se efectúa un aumento en el tipo de gravamen de los productos sanitarios que pasan a tributar al tipo general del 21 por 100. Además se incorporan novedades en el régimen especial de agencias de viajes, en la valoración de las operaciones sin contraprestación de carácter monetario y se amplía el ámbito de aplicación de la prorrata especial.

LA CONTABILIDAD NACIONAL DE ESPAÑA CON LA NUEVA BASE 2010: PRINCIPALES MODIFICACIONES

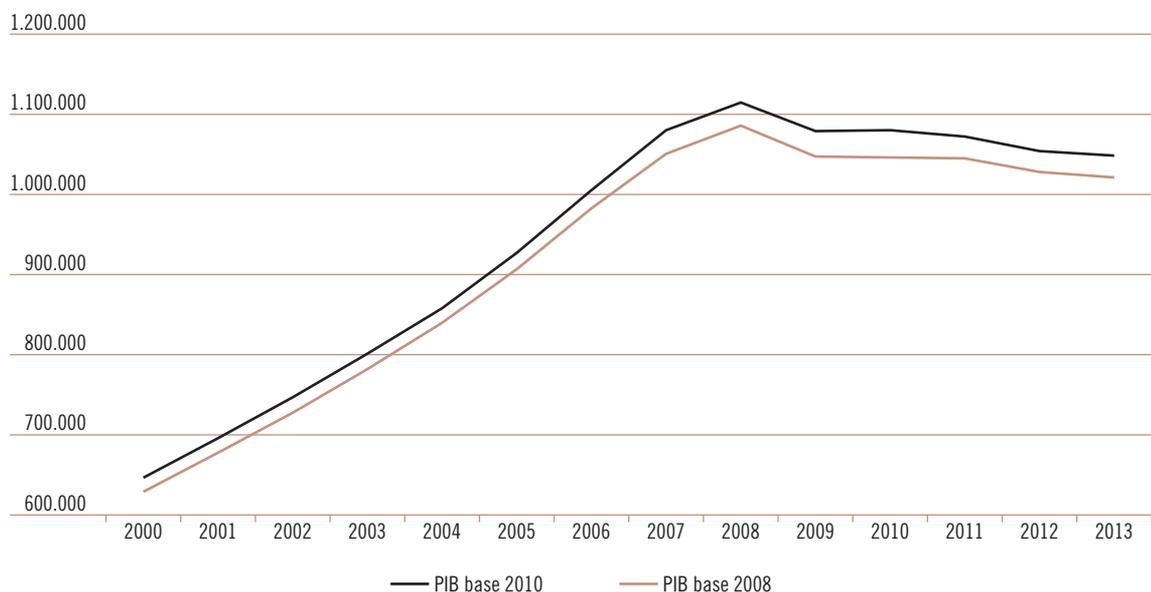
Desde finales de septiembre el INE está reconstruyendo las series históricas de la Contabilidad Nacional de España con la nueva base de 2010, que tiene como principal finalidad la aplicación del nuevo Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010). Además de los cambios metodológicos derivados del nuevo estándar de la Unión Europea, el cambio se ha aprovechado para revisar las fuentes estadísticas utilizadas y mejorar los procedimientos de estimación.

Entre los cambios metodológicos destaca la consideración de los gastos de investigación y desarrollo y de las compras de armamento como gasto de inversión en capital fijo, cuando antes se contabilizaban como consumos intermedios. Por su parte, las novedades estadísticas más importantes son la incorporación de la información del Censo de Población y Viviendas de

2011, y la revisión de las estadísticas del sector exterior para adaptarlas a la metodología de la sexta edición del Manual de balanza de pagos y posición de inversión internacional del FMI. Por último, se ha procedido a incluir dentro de la frontera de producción la estimación del valor de las actividades ilegales, como la prostitución, la producción y el tráfico de drogas y el contrabando, siguiendo la metodología establecida por Eurostat.

A modo ilustrativo, a continuación se presentan la series históricas del PIB nominal con la nueva base 2010 (SEC 2010) y la base 2008 anterior (SEC 95), donde puede comprobarse que los cambios introducidos suponen un aumento del PIB estimado. Concretamente, en 2013 el PIB estimado con la base 2010 es un 2,6 por 100 superior al que resultaba con la base 2008.

GRÁFICO 1 INCIDENCIA DEL CAMBIO DE BASE EN EL PIB NOMINAL



Fuente: INE, Contabilidad nacional de España.



INFORME DE LA OIT SOBRE EL CRECIMIENTO CON EMPLEO EN ESPAÑA

La Organización Internacional del Trabajo presentó el pasado 29 de septiembre en el CES, un informe que analiza de forma rigurosa la reciente situación económica y laboral de España y propone una serie de medidas para conseguir que la recuperación económica esté acompañada de creación de empleo de calidad¹.

En el evento intervinieron numerosos ponentes entre los que destacan el director general de la OIT, Guy Ryder, los representantes de los sindicatos y la patronal Cándido Méndez (UGT), Ignacio Fernández Toxo (CCOO), Joan Rosell (CEOE) y Jesús M^a Terciado (CEPYME). Además, Raymond Torres, director del Departamento de Investigaciones de la OIT presentó los resultados del informe y varios expertos expresaron sus comentarios sobre el informe: Alfonso Arpaia, director general de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea; Jean-Paul Tricart, director general de Empleo de la CE; Diego Rodríguez Palenzuela, jefe de división en el Banco Central Europeo y Youcef Ghellab, jefe de Unidad del Diálogo Social y Tripartismo de la OIT, todos ellos moderados por Heinz Koller, director de la oficina regional de la OIT para Europa y Asia Central. Finalmente, el acto fue clausurado por la ministra de Empleo, Fátima Báñez.

El informe analiza los datos económicos y laborales que muestran ciertas señales de recuperación en la economía española. Tras las dos recesiones sufridas, en 2014 se prevé un crecimiento del 1,5 por 100 y se han creado 200.000 puestos de trabajo en términos netos en el primer semestre del año. Además, hay que tener en cuenta el

buen comportamiento de las exportaciones en los años precedentes. Dado este escenario, la recuperación se califica de frágil e incompleta ya que aún persisten importantes repercusiones económicas, laborales y sociales de la crisis. Así, la inversión productiva sigue siendo baja e insuficiente como para superar la crisis y los datos de desempleo son aún muy preocupantes: tasa de desempleo superior al 24 por 100, tasa de desempleo juvenil superior al 50 por 100, más del 60 por 100 de los parados están en situación de desempleo desde más de un año y el 42 por 100 más de dos años. Esto conlleva a que muchas personas abandonen el mercado de trabajo y cuanto más tiempo continúe una persona fuera del mercado más difícil y costoso será reincorporarla. Además, el informe prevé que siguiendo el ritmo de creación de empleo registrado en 2014 solamente se recuperarán los niveles de empleo de 2007 dentro de nueve años.

