



Bruselas, 17.12.2019
COM(2019) 653 final

**PROPUESTA DE INFORME CONJUNTO SOBRE EL EMPLEO DE LA COMISIÓN
Y DEL CONSEJO**

**que acompaña a la Comunicación de la Comisión
relativa a la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020**

ÍNDICE

PREFACIO.....	2
PRINCIPALES MENSAJES	3
1. PANORAMA DEL MERCADO LABORAL Y DE LAS TENDENCIAS Y LOS RETOS SOCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA.....	17
1.1 Tendencias del mercado laboral	17
1.2 Tendencias sociales	23
2. INSTANTÁNEAS DEL CUADRO DE INDICADORES SOCIALES.....	27
2.1. Explicación del cuadro de indicadores	27
2.2. Datos del cuadro de indicadores sociales	29
3. REFORMAS EN MATERIA SOCIAL Y DE EMPLEO: RESULTADOS Y ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS	35
3.1. Orientación n.º 5: Impulsar la demanda de mano de obra.....	35
3.1.1 Indicadores clave.....	35
3.1.2 Respuestas políticas.....	50
3.2. Orientación n.º 6: Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias.....	54
3.2.1 Indicadores clave.....	54
3.2.2 Respuestas políticas.....	86
3.3. Orientación n.º 7: Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social.....	102
3.3.1. Indicadores clave.....	102
3.3.2. Respuesta normativa	130
3.4. Orientación n.º 8: Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la inclusión social y combatir la pobreza	139
3.4.1. Indicadores clave.....	139
3.4.2. Respuesta normativa	161

PREFACIO

El artículo 148 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la Comisión Europea y el Consejo deben elaborar el Informe Conjunto sobre el Empleo (ICE). La Comisión realiza la propuesta inicial de dicho informe, que forma parte del «paquete de otoño» e incluye la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, con la que se pone en marcha el Semestre Europeo. El Informe Conjunto sobre el Empleo ofrece un resumen anual de las evoluciones más importantes en materia social y de empleo en Europa, así como de las medidas de reforma de los Estados miembros, en consonancia con las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros¹. La información sobre estas reformas respeta la estructura de las orientaciones: impulsar la demanda de mano de obra (orientación n.º 5), aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias (orientación n.º 6), mejorar el buen funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social (orientación n.º 7) y promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la inclusión social y combatir la pobreza (orientación n.º 8).

Además, el Informe Conjunto sobre el Empleo supervisa los resultados de los Estados miembros en relación con el cuadro de indicadores sociales establecido en el contexto del pilar europeo de derechos sociales. El pilar fue proclamado de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, e identifica principios y derechos en tres ámbitos: i) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, ii) condiciones de trabajo justas y iii) protección e inclusión social. La vigilancia de la evolución en estas áreas está respaldada por un análisis detallado del cuadro de indicadores sociales que acompaña al pilar.

El Informe Conjunto sobre el Empleo se estructura de la siguiente forma: un capítulo introductorio (capítulo 1) describe las principales tendencias sociales y de mercado laboral en la Unión Europea para definir el contexto; en el capítulo 2 se presentan los principales resultados del análisis del cuadro de indicadores sociales asociado al pilar europeo de derechos sociales; y en el capítulo 3 se ofrece una descripción detallada por país de los indicadores clave (incluidos los del cuadro de indicadores sociales) y de las políticas aplicadas por los Estados miembros para satisfacer las orientaciones para las políticas de empleo.

¹ En julio de 2018, el Consejo de la Unión Europea adoptó la última actualización de las orientaciones para las políticas de empleo, en la que ponía dichas orientaciones en consonancia con el pilar europeo de derechos sociales [Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo, de 16 de julio de 2018, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros].

PRINCIPALES MENSAJES

Europa está realizando progresos en la puesta en práctica del pilar europeo de derechos sociales. Según el cuadro de indicadores sociales que acompaña al pilar, el mercado laboral y las tendencias sociales en la UE siguen siendo positivos en 9 de los 14 indicadores principales. Los otros 5 se mantuvieron estables o registraron, de media, una ligera evolución negativa en comparación con el año anterior (abandono prematuro de la educación o la formación, brecha de género en el empleo, impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, ratio de distribución de la renta por quintiles y necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas). Se observó, en diferente medida, una convergencia entre los Estados miembros en más de la mitad de los indicadores principales. Todos los Estados miembros, excepto los Países Bajos, tienen al menos uno de los indicadores significativamente por debajo de la media (o con una importante tendencia negativa).

El cuadro de indicadores sociales apunta a un mercado laboral y unas tendencias sociales positivas en la UE, aunque siguen existiendo dificultades

9 de los 14

indicadores principales mejoraron de media el último año

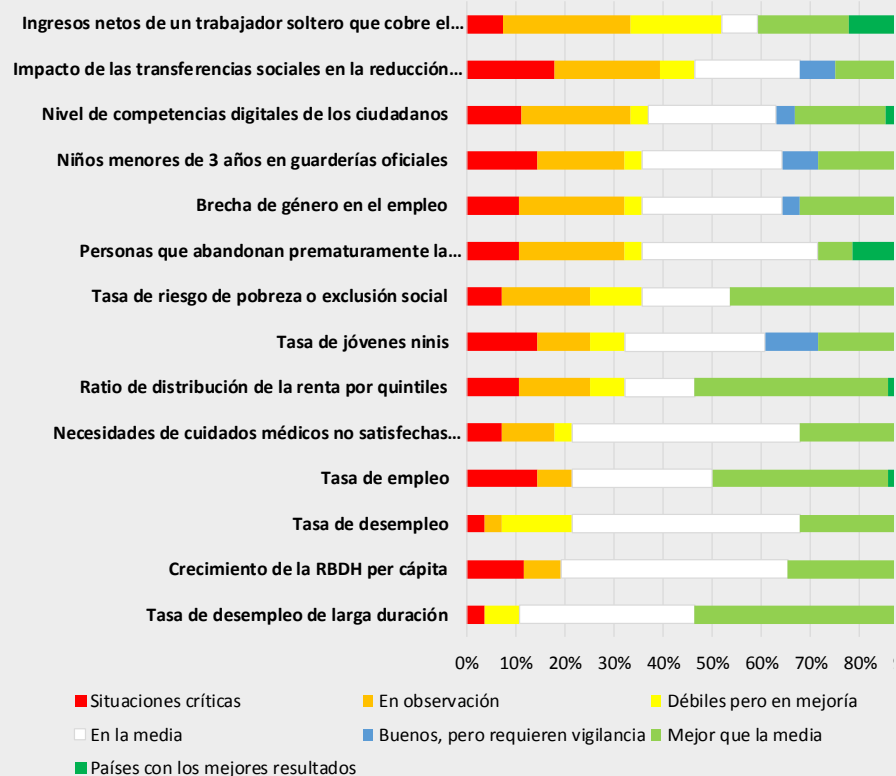
14 Estados miembros

tienen al menos una «situación crítica», el mismo número que en el ICE 2019

Los ingresos netos de un trabajador soltero que cobra el salario medio

es el indicador que presenta más dificultades

Evaluación de los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales, noviembre de 2019



Fuente: Servicios de la Comisión, basado en datos de Eurostat y la OCDE

El empleo continúa aumentando, aunque a un ritmo más lento que en los últimos años. En el tercer trimestre de 2019, 241,5 millones de personas tenían empleo en la UE, el nivel más alto alcanzado hasta ahora. Los trabajadores de más edad y los altamente cualificados siguen siendo los principales motores del crecimiento del empleo. Debido a la ralentización económica, se espera que el crecimiento del empleo sea más moderado en el trimestre restante de 2019 y en 2020. Por lo tanto, actualmente se prevé que la tasa de empleo de las personas de entre 20 y 64 años se acerque en 2020 al objetivo del 75 % fijado en la Estrategia Europa 2020, pero manteniéndose ligeramente por debajo de este objetivo.

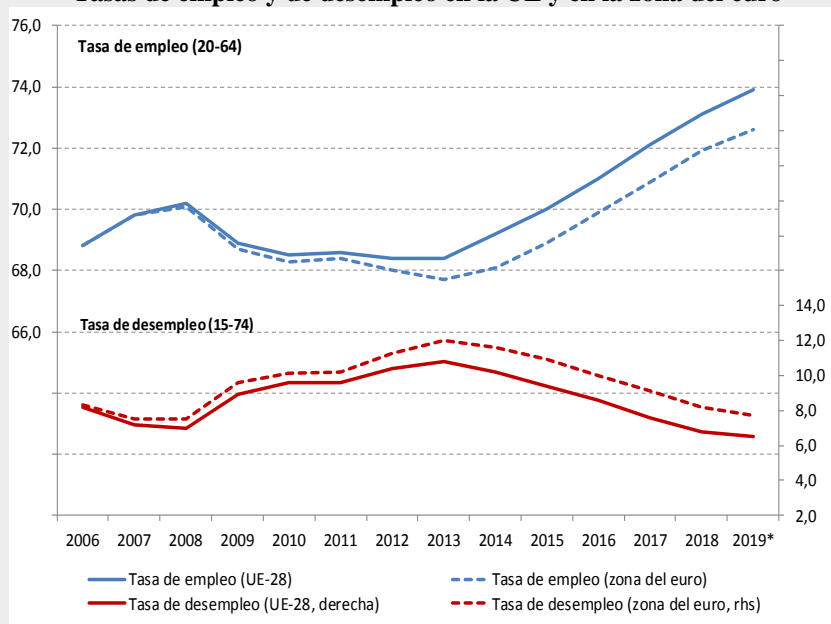
Los resultados del mercado laboral son los mejores registrados hasta la fecha

241,5 millones de personas empleadas en el tercer trimestre de 2019

17 millones más de personas empleadas que en el punto más bajo de mediados de 2013

73,9 % de tasa de empleo en el segundo trimestre de 2019

Tasas de empleo y de desempleo en la UE y en la zona del euro



*media del T1 y el T2, desestacionalizada. Fuente: Eurostat, EPA.

Fuente: Eurostat, EPA

El desempleo alcanzó un mínimo histórico del 6,3 % en el tercer trimestre de 2019. Continúa la convergencia entre los Estados miembros hacia niveles más bajos. El desempleo juvenil y el de larga duración también están disminuyendo, aunque siguen siendo elevados en algunos Estados miembros. La escasez de mano de obra se observa principalmente en los Estados miembros en los que el desempleo es bajo, aunque el porcentaje de empresas que sufren escasez de mano de obra está empezando a disminuir debido a la ralentización económica.