El informe insiste en que hay que sentar las bases para generar un crecimiento económico duradero y que permita crear empleo de calidad, para ello propone una serie de medidas, entre ellas estimular el mercado del crédito para que llegue a las pymes, las condiciones crediticias en España siguen siendo muy restrictivas y ello hace retrasar la recuperación. Además, es muy importante mejorar las relaciones entre las pequeñas empresas, que son mayoría en España, y los bancos para facilitar la transición de aquellas a un tamaño superior. También sería adecuado desarrollar en España la financiación no bancaria, en concreto la financiación de la cadena de suministro que implica una reducción de los plazos de cobro, si estos son muy largos se dificulta la capacidad de sobrevivir de las empresas. En aras de mejorar el acceso al crédito, se reclama una

¹ Informe completo disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_309979.pdf

El informe analiza los datos económicos y laborales que muestran ciertas señales de recuperación en la economía española. Tras las dos recesiones sufridas, en 2014 se prevé un crecimiento del 1,5 por 100 y se han creado 200.000 puestos de trabajo en términos netos en el primer semestre del año.

mayor inversión del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en los países europeos más afectados por la crisis, ya que aún invierte muchos recursos en países fuera de la Unión con bajas tasas de desempleo.

En cuanto al mercado de trabajo, este informe de la OIT propone medidas para que las personas que buscan empleo permanezcan en el mercado de trabajo, adquieran nuevas cualificaciones y encuentren un puesto de trabajo a través del diseño de políticas activas de empleo orientadas a mantener y mejorar las competencias de los desempleados y asesorarles de forma continua. Se propone reformar y modernizar los servicios públicos de empleo, que apuesten por un mayor número de orientadores cualificados, mayor distinción entre los usuarios, más atención personalizada, mejores métodos de los procesos y mayor transparencia. Además, el informe expresa la importancia de mejorar el diseño de los programas de formación basándose en los planes que han funcionado en otros países en los que los empleadores participan en el diseño y ejecución de dichos programas para garantizar la adaptación de la formación a las necesidades de la economía.

Frente al alto porcentaje de empleo temporal y a tiempo parcial involuntario, especialmente el de mujeres, el documento insiste en diseñar políticas que ayuden a los trabajadores a pasar de los sectores en declive a los sectores en crecimiento, una mayor protección social para estos trabajadores y hacer más previsible el sistema de indemnización y despido para los empleadores y trabajadores. Adicionalmente, el informe expresa su apoyo a las propuestas de Garantía Juvenil y reclama más atención política y presupuestaria a los hogares donde todos los miembros están desempleados.

En relación a la negociación colectiva, el informe manifiesta su preocupación por la caída de la proporción de trabajadores cubiertos por convenios colectivos y critica la limitación de la ultraactividad. Frente a ello invita a los agentes sociales bipartitos a mejorar la calidad de los convenios a nivel sectorial, prevenir lagunas en la normativa sobre negociación colectiva y equilibrar los efectos de las inaplicaciones.

Por lo que respecta a las remuneraciones, el informe constata la importante caída de los salarios españoles desde 2012 en términos nominales y reales, tanto en el sector privado como en el público, afectando especialmente a las mujeres. La OIT considera necesario que, teniendo en cuenta que la competitividad en costes ha sido notablemente restaurada, los sueldos deben incrementarse todo lo que permita la productividad para estimular la demanda interna ya que el efecto compensador de las exportaciones es limitado.

Ante los preocupantes riesgos de pobreza y exclusión social, el informe aboga por una mayor protección social a los parados de larga duración de más de 45 años que agotaron las prestaciones y ayudas, mediante el aumento de dichas prestaciones y la ampliación de los criterios para acceder a la Renta Activa de Inserción.

Por último, el informe destaca el diálogo social tripartito como un componente esencial para el diseño y desarrollo de estrategias de

recuperación económica que deben conjugar de forma equilibrada el crecimiento y la generación de empleo de calidad.

Según Guy Ryder, la recuperación está aún en curso y queda un largo camino por recorrer y apostó por poner en marcha todas las medidas necesarias para que el crecimiento sea sostenible y para que mejoren las condiciones laborales. Además, abogó por un mayor diálogo social convirtiéndolo como un elemento que atribuye legitimidad a toda reforma.

Por su parte, Raymond Torres expuso las principales conclusiones del informe entre las que cabe señalar que la elasticidad del empleo con respecto al PIB en España, ha sido y es relativamente alta, esto significa que el empleo es muy sensible a los cambios en la producción agregada. Además, esta elasticidad durante la crisis es similar a la que existía en momentos de expansión económica, así, esa sensibilidad ha operado tanto al alza como a la baja. Entre otros datos, destacó el alto coste del crédito en España y la necesidad de un mayor apoyo a la pequeña empresa para que aumente su tamaño, exporte más, introduzca tecnología y genere empleo. Finalmente, defendió los observatorios para poder llevar a cabo un seguimiento y evaluación continuos de la aplicación de las medidas sociales.

En su intervención, Alfonso Arpaia manifestó que compartía en general las recomendaciones incluidas en el informe, entre otros aspectos comentó que en España es necesario que el mercado laboral sea más dinámico y que mejoren las políticas activas de empleo.

Por otro lado, Jean-Paul Tricart, resaltó, entre otras cosas, la necesidad de modernizar el sistema de diálogo social y la negociación colectiva para que sean más efectivos a nivel nacional.

Los comentarios de Diego Rodríguez Palenzuela incluyeron la importancia de adoptar un enfoque más holístico a la hora de formular estrategias de recuperación que incluyan multitud de factores como las externalidades, la innovación,

En cuanto al mercado de trabajo, este informe de la OIT propone medidas para que las personas que buscan empleo permanezcan en el mercado de trabajo, adquieran nuevas cualificaciones y encuentren un puesto de trabajo a través del diseño de políticas activas de empleo orientadas a mantener y mejorar las competencias de los desempleados y asesorarles de forma continua.

la educación, el emprendimiento, mejora de la calidad de las instituciones, etc.

Por último, Youcef Ghellab, dijo que el diálogo social en España ha sufrido fases de discontinuidad en las que no se han alcanzado acuerdos. También resaltó que la negociación colectiva ha iniciado un proceso de más descentralización al igual que otros países europeos. Además, ha caído drásticamente el número de convenios y el número de trabajadores cubiertos por un convenio colectivo, por todo ello, es necesario reforzar el diálogo social para mantener una recuperación con empleo de calidad.



ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS 2014-2020

El pasado 24 de octubre, el Gobierno aprobó la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas (en adelante RSE) que establece un marco común de referencia para armonizar las diferentes prácticas de responsabilidad social acometidas tanto por el sector privado como el público. El documento aprobado se elaboró para dar respuesta a las recomendaciones recogidas en la Estrategia Renovada de la Unión Europea sobre RSE para aumentar la competitividad, la sostenibilidad y la integración social. En su elaboración han participado varias entidades: el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE, compuesto por cuatro grupos: Administraciones públicas, sindicatos, empresas y sociedad civil organizada), las comunidades autónomas, las entidades locales, otros Ministerios, varios encargados de la responsabilidad social de las grandes empresas y algunos expertos académicos.

El documento propone impulsar actuaciones que persigan tres objetivos esenciales: reforzar el compromiso del sector empresarial y el sector público con las necesidades y preocupaciones de la sociedad, sobre todo la creación de puestos de trabajo; mejorar la gestión de las empresas y las Administraciones públicas para que sean más eficientes, potenciar los programas de RSE que más estimulen la credibilidad internacional, la competitividad, la sostenibilidad y la cohesión social.

La Estrategia incluye una serie de principios: voluntariedad, la RSE constituye un compromiso voluntariamente aceptado por las organizaciones; creación de valor compartido, implica maximizar la creación de valor no solo para los grupos

de interés de la organización sino también para la sociedad en general; competitividad, las actuaciones de RSE suponen una apuesta por la excelencia en la gestión que conlleva a la mejora del posicionamiento en el mercado, la productividad, rentabilidad y sostenibilidad; cohesión social, la RSE debe promover la igualdad de oportunidades y la integración social; transparencia, la RSE debe ser una muestra de ejemplaridad en cuanto a transparencia informativa, la cual redundará en un incremento de la credibilidad y confianza de los grupos de interés y un mejor proceso de toma de decisiones; sostenibilidad, la RSE se concibe como un instrumento que conjuga el desarrollo económico y humano con la conservación y protección del medio ambiente.

Por otro lado, el documento fija cuatro objetivos estratégicos: impulsar y promover la RSE en España; concebir la RSE como factor de competitividad, sostenibilidad y cohesión social; difundir los valores de la RSE en toda la sociedad y establecer un marco común en materia de RSE para todo el territorio español.

Además, la Estrategia propone diez líneas de actuación que incorporan un total de sesenta medidas concretas.

Adicionalmente, la Estrategia establece una clasificación de todas estas medidas según el grado de prioridad, distinguiendo entre muy alta, alta y media. Finalmente, el documento regula un mecanismo de seguimiento de la Estrategia mediante el cual, la Dirección General de Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la RSE deberá elaborar y presentar un informe anual ante el CERSE y la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales para su evaluación.

RECUADRO 1 LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE RSE 2014-2020

- *Promoción de la RSE como factor impulsor de la sostenibilidad.* En esta línea se exponen once medidas, algunas de ellas son: la puesta en marcha de una herramienta telemática y el procedimiento de publicación de los informes y memorias de RSE y sostenibilidad que elaboren las empresas.
- *Integración de la RSE en el sistema educativo y la investigación.* Se incluyen dos medidas, la enseñanza en los valores de la RSE desde edades tempranas y la firma de un convenio con las entidades más representativas de la economía social para difundir y reforzar dichos valores.
- *Transparencia y buen gobierno como factor de confianza.* Se proponen ocho medidas, entre las que destacan, por un lado, la publicación de informes anuales completos y transparentes sobre las cuestiones sociales y medioambientales, y por otro lado, las medidas para el fomento de la fiscalidad responsable, lucha contra el fraude fiscal y laboral, y lucha contra la corrupción en las entidades.
- *Gestión responsable de los recursos humanos y generación de puestos de trabajo.* En esta línea se proponen siete medidas orientadas a la generación de empleo de calidad, aumento de la igualdad de género en todas las áreas de la empresa, incluyendo los órganos de administración, lucha contra la discriminación salarial y mejora de la conciliación familiar y laboral.
- *I+D+i e inversión socialmente responsable.* En estos ámbitos se plantean seis medidas dirigidas a incluir en las políticas de inversión en productos financieros y de ahorro criterios éticos, ambientales, de respeto a los derechos humanos y de buen gobierno.
- *Relación con proveedores.* En este contexto se incluyen cuatro medidas orientadas a que las empresas y las Administraciones públicas cumplan sus compromisos con sus proveedores y respeten los plazos de pago. Además, se plantean medidas que instan a tomar en consideración criterios sociales, medioambientales y de solvencia técnica en los procesos de licitación y adquisición pública.
- *Consumo responsable.* La Estrategia incorpora cinco medidas entre las que se resalta la creación de un código de buenas prácticas para evitar la publicidad engañosa.
- *Respeto al medio ambiente.* En este ámbito se exponen seis medidas de las que destacan las orientadas al consumo responsable de los recursos naturales, minimizar el impacto ambiental e impulsar las tecnologías limpias.
- *Cooperación al desarrollo.* En este apartado se desarrollan siete medidas encaminadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y defender los derechos humanos.
- *Coordinación y participación.* Se proponen cuatro medidas que impulsan la coordinación entre las Administraciones públicas para promover los valores de la RSE e intercambiar experiencias con otros países. También se incluye la puesta en funcionamiento del Observatorio de la RSE dentro del CERSE y la creación de un grupo de trabajo en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales para garantizar la armonización y la unidad de mercado en materia de RSE.

DICTÁMENES

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS EN MATERIA
DE LIQUIDACIÓN E INGRESO DE CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EL CES DICTAMINA EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FUNDACIONES

INFORMES

EL CONSEJO APRUEBA UN INFORME DE INICIATIVA PROPIA SOBRE LA SITUACIÓN
SOCIOLABORAL DE LAS PERSONAS DE 45 A 64 AÑOS DE EDAD

INFORME SOBRE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL
EN LA REGIÓN EUROMEDITERRÁNEA

DOCUMENTOS
DEL CES

DICTAMEN

Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social

El Consejo Económico y Social, en su dictamen, estima que el nuevo sistema de liquidación de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, a efectuar directamente por parte de la Tesorería General, contribuye en gran medida a simplificar el cumplimiento de la obligación de cotizar, evitando la carga que supone para las empresas la obligación de aportar repetidamente datos que ya obran en poder de la Seguridad Social. Asimismo, el CES señala en su dictamen que este sistema favorece además un mayor control de las liquidaciones por parte de la Tesorería, lo que puede redundar en una mejora de la recaudación.

Entre las recomendaciones formuladas en el llamado Pacto de Toledo en el año 1995 se contemplaban ya, los objetivos de fomentar la modernización del sistema de Seguridad Social y la información al ciudadano, potenciando asimismo la eficacia gestora del sistema de Seguridad Social, con el fin de responder adecuadamente, con agilidad y de forma simplificada a las demandas de los ciudadanos.