La escasez de mano de obra se produce cuando el desempleo es bajo

15,6 millones

de **personas desempleadas** en T3-2019 (- 11 millones desde el máximo alcanzado en 2013)

6,3 %

de **tasa de desempleo** en T3-2019

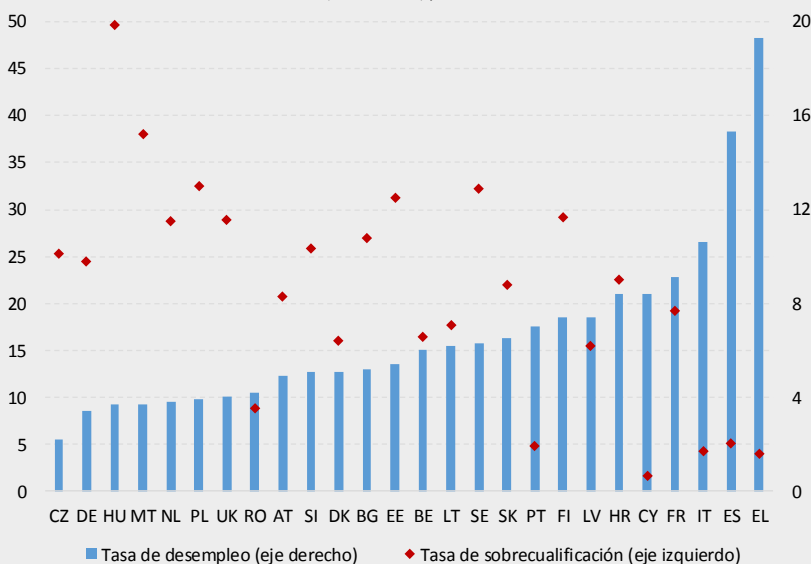
2,5 %

de **tasa de desempleo de larga duración** (> 12 meses)

14,4 %

de **tasa de desempleo juvenil** en T3-2019

Indicador de escasez de mano de obra (izquierda) y tasa de desempleo (derecha), 2018



Fuente: Eurostat, EPA y encuesta de coyuntura.
El indicador compuesto incluye todos los sectores (véase *Labour Market and Wage Developments in Europe 2019*).

El número de personas que se encuentran en riesgo de pobreza o de exclusión social siguió disminuyendo por sexto año consecutivo en 2018. Solo en ese año, alrededor de 2,7 millones de personas menos que en el año anterior se encontraron en riesgo de pobreza o exclusión social. En particular, la privación material grave siguió disminuyendo considerablemente, al igual que, en menor medida, el porcentaje de personas que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja, debido a los buenos resultados del mercado laboral. Sin embargo, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza (un indicador de pobreza relativa) permaneció globalmente estable respecto a 2017. Si la tendencia general continúa al ritmo actual, la UE podría registrar en 2020 un descenso de unos 13 millones en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social desde 2008 (frente al objetivo de 20 millones de Europa 2020). Algunos grupos, en particular los niños y las personas con discapacidad, se enfrentan a un riesgo considerablemente mayor de pobreza o exclusión social.

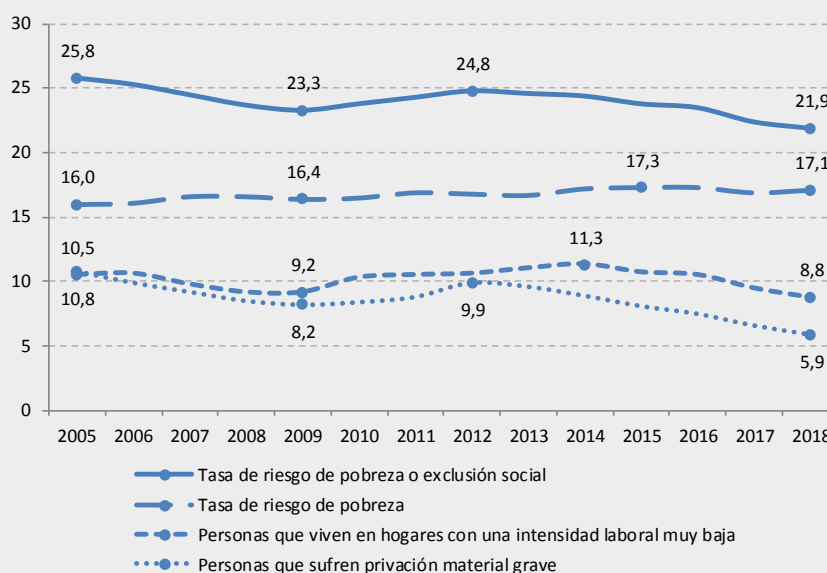
La tasa de personas en riesgo de pobreza o exclusión social disminuye, gracias a un descenso de la privación material grave y a una mejora de las condiciones del mercado laboral

110 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, 7 millones menos que en 2008

El 24,3 % de los niños se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social, por encima de la media

21 % es el porcentaje de la renta total obtenido por el 40 % más pobre de la población

Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social y sus subcomponentes en la UE



Fuente: Eurostat, SILC

La desigualdad de ingresos ha aumentado ligeramente, en general, y se mantiene en un nivel elevado en comparación con el período anterior a la crisis, aunque relativamente favorable en comparación con los niveles internacionales. De media en la UE, el 20 % más rico de los hogares cuenta con una renta más de cinco veces superior a la del 20 % más pobre. En 2018 esta proporción aumentó ligeramente, tras un ligero descenso en el año anterior. Con pocas excepciones, los Estados miembros con mayores niveles de desigualdad de renta han experimentado un nuevo aumento en 2018. El porcentaje de la renta obtenido por el 40 % de la población con las rentas más bajas se mantuvo globalmente estable en 2018 tras un aumento en 2017. Para atajar las desigualdades de renta es necesario que los Estados miembros adopten medidas en distintos ámbitos, como el diseño de sistemas fiscales y de prestaciones, la fijación de salarios (mínimos), el fomento de la igualdad de oportunidades en la educación y la formación desde una edad temprana, la garantía del acceso a servicios asequibles y de calidad, la promoción de la igualdad de género y la resolución de las disparidades regionales.

La igualdad de género sigue siendo un reto. La brecha de género en el empleo (11,6 puntos porcentuales en 2018) y los salarios (16,2 % en 2017) son sustanciales, y prácticamente estables desde 2013. Persisten grandes disparidades entre los Estados miembros. La parentalidad y las responsabilidades familiares, junto con un acceso limitado a los servicios de

guardería y otros servicios (de cuidados), así como los desincentivos económicos a la participación en el mercado laboral, son los principales factores para que las tasas de empleo de las mujeres sean más bajas. En la mayoría de los Estados miembros, la parentalidad tiene un impacto negativo en las tasas de empleo de las mujeres, mientras que en el caso de los hombres ocurre lo contrario. Se dan desigualdades salariales a pesar de que las mujeres tienen, de media, niveles de cualificación superiores a los de los hombres, lo que se traduce a menudo en diferencias de pensión más adelante. Varios Estados miembros están tomando medidas para mejorar el acceso a servicios de cuidados asequibles y de calidad, pero persisten las dificultades. Solo un número limitado de países han adoptado medidas concretas para abordar la brecha salarial de género, en su mayoría relacionadas con la transparencia salarial.

Las brechas de género en el empleo y los salarios siguen siendo importantes

11,6 p.p.

brecha de género en el empleo en 2018, casi estable desde 2013

9,2 p.p.

impacto de la parentalidad en el empleo (tasas de empleo más bajas para las mujeres con hijos pequeños que para las que no tienen hijos)

16,2 %

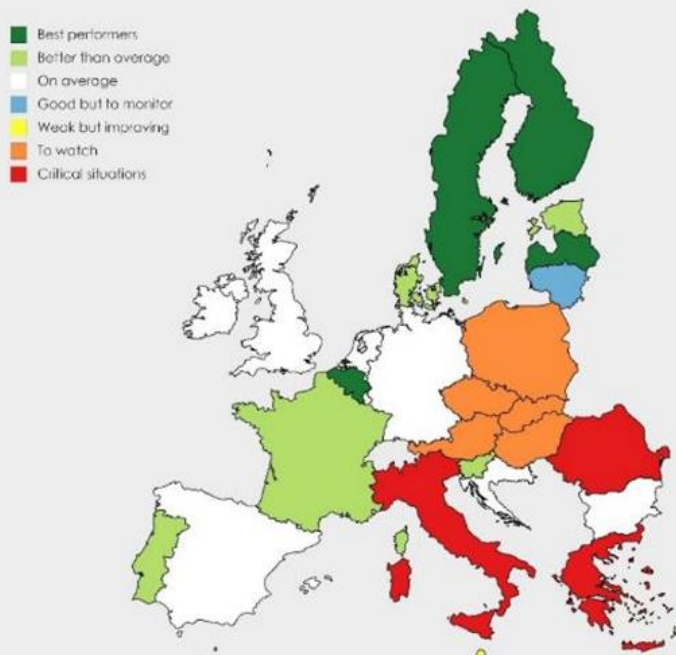
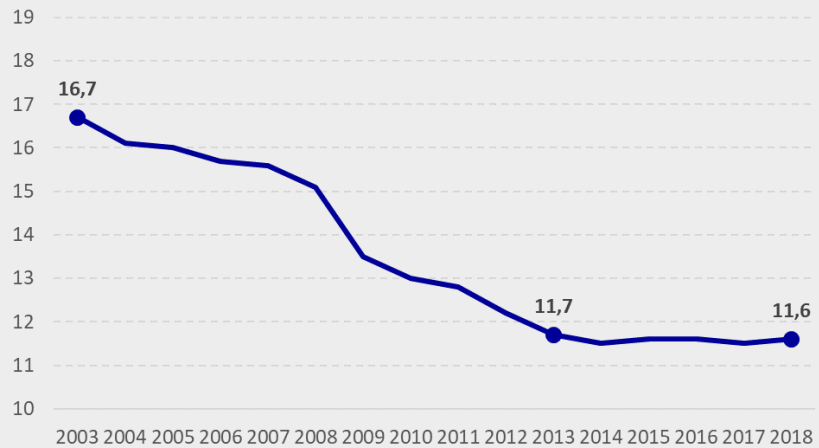
brecha salarial de género (remuneraciones más bajas para las mujeres que para los hombres) en 2017

35,2 %

brecha de género en las pensiones (pensiones más bajas para las mujeres que para los hombres) en 2017

Brecha de género en el empleo 2003-2018, en la UE y por países (2018)

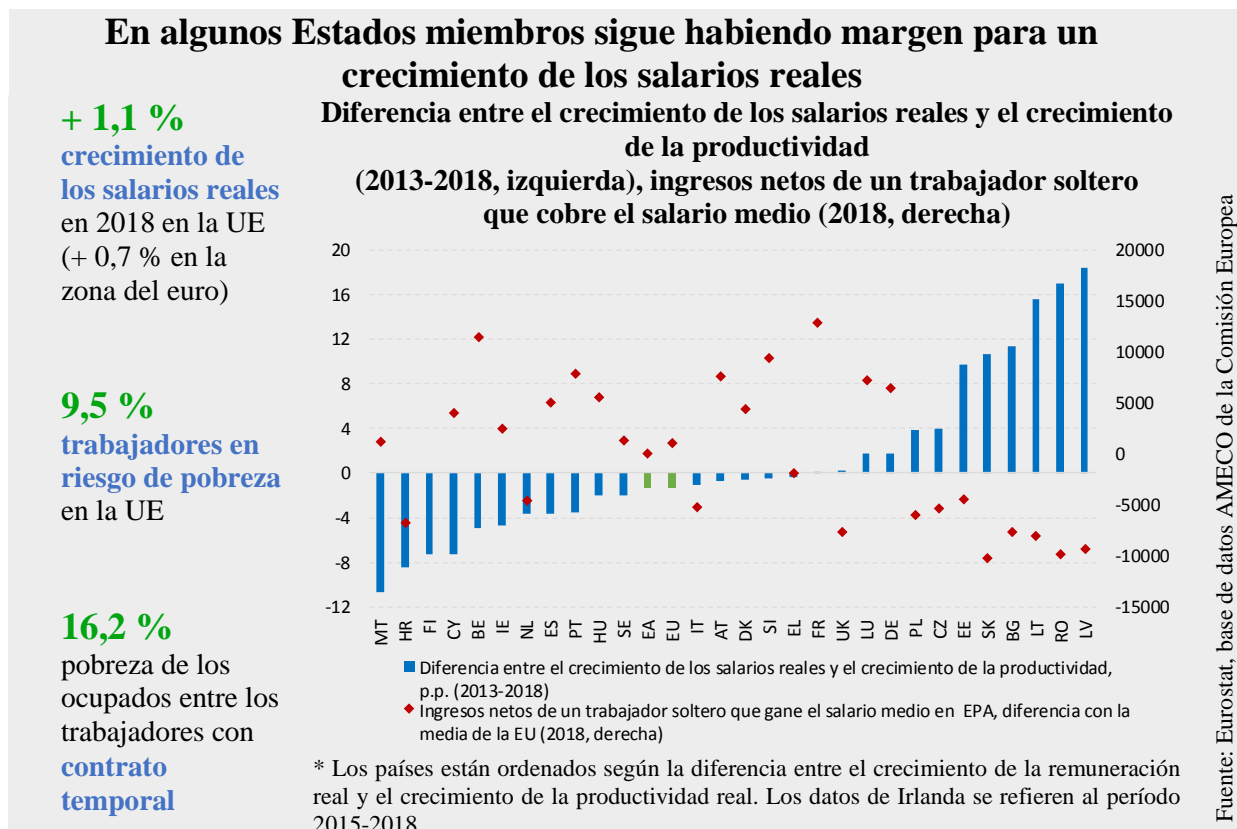
(puntos porcentuales, personas de entre 20 y 64 años)



Fuente: Eurostat, EPA

El crecimiento de los salarios se aceleró en 2018, pero sigue siendo, en general, moderado. En 2018 (y 2019), la evolución de los salarios reales alcanzó la de la productividad. En los cuatro años anteriores, los salarios reales habían aumentado ligeramente por debajo del crecimiento de la productividad en la mayoría de los Estados miembros de la zona del euro. El crecimiento de los salarios ha sido generalmente más rápido (y superior al crecimiento de la productividad) en los países de Europa Central y Oriental, lo que ha contribuido a la convergencia al alza en la UE. En la actualidad, el nivel de ingresos netos de un trabajador que percibe el salario medio (corregido en función de las diferencias de poder

adquisitivo) en la mayoría de los Estados miembros de Europa Central y Oriental sigue estando muy por debajo de la media de la UE, según el cuadro de indicadores sociales. El crecimiento sostenible y equilibrado de los salarios debe responder a las condiciones del mercado laboral y a la evolución de la productividad a medio plazo, teniendo en cuenta las posibles repercusiones en la competitividad de costes, respetando la autonomía de los interlocutores sociales.



La pobreza de los ocupados se mantiene en niveles elevados en total y en muchos Estados miembros. Es considerablemente más alta en el caso de los hogares con personas que trabajan a tiempo parcial o con contratos temporales. Unos salarios mínimos adecuados, ya sean establecidos por ley o mediante negociación colectiva, pueden ayudar a prevenir la pobreza de los ocupados, reduciendo al mismo tiempo la desigualdad salarial y reforzando la demanda agregada. En 2019, los salarios mínimos aumentaron en casi todos los Estados miembros de los 22 en los que existe un salario mínimo establecido por ley.

La educación, la formación y las capacidades influyen considerablemente en las perspectivas de empleo de las personas. La tasa de empleo media en la UE es del 56,1 % para las personas que no han completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria, del 73,4 % para las personas con un nivel medio de cualificaciones y del 84,5 % para las personas con estudios superiores. Adaptarse a las transformaciones de la economía y del mercado laboral, así como a la transición medioambiental, exige una mejora de las capacidades y un reciclaje profesional continuos. A pesar del reconocimiento cada vez mayor del problema y de una serie de iniciativas que se están llevando a cabo en los Estados miembros, la participación de los adultos en actividades de aprendizaje ha aumentado solo de forma limitada en la última década, y solo unos pocos Estados miembros han logrado una mejora más significativa. Sigue siendo especialmente baja (por debajo del 5 %) en el caso de los adultos poco cualificados.

A pesar de que las capacidades son fundamentales para la empleabilidad en todos los Estados miembros de la UE, la participación en la educación para adultos sigue siendo baja

Tasas de empleo por nivel de estudios en 2018
(puntos porcentuales, personas de entre 20 y 64 años)

28,4 p.p.

diferencia entre las tasas de empleo de los **trabajadores con altas y bajas cualificaciones**

El 40,7 %

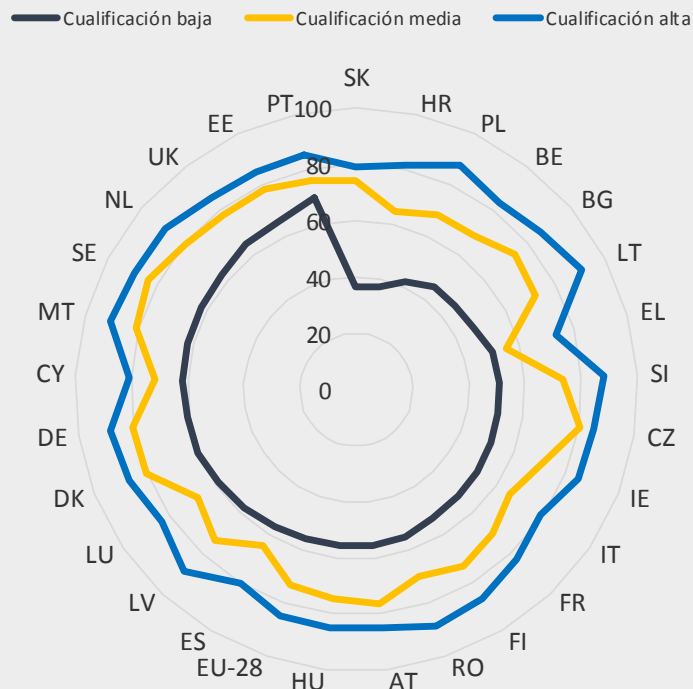
de la población con edades comprendidas entre 30 y 34 años completó con éxito la **educación superior** (superando el objetivo de Europa 2020)

El 11,1 %

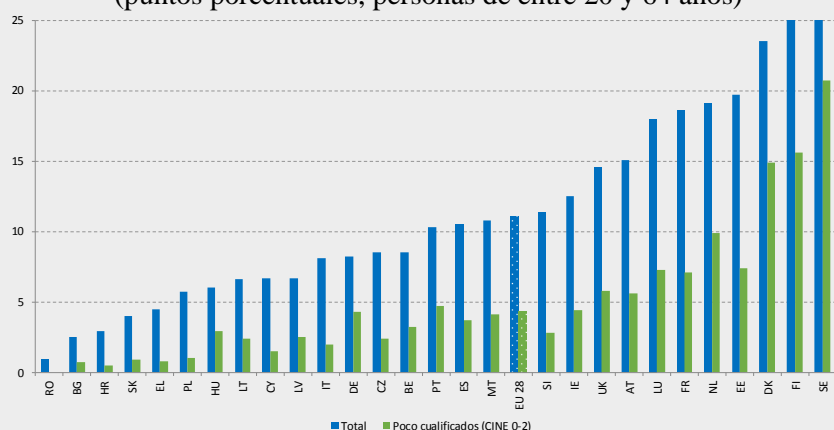
de las personas de entre 25 y 64 años participaron en la **enseñanza para adultos** en 2018

Solo el 4,3 %

de los **adultos poco cualificados** participaron en la enseñanza para adultos en la UE en 2018



Porcentaje de adultos que participaron en la enseñanza, total y con baja cualificación, en 2018
(puntos porcentuales, personas de entre 20 y 64 años)



Fuente: Eurostat.

El empleo temporal difiere significativamente de un Estado miembro a otro, a pesar de permanecer relativamente estable en los últimos años, en torno al 14 %. Siguen existiendo dificultades para que los contratos temporales involuntarios sean un trampolín hacia el empleo indefinido, evitando las «puertas giratorias» entre el desempleo y los trabajos precarios. En algunos Estados miembros se están llevando a cabo reformas con el objetivo de lograr un equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Estas reformas incluyen, en algunos casos,

condiciones más estrictas para la utilización de contratos temporales y una mayor claridad sobre las condiciones laborales.