En el ámbito concreto de la Administración de la Seguridad Social, el uso y aplicación de técnicas y medios electrónicos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias se ha ido abriendo paso en los últimos veinte años, como parte del proceso de modernización de la gestión del sistema, facilitando la conexión telemática directa de las empresas con la Tesorería General de la Seguridad. Así, a fin de agilizar los trámites y reducir las tradicionales comunicaciones en formato papel desde 1995 funciona el Sistema de remisión electrónica de datos (Sistema RED), cuyo alcance y condiciones de utilización se han ido perfilando a través de distintas resoluciones.

Desde 2011 casi todas las empresas tienen la obligación de transmitir los datos telemáticamente. Las empresas con menos de 15 trabajadores cuentan con un sistema alternativo de transmisión de datos, el RED directo. Actualmente, se encuentra en vigor la Orden ESS/484/ 2013, de 26 de marzo, por la que se regula el sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social, que sistematiza los criterios establecidos en las mencionadas previsiones legales y ya prevé la extensión de la obligatoriedad de incorporación al sistema RED al resto de empresas, con algunas excepciones.

La modificación que aborda el Anteproyecto formaba parte de las medidas previstas tanto en el último Programa Nacional de Reformas de 2014, como en la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017.

El contenido fundamental del Anteproyecto consiste en la regulación del tránsito desde un

El contenido fundamental del Anteproyecto consiste en la regulación del tránsito desde un sistema de autoliquidación de las cotizaciones a uno de liquidación abierta en que la Tesorería calculará las cuotas, sistema que comenzó a probarse de modo experimental desde noviembre de 2013 con algunas grandes empresas.

sistema de autoliquidación de las cotizaciones a uno de liquidación abierta en que la Tesorería calculará las cuotas, sistema que comenzó a probarse de modo experimental desde noviembre de 2013 con algunas grandes empresas.

Como conclusión, el CES valora positivamente el Anteproyecto, sin perjuicio de las observaciones expresadas en el cuerpo del dictamen. Por ello, a continuación se exponen, de manera sucinta, las principales observaciones formuladas por el CES en el mismo.

Principales observaciones

- La Seguridad Social española ha ido abordando en las últimas décadas un intenso proceso de modernización y simplificación de la gestión, en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo. Una de las características de dicho proceso ha sido la paulatina incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación al servicio del principio de eficacia. El CES valora positivamente el Anteproyecto objeto de dictamen, entendiendo que representa un importante paso adelante en esa dirección, en el ámbito concreto de los procedimientos de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.
- El CES estima que el nuevo sistema de liquidación de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, a efectuar directamente por parte de la Tesorería General, contribuye en gran medida a simplificar el cumplimiento de la obligación de cotizar, evitando la carga que supone para las empresas la obligación de aportar repetidamente datos que ya obran en poder de la Seguridad Social. En opinión del CES, este sistema favorece además un mayor control de las liquidaciones por parte de la Tesorería, lo que puede redundar en una mejora de la recaudación.
- A juicio del CES, debería aprovecharse al máximo la experiencia piloto de puesta en marcha del sistema que se está aplicando ya en algunas empresas, subsanando algunos problemas que están surgiendo en la práctica, bien sea en el propio texto del Anteproyecto, bien en su desarrollo reglamentario, según corresponda.
- Es igualmente importante, en opinión de este órgano, salvaguardar y delimitar perfectamente la distribución de competencias entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito del procedimiento de liquidación, en el que debe potenciarse la colaboración entre ambos organismos, evitando duplicidades respecto a la obligación de las empresas de suministrar datos que ya obran en poder de la Administración.
- Al mismo tiempo, el adecuado desarrollo del nuevo sistema requerirá mejorar la interconexión entre los distintos organismos públicos con competencias en ámbitos relacionados directa o indirectamente con la recaudación y liquidación (INSS, SEPE, Tesorería, etc.). Asimismo, conviene reforzar la interlocución entre las distintas Direcciones Provinciales de la Tesorería para la conciliación de los datos. Para ello, sería deseable centralizar en una oficina única de incidencias la resolución de las discrepancias que pueden surgir, lo que redundará en una gestión más eficaz.
- A la vista de la experiencia piloto, al CES le preocupa la brevedad del plazo en que las empresas deberán aplicar el nuevo sistema con carácter obligatorio, conforme al apartado segundo de la Disposición final segunda.
- Por otro lado, el CES estima conveniente que el Anteproyecto contemple expresamente el instrumento que va a sustituir al actual sistema de información a los trabajadores y sus representantes, basado en gran medida en los actuales boletines de cotización (TC2), que desaparecen con el nuevo sistema. Asimismo, el CES considera que se deben seguir impulsando las iniciativas dirigidas a reforzar el conocimiento por parte de los trabajadores de sus bases de cotización, como mecanismo de información sobre sus expectativas de prestaciones futuras.
- Por último, el CES realiza una consideración sobre alguna insuficiencia de la Memoria del análisis de impacto normativo que acompaña al Anteproyecto, que no justifica suficientemente las estimaciones sobre el impacto presupuestario y el ahorro neto total que recoge.

Texto completo en www.ces.es

DICTAMEN

El CES dictamina el Anteproyecto de Ley de Fundaciones

El Consejo Económico y Social, en su dictamen, comparte en líneas generales los objetivos enunciados en el Anteproyecto, entre otros fomentar las prácticas de buen gobierno y transparencia en el funcionamiento de las fundaciones. Aun así, el CES muestra en el mismo su preocupación por que algunos de los cambios previstos en el Anteproyecto apuntan a un mayor intervencionismo administrativo, el cual puede suponer la introducción de trabas innecesarias a la constitución y la actividad fundacional.

El Anteproyecto persigue garantizar el adecuado ejercicio del derecho de fundación y el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo, tanto respecto de la sociedad como de las Administraciones públicas, mediante diversas modificaciones de su régimen jurídico.

El dictamen recuerda, en su apartado de Antecedentes, que el artículo 34 de la Constitución reconoce “el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la Ley”. Esta previsión constitucional se cumplió en un primer momento mediante la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, que regulaba en un solo cuerpo legal el régimen jurídico de los entes fundacionales y las ventajas de carácter impositivo que se conceden a las personas privadas, físicas o jurídicas (sin limitarse a las de naturaleza fundacional), por sus actividades o aportaciones económicas en apoyo de determinadas finalidades de interés público o social.

Posteriormente, se llevó a cabo una revisión del marco legal de las fundaciones, a través de la aprobación de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, desarrollada mediante el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, así como de la Ley 49/2002,

de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

El Anteproyecto objeto de dictamen persigue garantizar el adecuado ejercicio del derecho de fundación y el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo, tanto respecto de la sociedad como de las Administraciones públicas, mediante diversas modificaciones de su régimen jurídico. Además, con el fin de acabar con la dispersión existente en el seno de la Administración General del Estado, unifica el protectorado en un solo órgano y revisa sus funciones. Finalmente, prevé la creación del Registro de Fundaciones, contemplado en las leyes de 1994 y de 2002, así como en las medidas previstas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), en donde se inscribirán todos los actos relativos a las fundaciones que desarrollen su actividad en el territorio del Estado español.

Dado que las conclusiones del presente dictamen se remiten a lo expresado en las observaciones generales y particulares contenidas en el mismo, a continuación se exponen, de manera sucinta, las principales consideraciones formuladas por el CES en este.

Principales observaciones de carácter general

- Una iniciativa normativa como la que se trae a dictamen del CES, que entraña, entre otras cuestiones, una revisión de numerosos aspectos del régimen jurídico de las fundaciones, entiende este Consejo que habría sido merecedora de una mayor y más detallada explicación y fundamentación de las razones que la avalan. Ello, máxime a la vista de que los cambios contenidos en el Anteproyecto no parecen haber constituido una demanda sentida por el sector, a excepción de los ya citados relativos al protectorado y registro únicos.

Esta preocupación surge porque, sin perjuicio de que se compartan en líneas generales los objetivos enunciados en el Anteproyecto, entre otros fomentar las prácticas de buen gobierno y transparencia en el funcionamiento de las fundaciones, a juicio de este Consejo algunos de los cambios previstos pueden redundar, y de hecho apuntan, a un mayor intervencionismo administrativo. Así, en opinión del CES, con ello se podría alterar negativamente el equilibrio entre facultades del gobierno de las fundaciones y potestades del órgano protector, entre autonomía y control, introduciéndose rigideces que, a la postre, pueden suponer trabas innecesarias a la constitución y la actividad fundacional.

- El riesgo de alumbrar un marco legal de las fundaciones con un excesivo cúmulo de cautelas y limitaciones se pone de manifiesto también, a juicio del CES, en la regulación de otros aspectos clave del Anteproyecto, entre otros el tratamiento de las actividades mercantiles, imprescindibles en numerosos casos como instrumentos para garantizar la viabilidad del cumplimiento de los fines fundacionales, el destino de los ingresos generados o la contratación con personas o entidades que mantienen determinados vínculos con la fundación, como se aborda con más concreción en las observaciones de carácter particular.

El tratamiento previsto para estos aspectos resulta en exceso complejo y, en algunos elementos, incluso ambiguo, y en todo caso suscita dudas sobre su idoneidad para satisfacer los fines que busca el Anteproyecto. Fines como son, entre otros, evitar posibles prácticas de dudoso encaje en un marco de libre competencia y de transparencia en la actividad fundacional y en el tráfico mercantil, que este Consejo comparte y avala plenamente, pero que considera que se podrían alcanzar con más garantías y menores riesgos mediante, por ejemplo, una mejor regulación que asegure la identidad y la correspondencia entre los fines recogidos estatutariamente y las actividades que efectivamente llevan a cabo las fundaciones.

- Tal como ya manifestó el CES en su Dictamen 2/2002, sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones, hubiera sido deseable que el dictamen de la regulación sustantiva y procedimental de las fundaciones recogida en este Anteproyecto se acompañara de la futura normativa de carácter fiscal aplicable a estas entidades, al objeto de poder contar con una perspectiva global del marco regulador de las fundaciones.
- Las consideraciones anteriores no deben obstar, sin embargo, para destacar los aspectos positivos que, en opinión del CES, aporta la norma proyectada. Así, el Anteproyecto da cumplimiento a una demanda del sector fundacional, que ya se contemplaba en las leyes de 1994 y 2002, y que se refiere a la puesta en funcionamiento del Registro de Fundaciones, como un registro único en el que estarán inscritas todas las fundaciones que desarrollen su actividad en el territorio del Estado español, así

como la unificación del Protectorado de las fundaciones de competencia estatal en un único órgano de la Administración General del Estado. A juicio de este Consejo, ambas medidas contribuirán a mejorar la gestión de las fundaciones y a salvaguardar el fin de interés general al que sirven; de ahí que el CES estime, además, que sería conveniente incluir en la norma proyectada un horizonte temporal definido para hacer efectiva su implantación y puesta en funcionamiento.

- El CES también valora positivamente los avances que introduce el Anteproyecto en términos de eficiencia, a través de las actuaciones relativas a la utilización de medios electrónicos.

Principales observaciones de carácter particular

- Respecto a la obligación de que los fines fundacionales consten de manera concreta y determinada en los Estatutos de la fundación, el CES entiende y comparte la finalidad que subyace de evitar definiciones genéricas y reforzar la transparencia en lo que a la actividad de las fundaciones se refiere. No obstante, desea llamar la atención sobre lo escueta y por ello indeterminada que resulta, a su vez, esta exigencia en la redacción del precepto, al estar carente de una mayor acotación de cuándo la misma podrá considerarse no cumplida. Por ello, estima conveniente una mayor precisión en el tratamiento de este aspecto, que aporte mayor seguridad y evite posibles situaciones de indefensión, especialmente en relación con las decisiones de modificación estatutaria.
- En cuanto a la regulación de la dotación económica, el CES considera necesario hacer, al menos, las siguientes dos observaciones. En primer lugar, el Anteproyecto elimina la posibilidad de desembolso sucesivo de la dotación inicial, lo que, a juicio de este Consejo, puede suponer una limitación al ejercicio del derecho fundacional, por lo que estima conveniente que se mantenga en los mismos términos que contempla la legislación vigente. En segundo lugar, la regulación proyectada dista de ser clara en cuanto a la disponibilidad de la dotación, puesto que, mientras que en el artículo 12.6, establece la obligación de permanencia de los bienes y derechos dotacionales dentro del patrimonio, otros preceptos incluidos en capítulos posteriores regulan los actos de disposición de aquellos, como el artículo 20.1, que los somete a autorización previa del protectorado, o el artículo 25.3, sobre destino de los ingresos. Por ello, el CES considera que sería conveniente adoptar una redacción que aclare este importante aspecto, evitando posibles confusiones o lecturas contradictorias del mismo.
- El CES considera que no está justificado el silencio administrativo negativo en los supuestos que recoge el articulado respecto del procedimiento de constitución de las fundaciones, tanto por entender que las excepciones al silencio positivo deben ser muy limitadas en la concepción que inspira las relaciones entre Administración pública y ciudadanos en el Ordenamiento jurídico, como por el hecho de que en esta ley se avanza hacia la instauración de un protectorado único que, previsiblemente, afrontará un amplio y complejo volumen de actividad, lo que podría dar lugar a situaciones no deseables de desestimación por la simple no respuesta.
- En el ámbito de buen gobierno y responsabilidad, a juicio del CES, aunque se fija la responsabilidad de los patronos, sean personas físicas o jurídicas, no se diferencia convenientemente entre los

miembros del patronato que ostentan la condición de patrono y aquellos, en su caso, que actúan en representación de un patrono persona jurídica, quienes también deben acomodar su desempeño al deber de diligencia y a los principios de buen gobierno. En opinión de este Consejo, sería deseable que la regulación de la responsabilidad sienta claramente que la misma recae en los patronos personas jurídicas y no sobre las personas físicas que las representan en el seno de la fundación siempre que estas actúen cumpliendo un mandato de la persona jurídica.