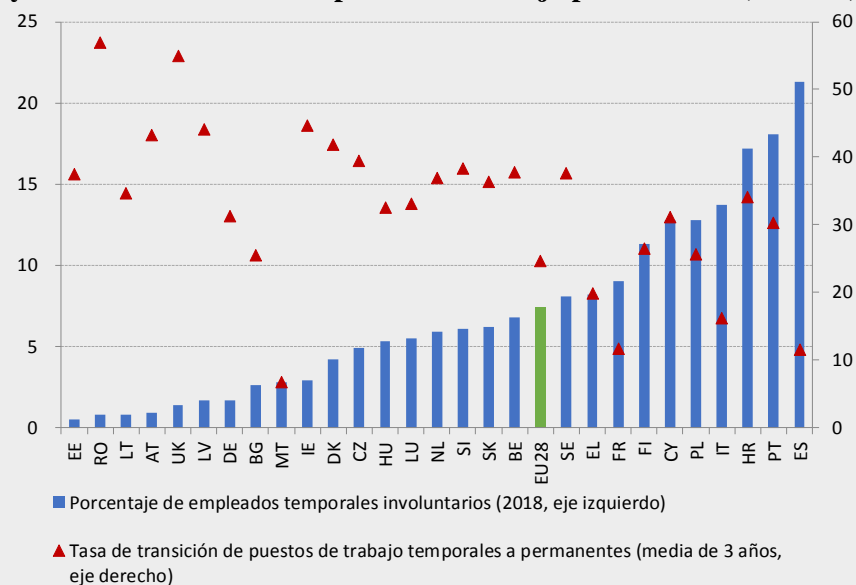
Los contratos temporales a menudo no son un «trampolín»

14,2 %
porcentaje de
trabajadores con
contrato
temporal en 2018

El 53 %
de todos los
empleados
temporales lo son
de forma
involuntaria

El 25,6 %
de todos los
trabajadores
temporales pasan
a un puesto de
trabajo
permanente en el
plazo de un año

Empleados temporales involuntarios como porcentaje del total de empleados (izquierda) y tasa de transición hacia puestos de trabajo permanentes (derecha)



Fuente: Eurostat, EPA.

El trabajo en plataformas digitales es una forma de empleo emergente en los mercados laborales europeos. El análisis del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, basado en la encuesta COLLEEM II y que abarca a más de la mitad de los Estados miembros, indica que el 1,4 % de los trabajadores de esos países prestaron servicios laborales a través de plataformas como trabajo principal en 2018. Se estima que un tercio del trabajo en plataformas digitales de la UE es transfronterizo. Las condiciones laborales de los trabajadores de las plataformas varían considerablemente, dependiendo, por ejemplo, de su condición jurídica (empleado o trabajador autónomo), el tipo de tareas que realizan y el modelo de negocio de su empresa matriz. El auge del trabajo en plataformas digitales abre nuevas oportunidades de empleo y permite que se desarrollen modelos de negocio innovadores, pero también pone en entredicho las prácticas y los marcos jurídicos del mercado laboral (por ejemplo, en lo que se refiere a la protección de las condiciones laborales, el acceso a la negociación colectiva y a los sistemas de protección social), que a menudo no están totalmente adaptados a las nuevas tendencias. Además, plantea nuevas cuestiones en torno al uso de datos personales y de la gestión algorítmica.

Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel fundamental en la ejecución de las políticas de empleo y en facilitar la adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra mediante la orientación y el apoyo activo. Los Estados miembros han tomado medidas para reforzar la prestación de servicios individualizados y están realizando esfuerzos para simplificar los servicios y aumentar su coordinación. Sin embargo, el papel de intermediario de los servicios públicos de empleo continúa siendo desigual en los distintos Estados miembros. Siguen existiendo dificultades para llegar a las personas más alejadas del mercado laboral. Al mismo tiempo, se siguen realizando esfuerzos para reforzar la

cooperación y el intercambio de información y mejores prácticas en el marco de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo.

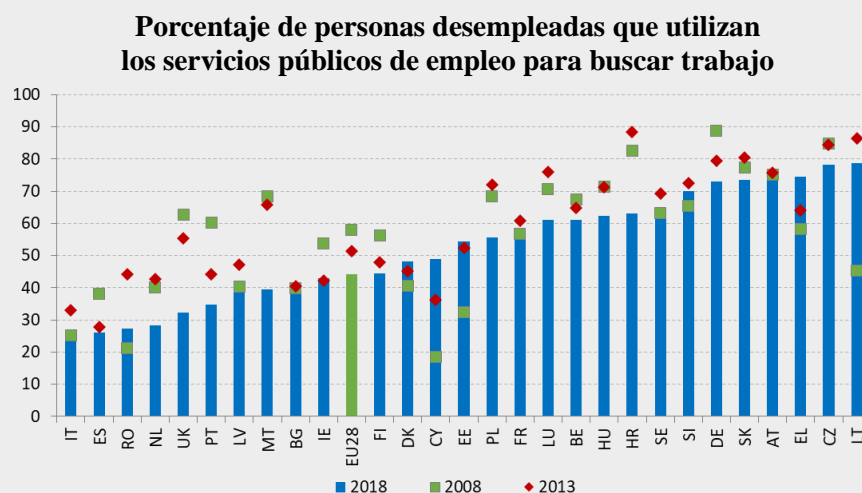
Varios Estados miembros tienen margen para mejorar la adecuación mediante los servicios públicos de empleo

El 44,3 %

de desempleados utilizan los **servicios públicos de empleo** para buscar trabajo

El 21,6 %

de los desempleados recurren a **oficinas de empleo privadas**



Fuente: Eurostat, EPA

Los costes de la vivienda son excesivamente elevados para una parte importante (aunque decreciente) de los hogares. Los costes de la vivienda suponen una carga excesiva para uno de cada diez europeos. Como cabe suponer, se ven más afectados los hogares con menores ingresos y las personas que viven en ciudades. La privación grave en la vivienda permanece estable, y está disminuyendo en algunos Estados miembros de Europa Central y Oriental, donde los problemas relacionados con la calidad de la vivienda han sido más marcados. A pesar de estas mejoras, una parte importante de los hogares de esos países sufren malas condiciones de vivienda. El número de personas sin techo, la forma más extrema de exclusión en materia de vivienda, aumentó en la última década en la mayoría de los Estados miembros. Para hacer frente a este problema, muchos Estados miembros han adoptado estrategias para dar respuestas integradas al sinhogarismo y a la exclusión en materia de vivienda. Hay un mayor reconocimiento de la importancia de los servicios de prevención y una mayor cooperación tanto a nivel de políticas como de prestación de servicios.

Los costes de vivienda excesivamente elevados son un problema en varios Estados miembros

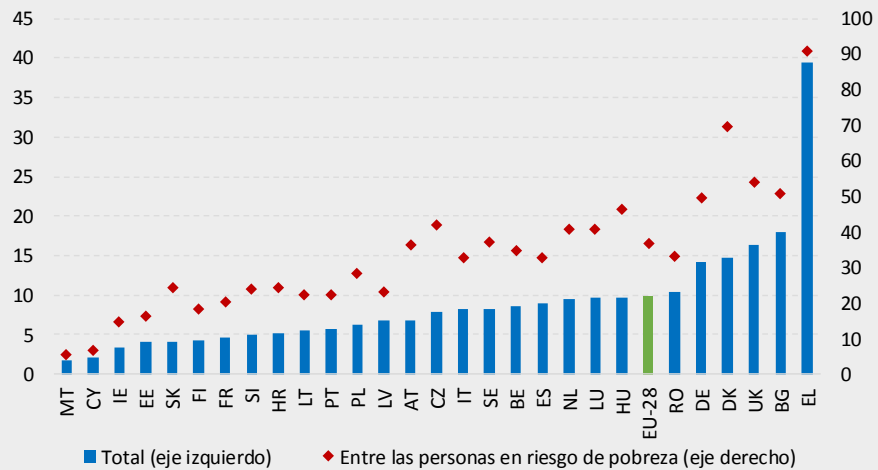
1 de cada 10

europeos sufren una **carga excesiva con los costes de vivienda**

El 3,9 % de la población sufre **privación grave en la vivienda**

El 1,9 % no tienen **baño ni ducha** en su vivienda

Porcentaje de la población que vive en un hogar en el que los costes de vivienda representan más del 40 % de la renta disponible de los hogares, 2018



Fuente: Eurostat, SILC.

Se están modernizando los sistemas de protección social, y varios Estados miembros están ampliando su cobertura y mejorando su adecuación. Existen, sin embargo, algunas dificultades a las que se enfrentan varios grupos (en particular los trabajadores autónomos y los no convencionales), que sufren una mayor incertidumbre económica y tienen un acceso limitado a la protección social. De media, el impacto de las transferencias sociales (sin contar las pensiones) en la reducción de la pobreza se redujo en 2018. Además, el riesgo y el nivel de pobreza de las personas que viven en hogares en los que (casi) todos sus miembros están desempleados ha seguido aumentando. Por término medio, solo alrededor de un tercio de los desempleados de corta duración están cubiertos por prestaciones de desempleo. Aunque en la actualidad existen sistemas de renta mínima en todos los Estados miembros, su adecuación sigue variando considerablemente.