- El CES comparte la necesidad de establecer mecanismos que promuevan y garanticen la transparencia de las fundaciones y valora positivamente la inclusión en el Anteproyecto de recursos como los que ofrece la red. No obstante, considera que puede resultar excesiva la exigencia de forma generalizada a todo tipo de fundaciones de mantener un sitio web, con independencia de su dimensión y medios, estimando aconsejable que se consideren vías alternativas tales como la utilización de portales web que ya existen con las suficientes garantías en su funcionamiento y gestión.
- A juicio de este Consejo, una adecuada delimitación de las actividades realizadas por las fundaciones puede contribuir a combatir las prácticas abusivas que en ocasiones realizan algunas fundaciones. Sin embargo, el CES considera que tal y como está redactado el Anteproyecto, resulta confusa y ambigua la diferenciación entre actividades propias de la fundación y actividades mercantiles y la regulación resultante puede ser problemática para la gestión y viabilidad de numerosas fundaciones. De este modo, el CES estima necesario que el Anteproyecto delimite con mayor precisión y claridad dicha diferenciación, del mismo modo que sería conveniente que la futura norma asegure la identidad y correspondencia entre los fines de la fundación y las actividades que realiza, en línea con lo señalado en las observaciones generales.
- Respecto al capítulo de modificación, fusión y extinción de las fundaciones, el CES considera que el Anteproyecto brinda una inmejorable oportunidad para dotar a las fundaciones de un régimen jurídico más completo en relación con las modificaciones estructurales que pueden necesitar y afrontar las fundaciones, incorporando otras situaciones y supuestos, en línea con el marco con el que cuentan las sociedades mercantiles.
- En opinión del CES, teniendo en consideración que el de las fundaciones es un sector no lucrativo y con fines de interés general, sería necesario y positivo que se estableciese, en todo caso, la gratuidad del uso del Registro Mercantil a la hora del acceso, por parte de los interesados, a los datos del Registro de Fundaciones. Subsidiariamente, a juicio del CES, sería conveniente que se estableciera algún tipo de graduación en la cuantía del arancel que tome en consideración la capacidad económica de los usuarios.
- El CES considera que no resulta coherente y proporcionado el que el Anteproyecto otorgue al Protectorado mayores poderes, en ocasiones en detrimento de las facultades que hasta ahora viene ostentando el patronato, y que esto no tenga el correspondiente reflejo en el régimen sancionador, en el que la responsabilidad, que solamente recae en los patronos y en su caso el secretario, aparece en ocasiones cercana a una de tipo objetivo como puede ser, entre otros casos, la mera tenencia de fondos propios negativos en el balance.

Texto completo en www.ces.es

El Consejo aprueba un informe de iniciativa propia sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad

El Pleno del Consejo Económico y Social (CES) ha aprobado el informe sobre la situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad que analiza las condiciones económicas, laborales y sociales de este colectivo y presenta cerca de una treintena de propuestas al Gobierno. El CES busca aumentar la empleabilidad de los parados de más de 45 años; prevenir su desempleo fomentando su permanencia en el mercado de trabajo y evitar la entrada en niveles de pobreza mediante medidas de protección específicas para este colectivo altamente sensible al paro de larga duración.

El informe, que ha sido remitido al Gobierno, ha contado con el apoyo de una amplísima mayoría de los miembros del CES.

Dado que gran parte del contenido del informe se recoge en el artículo “Los retos de las políticas de empleo para los trabajadores de más edad” incluido en este número de la revista CAUCES, cabe en este punto remitirse al mismo.

INFORME

Informe sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social en la región euromediterránea

El Consejo Económico y Social pone de manifiesto en este informe que en las dos regiones (UE y PSM) el riesgo de pobreza se concentra, especialmente, en determinados grupos poblacionales, destacando en ambas, aunque con peculiaridades y características distintas, las mujeres, sobre todo las que tienen familias a cargo, la población joven y la población de mayor edad.

La Declaración final de la Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares, celebrada en Amman (Jordania) entre los días 17 y 19 de octubre de 2012, recogió, dentro del programa de trabajo 2013-2014, la realización de un informe sobre *La lucha contra la pobreza y la exclusión social en la región euromediterránea*, cuya presentación se llevará a cabo en la Cumbre de 2014 que se celebrará en Nicosia (Chipre) los próximos 26 y 27 de noviembre.

El Consejo Económico y Social de España asumió el compromiso de dirigir y coordinar dicho informe en colaboración con el Consejo Económico y Social de Jordania, de Bulgaria, Francia, Grecia y Marruecos, representantes de los agentes económicos y sociales de Túnez y los miembros del Comité Consultivo Mixto UE-Turquía.

La Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura del Consejo Económico y Social de España ha sido la encargada de la elaborar el informe, para lo cual ha tenido en cuenta las aportaciones realizadas por los CES de Bulgaria, Francia y Jordania.

El informe final se compone de una introducción y cuatro capítulos. En el primero de ellos se

El informe será presentado en la Cumbre de 2014 que se celebrará en Nicosia (Chipre) en noviembre.

aborda una aproximación a las principales dimensiones de la pobreza y la exclusión social en región euromediterránea. En el segundo se identifican los retos de cara al futuro en una serie de ámbitos (como la educación, el acceso al empleo, el apoyo al emprendimiento, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres o las redes de protección social) en los que sería posible mejorar la cooperación euromediterránea para actuar preventivamente y combatir las fuentes de pobreza y exclusión social. En el tercero se concretan propuestas para una mayor contribución de la Unión por el Mediterráneo en este tema. Y finalmente, en el cuarto capítulo, se realiza una síntesis a modo de conclusión.

Las principales conclusiones del informe se podrían resumir en los siguientes puntos:

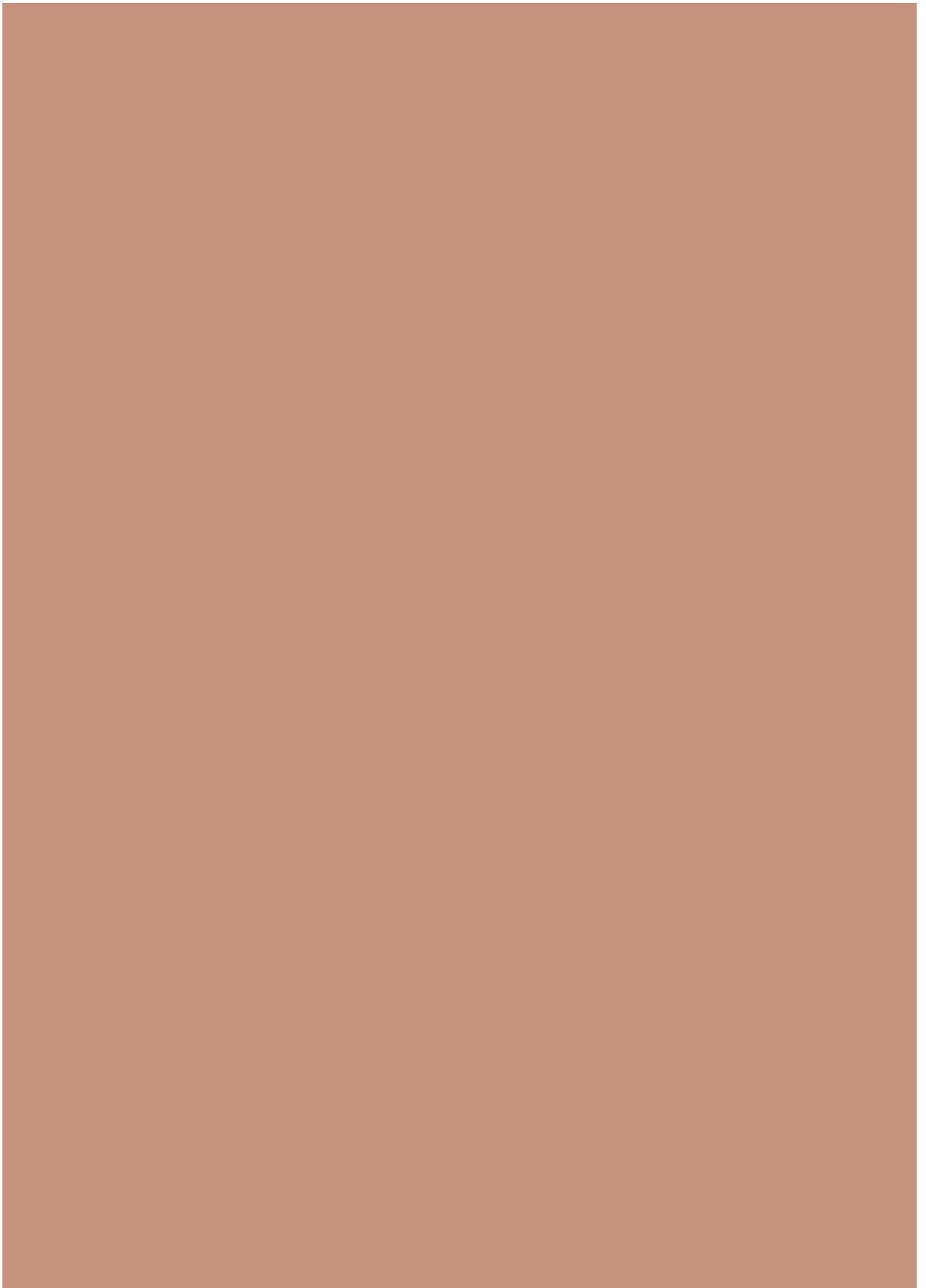
- La complejidad intrínseca del estudio de la pobreza y la exclusión social se agudiza a la hora de abordar el fenómeno en el ámbito de los países euromediterráneos, dada la diversidad socioeconómica y cultural (tanto inter como intrarregional) así como la ausencia de indicadores comunes para ambas regiones. En este sentido, sería conveniente trabajar de forma conjunta para establecer indicadores comunes sobre la calidad de vida de la población en toda la región euromediterránea.
- En las dos regiones el riesgo de pobreza se concentra, especialmente, en determinados grupos poblacionales, destacando en ambas, aunque con peculiaridades y características distintas, las mujeres, sobre todo las que tienen familias a cargo, la población joven y la población de mayor edad. Los avances realizados en ambas regiones en los últimos tiempos se han mostrado insuficientes para reducir el alcance de la pobreza y la exclusión social. Es necesario avanzar en este terreno, hasta ahora sin suficiente presencia en las políticas de cooperación euromediterránea teniendo en cuenta los importantes retos comunes que deben abordarse.