Mejorar la cobertura y la adecuación es fundamental para modernizar los sistemas de protección social

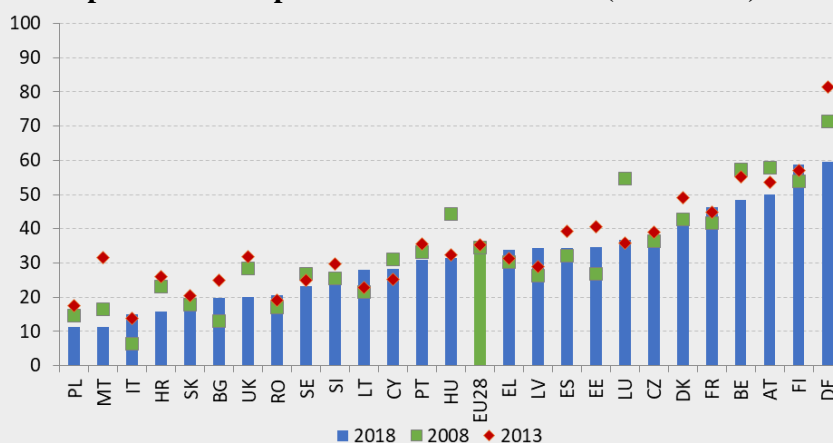
Cobertura de las prestaciones por desempleo para los desempleados de corta duración (< 12 meses)

De media, **las transferencias sociales** (sin contar las pensiones) reducen la pobreza **en un 33,2 %**

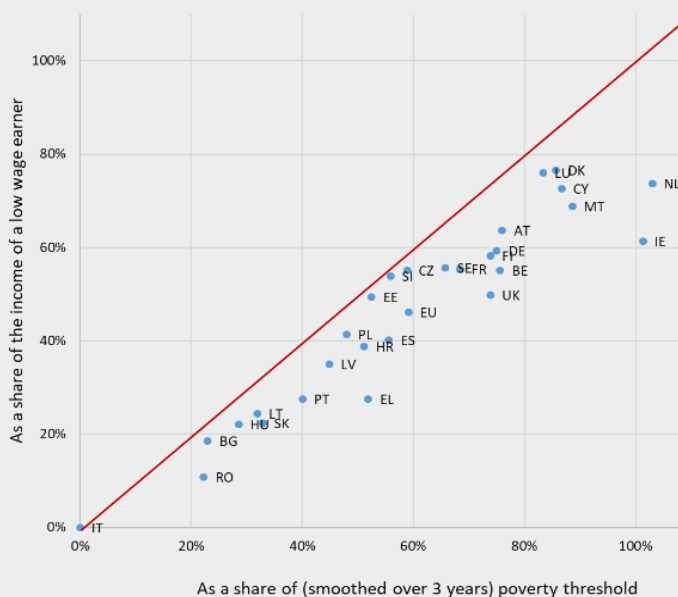
El 32,9 % de los desempleados de corta duración (< 12 meses) están cubiertos por **prestaciones de desempleo**

En 8 Estados miembros los **trabajadores autónomos** no tienen acceso a la protección por desempleo

En 2 Estados miembros la renta neta de los perceptores de la renta mínima está **por encima del umbral nacional de pobreza**



Renta neta de los perceptores de la renta mínima (ejercicio: 2017)



Nota: desde 2018 existe también un régimen de renta mínima en Italia. El trabajador con sueldo bajo considerado gana el 50 % del salario medio y trabaja a tiempo completo.

Fuente: Análisis de la Comisión Europea basado en datos de Eurostat.

Los cambios demográficos hacen claramente necesaria la adaptación de los sistemas actuales de pensiones, de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración. La población en edad de trabajar ya está disminuyendo por término medio en la UE y se prevé que lo siga haciendo. En 11 Estados miembros descenderá más del 3 % en los próximos 5 años. Al mismo tiempo, se prevé un fuerte aumento de la tasa de dependencia de la tercera edad, lo que incita a los Estados miembros a tomar medidas para modernizar sus sistemas de pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, a fin de preservar su adecuación y sostenibilidad, garantizando al mismo tiempo el acceso a unos servicios de calidad. A pesar de que la capacidad de sustitución de los ingresos y de prevención de la pobreza de las pensiones varía considerablemente entre los distintos Estados miembros, garantizar la adecuación de las pensiones está adquiriendo importancia en el debate político. Al mismo tiempo, es especialmente difícil promover el acceso a los sistemas de cuidados de larga duración y la sostenibilidad de estos, ya que en la actualidad muchos Estados miembros dependen en gran medida de los cuidados no profesionales. En consecuencia, algunos de ellos han iniciado reformas destinadas a aumentar la reserva de cuidadores y mejorar la situación de los cuidadores no profesionales (la mayoría de los cuales son mujeres).

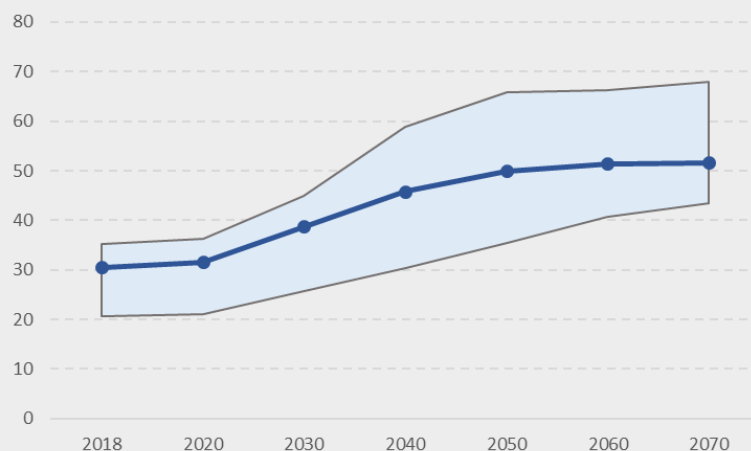
El envejecimiento de la población requiere una modernización de los sistemas de pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración

El 1,7 % de la población declara tener **necesidades de cuidados médicos no satisfechas**

10,2 de **esperanza de vida con buena salud a los 65** para las mujeres y **9,8** para los hombres

De 3 en 2018 a 2 en 2050 **trabajadores adultos que cotizan por persona jubilada**

Tasa de dependencia de vejez (relación entre el número de personas de más de 65 años y el de personas de entre 15 y 64 años) en la UE



Nota: expresada por 100 personas en edad de trabajar (15-64).
El área azul claro destaca los valores mínimos y máximos previstos por año.

Fuente: Eurostat, previsiones de referencia.

El fortalecimiento de la economía social de mercado es indisoluble de la mejora de la calidad del diálogo social. En las orientaciones para el empleo se reconoce la participación de los interlocutores sociales en la concepción y la aplicación de las políticas y las reformas de empleo y sociales. En general, la calidad de la participación a nivel nacional y regional se ha mantenido estable en la mayoría de los Estados miembros, aunque siguen existiendo diferencias entre países. Además, aunque la participación general de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo ha avanzado lentamente, hay margen para un mayor desarrollo. En particular, esto requeriría en algunos Estados

miembros intercambios más previsible y significativo en torno a la preparación de los programas nacionales de reforma, incluidos los plazos asignados.

1. PANORAMA DEL MERCADO LABORAL Y DE LAS TENDENCIAS Y LOS RETOS SOCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA

En este capítulo se presenta una visión general de las tendencias y retos sociales y del mercado laboral en la Unión Europea, y se ofrece una explicación analítica detallada de las cuestiones políticas más importantes en materia social y de empleo. En los siguientes apartados del informe se facilitan las tendencias detalladas por Estados miembros.

1.1 Tendencias del mercado laboral

El número de personas ocupadas aumentó por quinto año consecutivo en 2018, aunque a un ritmo más lento que en 2017 (un 1,3 %, frente a un 1,6 %). El empleo total siguió experimentando un aumento moderado también durante los tres primeros trimestres de 2019, hasta alcanzar los 241,5 millones² en el tercer trimestre de 2019, lo que supone alrededor de 2,1 millones más que el año anterior, y el nivel más alto alcanzado hasta la fecha en la UE. Se prevé que el empleo total aumente anualmente un 1 % en 2019 y un 0,5 % en 2020³. En comparación con el nivel más bajo registrado en el primer trimestre de 2013, más de 17 millones adicionales de personas encontraron trabajo en la UE, de las cuales 11 millones en la zona del euro.

La tasa de empleo de las personas con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años siguió avanzando hacia el objetivo de Europa 2020. En 2018, aumentó un punto porcentual hasta alcanzar el 73,2 % de media anual, y en el segundo trimestre de 2019 alcanzó el 73,9 %, 0,8 puntos porcentuales más que en el mismo trimestre del año anterior. La tasa de empleo aumentó al mismo ritmo en la zona del euro, un aumento anual de 0,8 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 72,7 % en el segundo trimestre de 2019. Tanto en la UE como en la zona del euro, estos son los niveles más altos alcanzados hasta la fecha. Si la tendencia positiva se mantiene al ritmo actual, la UE estaría en condiciones de alcanzar su objetivo de una tasa de empleo del 75 %. Sin embargo, la ralentización actual de la actividad económica unida a la reducción de la oferta de mano de obra en algunos Estados miembros indican que la tasa de empleo puede aumentar más lentamente en los próximos trimestres de 2019 y en 2020, por lo que es posible que solo se acerque al objetivo de 2020 sin alcanzarlo⁴.

Un aumento de la participación en el mercado laboral acompañó la tendencia positiva de la tasa de empleo. La tasa de actividad del grupo de edad 20-64 años alcanzó el 78,7 % en la UE y el 78,5 % en la zona del euro en el segundo trimestre de 2019 (un año antes fue del 78,4 % y del 78,3 %, respectivamente). Como en años anteriores, el aumento de la participación en el mercado laboral se basó principalmente en los trabajadores de más edad (entre 55 y 64 años) y, en menor medida, en las mujeres.