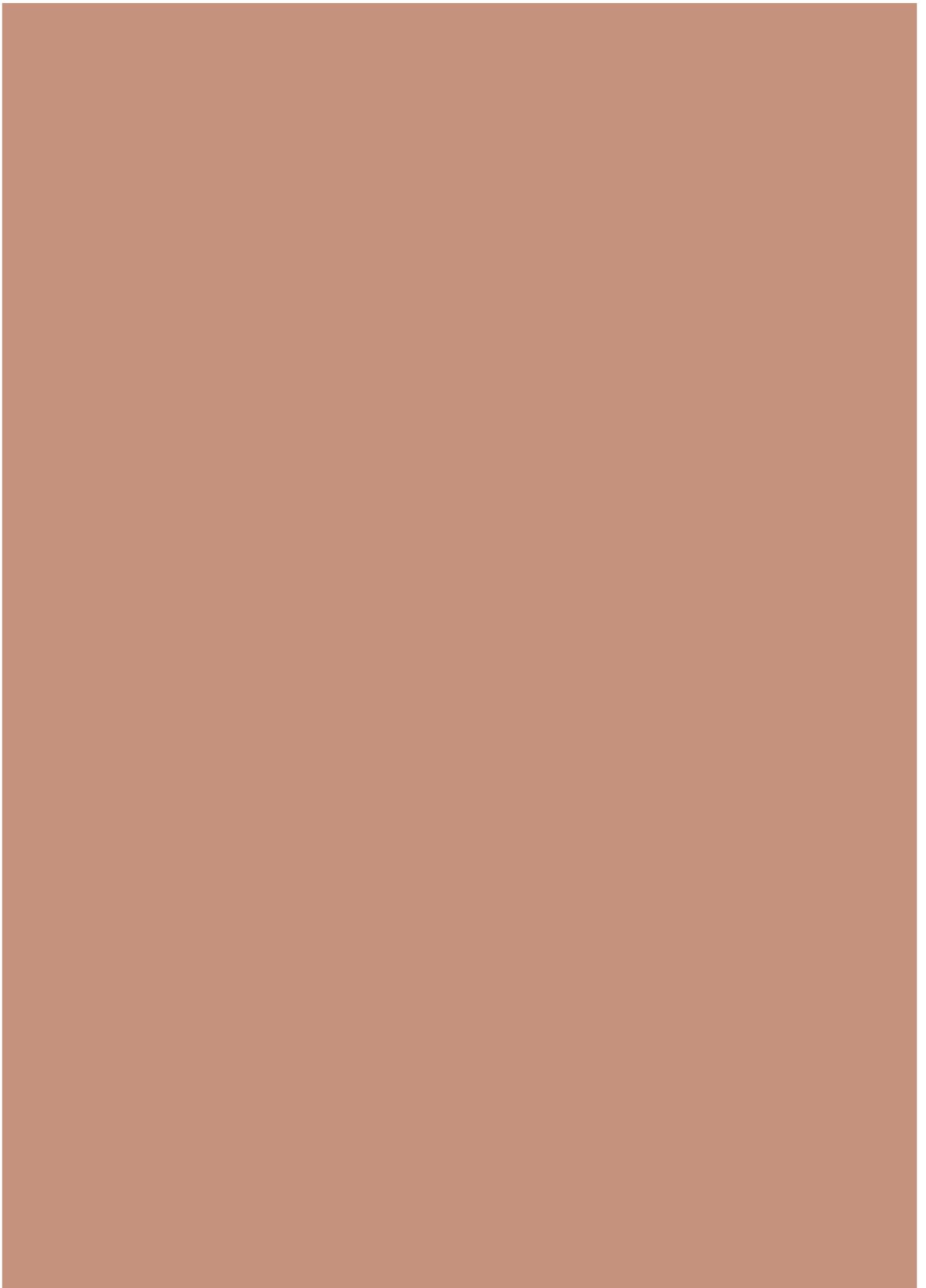
- Afrontar el desafío demográfico desde sus repercusiones en el aumento del riesgo de pobreza y exclusión social es uno de los principales retos en el ámbito euromediterráneo. Europa se encuentra inmersa en un avanzado proceso de envejecimiento poblacional, con el desafío que ello implica en términos de pérdida de población potencialmente activa a medio plazo, financiación de sus sistemas de protección social y condiciones de vida en la tercera edad. Por el contrario, en los PSM la presión demográfica está condicionando el desarrollo económico, social y político, cuestión estrechamente relacionada con la evolución de las migraciones. Estos retos sociodemográficos aparentemente divergentes ofrecen un amplio campo de posibilidades de interacción entre ambas orillas del Mediterráneo en la perspectiva de fomentar un crecimiento económico inclusivo e integrador en el marco de la cooperación euromediterránea.
- Mejorar la educación y la transición al empleo es otro de los retos relacionados con la pobreza y la exclusión social en la región euromediterránea, especialmente en los países del sur. En las últimas décadas los PSM han hecho grandes progresos en materia de educación, aumentando notablemente el número medio de años dedicados a la formación primaria. No obstante, en algunos de ellos deben proseguir los esfuerzos por erradicar el analfabetismo y el abandono escolar temprano, así como por mejorar las tasas de participación en educación secundaria y universitaria. Por otro lado, la alta prevalencia del desempleo en la población joven con titulación universitaria y la elevada tasa de abandono escolar temprano en enseñanza secundaria son motivo de preocupación en todos los países mediterráneos.
- El empleo, siendo una dimensión clave en los procesos de inclusión social, constituye aún uno de los principales retos socioeconómicos en los países del Mediterráneo. En los últimos años se han hecho esfuerzos para situar el empleo dentro de la agenda política de la cooperación euromediterránea, pero los resultados de las iniciativas resultan aún insuficientes. Todavía es necesario realizar avances serios en el desarrollo de las políticas de empleo. Deben también emprenderse reformas estructurales para crear un entorno favorable al crecimiento económico sostenible, haciendo posible la creación de empleo.
- Impulsar el emprendimiento, fundamentalmente a través de empresas de pequeño o mediano tamaño, así como de las diversas formas de la economía social, puede ser otro camino efectivo hacia la salida y prevención de la pobreza. Sin embargo, muchos de los programas actuales de financiación no se ajustan a las necesidades de las empresas que, muchas veces, no pueden acceder a ellos. Es necesario poner el foco en los colectivos que mayores dificultades encuentran para obtener financiación, así como fomentar otras medidas como la aplicación de medidas fiscales adecuadas a las pymes, los partenariados entre las grandes empresas y las de pequeño tamaño, la reducción de los obstáculos administrativos o la modernización.
- Los sistemas de protección social constituyen elementos clave para afrontar el riesgo de pobreza y promover la inclusión social, reforzando el potencial de crecimiento económico y la cohesión social en los países del euromediterráneo. La UE cuenta con sistemas desarrollados de protección social, aun con importantes diferencias nacionales en sus características y enfrentados desde hace unos años a importantes ajustes presupuestarios. Sin embargo, en los PSM el desarrollo de sistemas de protec-

ción social públicos e institucionalizados admite aún un amplio margen de mejora en términos de alcance y eficacia para dar solución a las situaciones de mayor vulnerabilidad.

- Las políticas de prevención de la pobreza y de inclusión social dirigidas a las mujeres tienen un efecto multiplicador, lo que requiere avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, poniendo un mayor énfasis en la mejora del estatus económico y social de las mujeres.
- El desarrollo social que conduce a la erradicación de la pobreza requiere mejorar la gobernanza, propiciando los derechos económicos y políticos de los ciudadanos, en especial el debate y la participación social. En este contexto, debe impulsarse el papel que pueden desempeñar los agentes sociales en la conformación de sociedades más inclusivas, a través del diálogo y el consenso.
- En el ámbito de la cooperación euromediterránea la lucha contra la pobreza y la exclusión social debe adquirir mayor importancia, con el objetivo de contribuir a la creación de un verdadero espacio social en la zona. Si bien ya los primeros programas de trabajo adoptados en el marco de Asociación por el Mediterráneo contemplaban como objetivo explícito la reducción de las tasas de pobreza y el diferencial de prosperidad en la región, la realidad es que no se adoptaron medidas concretas para alcanzar dichos objetivos.

Texto completo en www.ces.es





BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

CAUCES

CUADERNOS DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

CES
C/ Huertas, 73
28014 Madrid
Teléfono: 91 429 00 18
Web: www.ces.es
E-mail: publicaciones@ces.es

NOMBRE

APELLIDOS

INSTITUCIÓN O EMPRESA

DOMICILIO

POBLACIÓN

CÓDIGO POSTAL / PROVINCIA

TELÉFONO

EMAIL

Ruego que me suscriban por un año a la publicación:
CAUCES, Cuadernos del Consejo Económico y Social (cuatro números)

Precio anual 12 euros (números sueltos 3 euros)

FORMA DE PAGO

Transferencia bancaria a la recepción de la factura