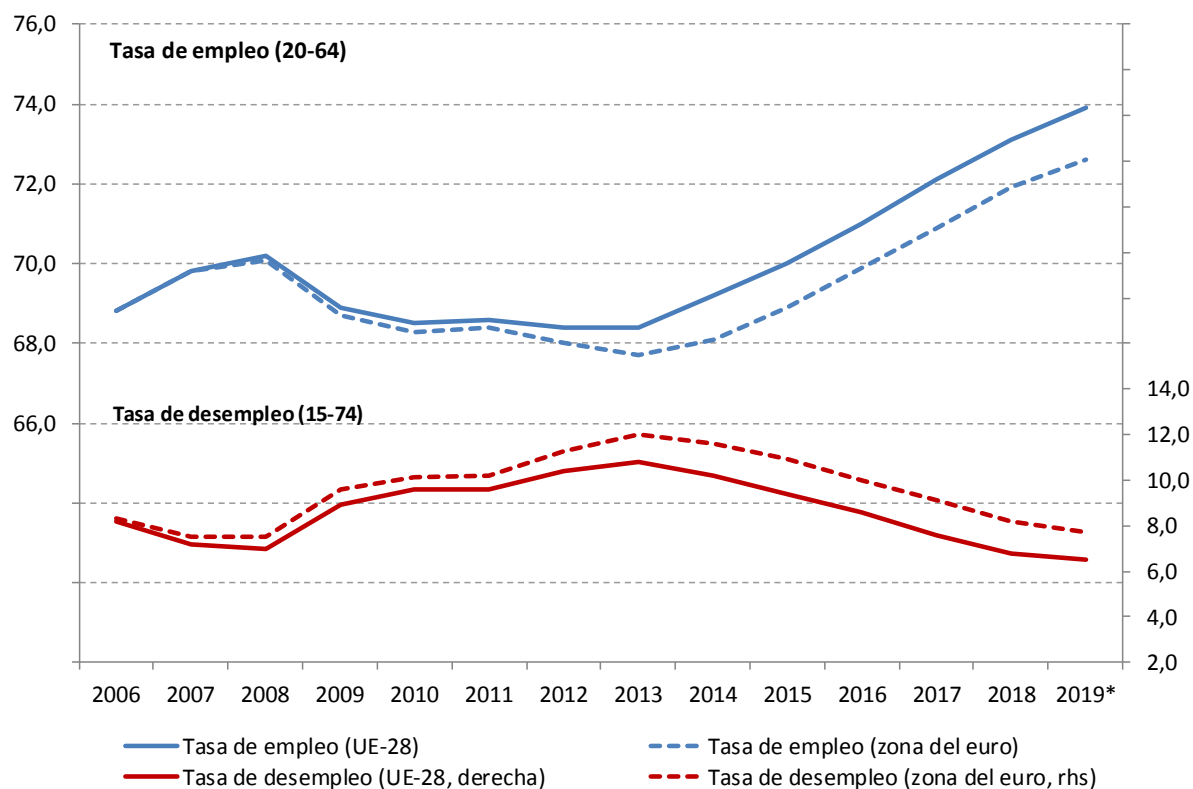
² Las cifras de empleo total proceden de las cuentas nacionales (concepto interior), otras cifras proceden de los datos de la Encuesta de Población Activa. En este capítulo se utilizan cifras trimestrales desestacionalizadas.

³ Según las previsiones económicas de otoño de 2019 de la Comisión.

⁴ El Indicador de resultados en materia de empleo de 2019 y el Informe anual de resultados en materia de empleo de 2019 del Comité de Empleo estiman que la tasa de empleo alcanzará el 73,8 % en 2019 y el 74,3 % en 2020 (según las previsiones económicas de primavera de 2019 de la Comisión y las proyecciones demográficas de Eurostat para 2015).

Gráfico 1: Las tasas de empleo y desempleo registraron el mejor comportamiento en la UE hasta la fecha

Tasas de empleo y de desempleo en la UE y en la zona del euro



*Media del T1 y el T2, desestacionalizada.

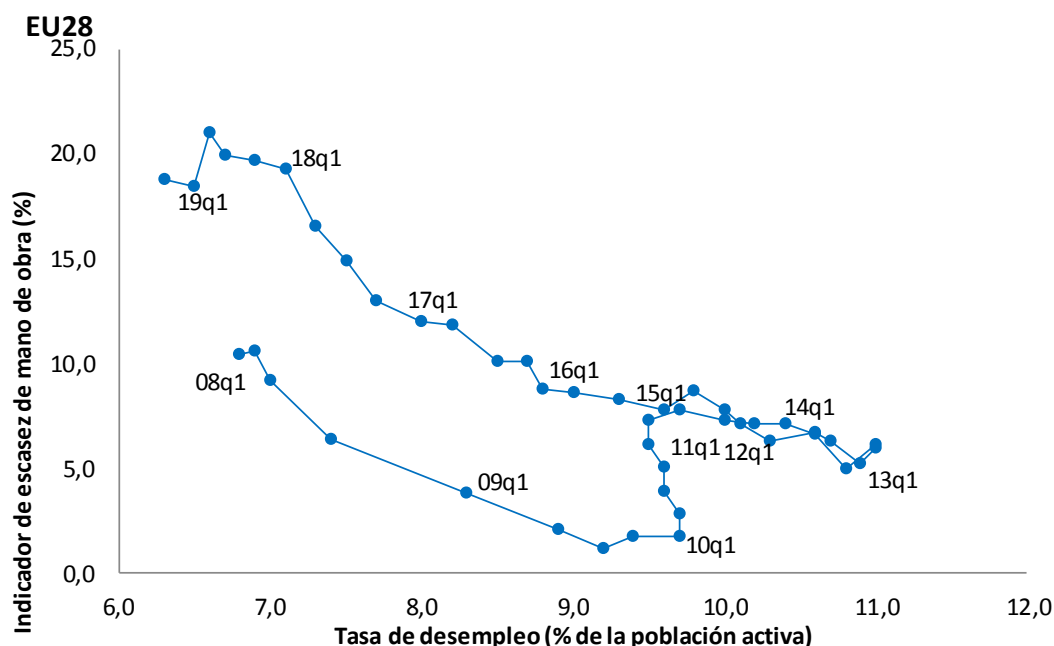
Fuente: Eurostat, EPA.

El número total de horas trabajadas está aumentando de forma más lenta pero constante, y ya ha superado por fin el pico de 2008. Desde que empezó la recuperación en 2013, el número de personas ocupadas ha aumentado de forma significativamente más rápida que el volumen de horas trabajadas (entre el segundo trimestre de 2013 y el segundo trimestre de 2019, el primero aumentó un 7,7 %, mientras que el segundo lo hizo un 7,1 %). Esto refleja en parte un descenso estructural a largo plazo, exacerbado por un aumento del trabajo a tiempo parcial (involuntario) a raíz de la crisis y un desplazamiento del empleo hacia sectores con una menor intensidad de horas de trabajo. Sin embargo, el volumen de horas trabajadas ha subido en 2018, superando por primera vez el nivel máximo, alcanzado en 2008, en un 0,3 %.

La tasa de desempleo siguió disminuyendo en 2018 y en los tres primeros trimestres de 2019. La fuerte creación de empleo, en un contexto de aumento moderado de la participación en el mercado laboral, se tradujo en un nuevo descenso del desempleo. En el tercer trimestre de 2019, la tasa de desempleo (15-74) descendió hasta el 6,3 % en la UE y el 7,5 % en la zona del euro, frente al 6,7 % y el 8 % respectivamente de un año antes. En términos absolutos, esto corresponde a 15,6 millones de desempleados en la UE, alrededor de 1 millón menos que en el mismo trimestre del año anterior, y casi 11 millones menos desde el máximo observado en el segundo trimestre de 2013. A pesar de la caída de las tasas de desempleo el pasado año en todos los Estados miembros, persiste un grado significativo de heterogeneidad (como se muestra en el apartado 3.1.1), con algunos países en niveles muy bajos (y con márgenes reducidos para más mejoras) y otros aún lejos de los mínimos anteriores a la crisis.

Gráfico 2: Si bien las empresas señalan un alto nivel de escasez de mano de obra, existen indicios de una mejora de la adecuación entre la oferta y la demanda en el mercado laboral

Curva de Beveridge en la UE



Fuente: Eurostat, EPA y encuesta de coyuntura. Nota: cifras desestacionalizadas.

La escasez de mano de obra se encuentra en un nivel elevado, a pesar de un ligero descenso respecto al año anterior Desde el inicio de la recuperación, el porcentaje de empresas que señalan la disponibilidad de mano de obra como factor de limitación de la producción⁵ ha aumentado de forma continua en la UE pasando, aproximadamente, de un 5 % a finales de 2012 a un 20 % en 2018. La curva de Beveridge⁶ (gráfico 2) muestra que este aumento se acompañó de un descenso continuo del desempleo, a pesar de que el movimiento hacia afuera de la curva que se produjo entre 2010 y 2013 apunta a una menor eficiencia de la adecuación en el período posterior a la crisis en comparación con el período anterior a la crisis⁷. Con la reciente ralentización económica, el número de empresas que señalan escasez de mano de obra ha disminuido ligeramente en 2019, mientras que el desempleo ha seguido descendiendo, tal como se ha mencionado anteriormente. Aunque es pronto para juzgar si la curva de Beveridge está mostrando un cambio de tendencia, el comportamiento de los últimos trimestres indica que se está produciendo un movimiento hacia adentro, coherente con una mejora general en el proceso de adecuación (aunque la situación difiere sustancialmente entre Estados miembros).

El desempleo de larga duración y el juvenil también siguen disminuyendo. La mejora continua de las condiciones del mercado laboral se tradujo en una reducción del número de desempleados de larga duración (es decir, las personas desempleadas durante más de un año). El número de personas en esta situación ascendió a 6,2 millones en el segundo trimestre de

⁵ Este indicador forma parte de la encuesta de coyuntura de la UE.

⁶ La curva de Beveridge es la representación gráfica de la relación entre el desempleo y una medida de las vacantes (la tasa de vacantes o, como en este caso, un indicador de la escasez de mano de obra).

⁷ Para obtener más información, véase el informe *Labour Market and Wage Developments in the EU, 2019* [«Evolución del mercado laboral y de los salarios en Europa, 2019», documento en inglés].

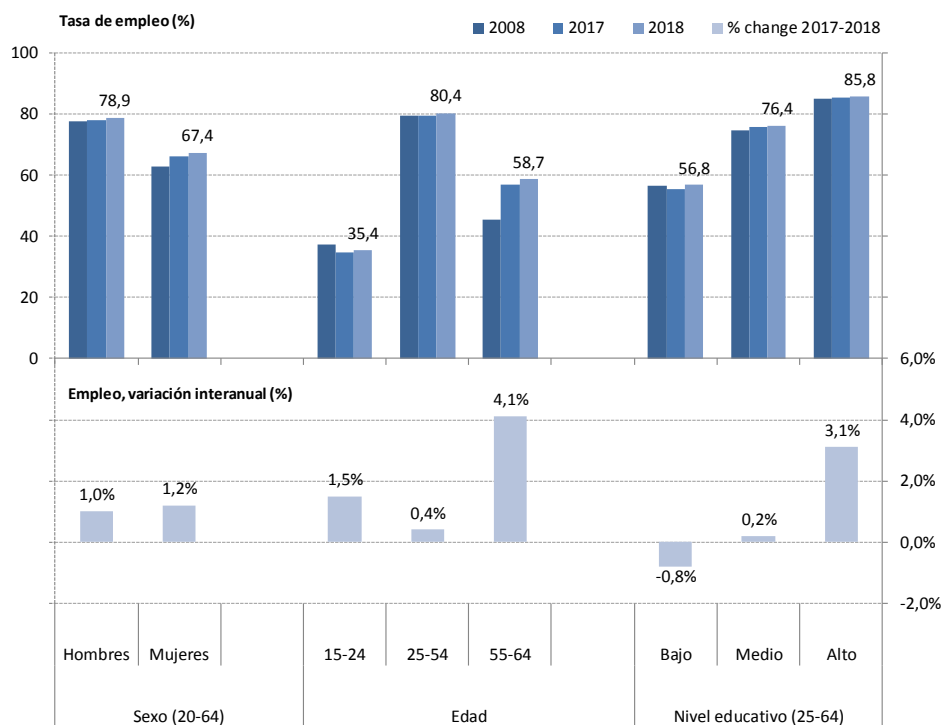
2019, es decir, 1,1 millones (o el 15 %) menos que en el mismo trimestre de 2018. El desempleo de larga duración se sitúa en el 2,5 % de la población activa, por lo que ha alcanzado el nivel mínimo anterior a la crisis, del tercer trimestre de 2008 (mientras que en la zona del euro todavía está por encima, en el 3,3 % frente al 2,8 %). También se observa una notable mejora en la situación de los jóvenes demandantes de empleo. La tasa de desempleo juvenil experimentó una bajada de 1 punto porcentual en la UE, hasta situarse en el 14,4 % en el tercer trimestre de 2019, y de 0,9 puntos en la zona del euro, hasta situarse en el 15,8 % (no obstante, en España, Italia y Grecia aún se registran tasas superiores al 30 %). En total, 3,2 millones de personas de entre 15 y 24 años están desempleadas en la UE, y esta cifra se eleva a 5,5 millones cuando se tienen en cuenta los que ni estudian ni trabajan (ninis). Sin embargo, la tasa de ninis mejoró en el último año, pasando en el primer trimestre de 2019 del 10,6 % al 10,2 % en la UE, y del 10,8 % al 10,3 % en la zona del euro. Estos índices son los más bajos registrados hasta la fecha.

A pesar de la disminución de la tasa de ninis, el abandono escolar prematuro se ha estabilizado. Tras haber disminuido de forma constante durante la última década, la tasa de abandono escolar en la educación y la formación (de jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años) se estabilizó en el 10,6 % en 2017 y 2018. Por tanto, aunque esta cifra está muy cerca del objetivo del 10 % de Europa 2020, hay cabida para una mayor reducción⁸. Por el contrario, el objetivo de Europa 2020 de titulados en educación superior (40 % en el grupo de edad 30-34) se alcanzó en 2018, con un porcentaje del 40,7 % (0,8 puntos porcentuales más que en 2017).

⁸En la Comunicación «Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura», de 14 de noviembre de 2017 [COM(2017) 673 final], la Comisión señaló su objetivo de reducir el índice de referencia de abandono escolar a un 5 % de aquí a 2025.

Gráfico 3: Los trabajadores de más edad y los altamente cualificados son los principales motores del crecimiento del empleo

Tasas de empleo y crecimiento del empleo en diferentes grupos de la UE



Fuente: Eurostat, EPA.

Los trabajadores de más edad siguen siendo el principal motor del crecimiento del empleo. Como en años anteriores, en 2018 los trabajadores de más edad (de 55 a 64 años) experimentaron el mayor aumento en el empleo en comparación con otros grupos de edad (gráfico 3): el número de personas empleadas de este grupo aumentó un 4,1 % en 2018 (un índice de crecimiento similar al de 2017, cuando alcanzó el 4,3 %). La tasa de empleo de los trabajadores de más edad aumentó en consecuencia 1,6 puntos porcentuales hasta situarse en el 58,7 % en 2018, el nivel más alto alcanzado (más de 13 puntos porcentuales por encima de 2008). El empleo también creció entre otros grupos de edad, aunque a un ritmo más lento. En particular, el número de jóvenes (de 15 a 24 años) ocupados aumentó a un ritmo comparable al de 2017 (un 1,5 % frente a un 1,6 %), lo que dio lugar a un aumento de la tasa de empleo juvenil de 0,8 puntos porcentuales, hasta el 35,4 % (sin embargo, este porcentaje sigue estando 1,9 puntos porcentuales por debajo del nivel de 2008). El empleo de los adultos en edad de máximo rendimiento (25-54) aumentó un 0,4 %, lo que dio como resultado una tasa de empleo del 80,4 % en 2018.

La tasa de empleo de las personas nacidas fuera de la UE sigue aumentando. En el tramo de edad de 20 a 64 años, aumentó hasta el 64,5 % en 2018 (1,5 puntos porcentuales más que en 2017), lo que corresponde a un aumento en términos absolutos desde los 17,4 millones hasta los 18,3 millones. La tasa de empleo de este grupo contrasta con el 73,9 % de media de los nacidos en la UE⁹ (0,9 puntos porcentuales más que en 2017). Por lo tanto, aunque se reduce ligeramente, la diferencia sigue siendo considerable, tras haber aumentado durante la

⁹ Este grupo se refiere la media de la UE de las personas que son autóctonas de sus Estados miembros.

crisis (más de 9 puntos porcentuales en 2018, frente a menos de 5 puntos porcentuales en 2008).

El empleo sigue aumentando algo más rápido en el caso de las mujeres que en el de los hombres, pero la brecha de género en el empleo sigue siendo grande. En 2018, el crecimiento del empleo fue 0,2 puntos porcentuales más rápido para las mujeres que para los hombres (mismo valor que en 2017). Sin embargo, esta pequeña diferencia no ha sido suficiente para reducir la brecha de género en el empleo (es decir, la diferencia en las tasas de empleo por sexo), que se mantuvo estable en 11,5 puntos porcentuales. Tras un importante descenso durante la crisis (ascendía a 15 puntos porcentuales en 2008) que reflejaba un mayor impacto de la recesión en el empleo masculino, este indicador se ha mantenido prácticamente sin cambios desde 2014. Esta brecha es especialmente elevada para las mujeres de entre 30 y 34 años, de 14,5 puntos porcentuales (relacionada principalmente con la procreación), para las mujeres de entre 55 y 64 años, de 13,7 puntos porcentuales, y para las mujeres con baja cualificación, de 21,1 puntos porcentuales (frente a los 10,9 y los 6,8 puntos porcentuales para las mujeres con cualificación media y alta, respectivamente).

Las personas altamente cualificadas constituyen una proporción cada vez mayor de la mano de obra. Esto forma parte de una tendencia a largo plazo, ya que el empleo que depende de tareas altamente cualificadas está aumentando, al tiempo que la mano de obra de los Estados miembros está cada vez más cualificada¹⁰, lo que refleja la demanda y la oferta crecientes de trabajadores altamente cualificados en la economía. El número de personas empleadas (grupo de edad 25-64) con educación superior aumentó un 3,1 % en 2018, lo que dio lugar a una tasa de empleo del 85,8 % dentro de este grupo. Solo se registró un ligero aumento del 0,2 % entre los trabajadores con cualificaciones medias (es decir, los que han completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria), que alcanzaron una tasa de empleo del 76,4 %. Por el contrario, el número de trabajadores con cualificación baja (esto es, con educación secundaria de primer ciclo o inferior) siguió disminuyendo, un 0,8 % (tras un 0,3 % en 2017). Sin embargo, dado que la población total de trabajadores con baja cualificación de entre 25 y 64 se está reduciendo (solo en 2018 sufrió una disminución de 1,7 millones, o un 2,7 %) como parte de una tendencia que refleja el envejecimiento de la población y el nivel educativo más alto de las generaciones más jóvenes, la tasa de empleo de este grupo aumentó en realidad, pasando del 55,6 % en 2016 al 56,8 % en 2018. La brecha entre las tasas de empleo de los trabajadores con cualificaciones bajas y altas sigue disminuyendo (partiendo de un máximo de 31,4 puntos porcentuales en 2013), pero se sitúa en 29 puntos porcentuales, un nivel muy elevado que indica la necesidad de actuar para aumentar la empleabilidad de las personas con bajos niveles educativos, en particular mediante el aumento de la capacitación y el reciclaje profesional.

La mayoría de los puestos de trabajo adicionales creados en 2018 son indefinidos y a tiempo completo, pero el porcentaje de trabajadores temporales sigue siendo considerable. De los 2,7 millones de empleados adicionales (15-64) registrados en 2018, casi todos tuvieron contratos indefinidos; el número de empleados temporales aumentó solo en 55 000 en el mismo período (frente a 0,8 millones el año anterior). No obstante, el aumento de los contratos indefinidos no fue suficiente para reducir el porcentaje de empleados temporales en el total de empleados, que disminuyó solo en 0,1 puntos porcentuales, hasta el 14,2 %, en

¹⁰ Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual review 2019*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9485>

2018. El número de trabajadores autónomos (15-64) se redujo en 160 000, continuando la lenta disminución registrada en años anteriores, por lo que representan el 13,5 % del total de trabajadores (frente al 13,7 % en 2017 y al 14,4 % en 2013). Por último, la mayoría de los puestos de trabajo adicionales (+ 2,4 millones) eran a tiempo completo, mientras que el número de trabajadores a tiempo parcial se mantuvo prácticamente constante. En consecuencia, el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial (de 15 a 64 años) disminuyó ligeramente por tercer año consecutivo (0,2 puntos porcentuales, hasta situarse en el 19,2 % en 2018), aunque se mantuvo casi 2 puntos porcentuales por encima del nivel de 2008. En el lado positivo, el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial involuntario del total de trabajadores a tiempo parcial ha seguido disminuyendo (pasando de un máximo del 29,6 % en 2014 al 24,6 % en 2018), aunque sigue siendo considerable.

Examinando la evolución por sector, el empleo sigue desplazándose hacia el sector servicios. Siguiendo la tendencia de los últimos años, en 2018 el mayor número de puestos de trabajo se creó en el sector servicios¹¹ (2,6 millones de personas adicionales ocupadas en 2018, o un aumento del 1,5 % con respecto a 2017; sobre la base de las cuentas nacionales). Este incremento siguió haciendo que aumentara el porcentaje de los servicios en el total del empleo, que en la última década experimentó un crecimiento continuo pasando del 70,1 % en 2008 al 74 % en 2018. En términos absolutos, la industria registró el segundo mayor incremento en 2018 (de 470 000), lo que corresponde a un aumento del 1,3 % con respecto al año anterior (en consonancia con los resultados registrados en 2017 y 2016). Por segundo año consecutivo, el número de personas empleadas en la construcción aumentó en más de un 2 % (337 000 personas), consolidando la recuperación iniciada en 2015. Sin embargo, el número de personas empleadas en este sector todavía es casi un 13 % menor que en 2008. Por último, tras haberse estabilizado en 2017, el empleo en la agricultura empezó a disminuir de nuevo en 2018 (un 2,5 %), en consonancia con su tendencia a largo plazo. El porcentaje de la agricultura en el empleo total cayó del 5,4 % en 2008 al 4,3 % en 2018.

1.2 Tendencias sociales

El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social¹²¹³ siguió disminuyendo. Esta tendencia a la baja continuó en 2018 por sexto año consecutivo (gráfico 4), y el número

¹¹ En el sector servicios, el mayor aumento porcentual se registró en las «actividades de información y comunicación» (+3,9 %), seguidas de las «actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades administrativas y servicios auxiliares» (respectivamente, un 3,4 % y un 2,9 % en 2017). En cambio, los «servicios financieros y de seguros» registraron un descenso del 0,7 %.

¹² Las personas en riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE, por sus siglas en inglés) son personas que se encuentran en riesgo de pobreza (AROP, por sus siglas en inglés), sufren privación material grave (SMD, por sus siglas en inglés) o viven en hogares con (casi) todos sus miembros desempleados, es decir, con intensidad laboral muy baja (VLWI, por sus siglas en inglés).

Las personas en riesgo de pobreza son personas que viven en un hogar cuya renta disponible equivalente es inferior al 60 % de la mediana de la renta nacional equivalente (este indicador es por tanto un indicador de pobreza de ingresos).

Las personas sufren privación material grave si viven en un hogar que no es capaz de permitirse al menos cuatro de los siguientes elementos: 1) pagar el alquiler / la hipoteca / las facturas de servicios básicos a tiempo; 2) calentar correctamente su vivienda; 3) hacer frente a gastos imprevistos; 4) comer carne, pescado o proteínas equivalentes en días alternos; 5) pasar una semana de vacaciones al año fuera del hogar; 6) tener acceso a un coche para uso privado; 7) disponer de lavadora; 8) tener televisión en color; y 9) tener teléfono.

de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se redujo a 110 millones de personas (o el 21,9 % de la población total), casi 2,7 millones menos que en 2017 (unos 2 puntos porcentuales menos que en 2008). La tendencia general reflejó una disminución de la privación material grave y, en menor medida, del porcentaje de hogares con una intensidad laboral muy baja, mientras que la tasa de riesgo de pobreza se mantuvo en general estable. Globalmente, estos datos están en consonancia con la recuperación del empleo y el aumento de la renta disponible. Si la tendencia positiva continúa al ritmo actual, la UE estaría bien situada para registrar en 2020 un descenso de unos 13 millones en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión desde 2008 (frente al objetivo de 20 millones de Europa 2020). Sin embargo, la ralentización actual de la actividad económica apunta a que el descenso real puede ser menos importante.

Continúa la fuerte disminución del número de personas que sufren privación material grave. Más de 3 millones de personas dejaron de estar en situación de privación material grave en 2018, lo que redujo el número total de personas afectadas a 29,7 millones o al 5,9 % de la población de la UE. Esta disminución supone una mejora significativa por sexto año consecutivo, lo que pone de manifiesto una mejora de la situación material de los hogares. Dado que la caída de este indicador está provocada por un buen resultado en los Estados miembros en los que la privación material grave es más elevada (véase el apartado 3.4), los puntos de mejora general señalan una continua convergencia social al alza.

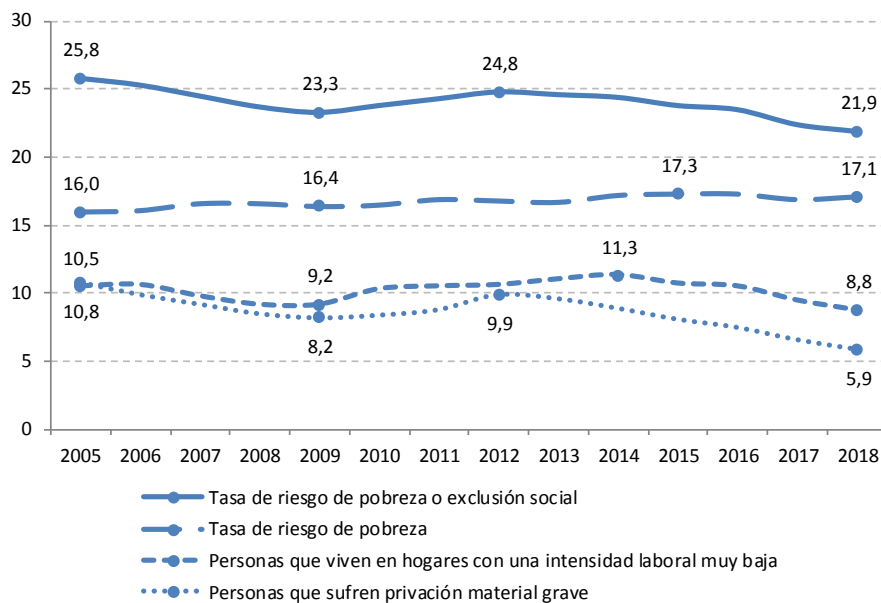
Un mercado laboral sólido ha contribuido a una nueva reducción del número de personas que viven en hogares en los que casi todos sus miembros están desempleados. El número de personas que viven en hogares con una intensidad de trabajo muy baja se redujo aún más, en unos 3 millones de personas. Estas personas representan el 8,8 % de la población, un nivel bastante inferior a la situación anterior a la crisis.

Las personas que viven en hogares donde (casi) todos sus miembros están desempleados son personas de 0 a 59 años que viven en un hogar cuyos miembros adultos (18-59 años) trabajaron menos del 20 % de su tiempo de trabajo potencial total durante el año anterior (es decir, durante el ejercicio fiscal de referencia).

¹³ Las estadísticas sobre la renta EU-SILC se refieren al ejercicio anterior, con la salvedad del Reino Unido (año del estudio) e Irlanda (renta de los 12 meses previos al estudio)

Gráfico 4: El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social está disminuyendo, mientras que el porcentaje de personas en riesgo de pobreza sigue siendo en general estable

Porcentaje de la población en riesgo de pobreza o exclusión social y sus subcomponentes (2005-2017).



Fuente: Eurostat, SILC.

El porcentaje de la población en riesgo de pobreza sigue siendo elevado a pesar de la fuerte recuperación. El indicador de pobreza relativa se mantiene estable en general, aumentando marginalmente desde el 16,9 % del año anterior hasta el 17,1 %. El número de personas que viven en hogares con una renta disponible equivalente inferior al 60 % de la mediana nacional es ligeramente superior a 86 millones, 1 millón de personas más que el año anterior. Si bien los últimos datos de los indicadores adelantados de Eurostat¹⁴ señalan que los índices de pobreza van en descenso, esta disminución se ha detenido tras una fuerte mejora en 2017.

El riesgo de pobreza de los ocupados se ha mantenido globalmente estable en un nivel elevado en 2018. En 2018, el porcentaje de personas ocupadas en riesgo de pobreza aumentó en 0,1 puntos porcentuales con respecto a 2017 y se mantiene próximo al máximo registrado en 2016. El 9,5 % de las personas con empleo viven en un hogar cuyos ingresos son inferiores al 60 % de la mediana (1,2 puntos porcentuales por encima del mínimo alcanzado en 2010). Las personas que trabajan a tiempo parcial y con contratos temporales están más expuestas a este riesgo, pero en algunos Estados miembros este riesgo también es relativamente elevado para los trabajadores a tiempo completo y los trabajadores con contrato indefinido (véanse también los apartados 3.1.1 y 3.4.1).

Las tendencias en el grado de pobreza indican que en algunos países el crecimiento económico no beneficia a todos. El diferencial relativo mediano de pobreza de ingresos, que

¹⁴ Los datos de EU-SILC se refieren en la mayoría de los Estados miembros a los ingresos registrados el año anterior (esto es, los ingresos de 2017 para las SILC de 2018). Eurostat publicó indicadores adelantados para los ingresos de 2018 (es decir, indicadores EU-SILC publicados en 2019). Véase la nota metodológica y los resultados de Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/income-inequality-and-poverty-indicators>.

mide a qué distancia del umbral de pobreza se encuentran las personas en riesgo de pobreza (es decir, cuán de pobres son los pobres), aumentó medio punto hasta situarse en el 24,6 % en 2018. Esto refleja las distintas tendencias entre los Estados miembros, que en conjunto indican que las repercusiones positivas del crecimiento económico no siempre llegan a las personas más pobres.

El riesgo y el grado de pobreza de las personas que viven en hogares en los que (casi) todos sus miembros están desempleados ha seguido aumentando. La tasa de riesgo de pobreza de las personas que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja (menos del 20 % de su capacidad) es elevada (62,1 % en 2018) y ha aumentado constantemente por quinto año consecutivo. El Comité de Protección Social ha señalado esto como una tendencia a vigilar¹⁵. También existen diferencias cada vez mayores entre la renta mediana de estas personas y el umbral de riesgo de pobreza (véase el apartado 3.4.1), lo que apunta a posibles lagunas en la adecuación y la cobertura de las prestaciones.

A pesar de las continuas mejoras, los niños siguen enfrentándose a un alto riesgo de pobreza o exclusión social. En 2018, el porcentaje de niños en riesgo de pobreza o exclusión social en la EUROPA DE LOS VEINTIOCHO descendió 0,6 puntos porcentuales hasta situarse en el 24,3 %. Sin embargo, esta tasa sigue siendo superior a la de la población en general. En todos los Estados miembros, los niños cuyos padres poseen bajas cualificaciones se enfrentan a un riesgo significativamente mayor de pobreza o exclusión social, lo que apunta a la persistencia de la desigualdad de oportunidades.

La renta familiar agregada sigue creciendo. La renta bruta disponible de los hogares (RBDH) aumentó por quinto año consecutivo en 2018. El aumento anual estuvo en consonancia con las mejoras generales del PIB real per cápita (que aumentó en torno al 1,8 %), lo que indica que el reciente crecimiento está beneficiando a los hogares.

La desigualdad de ingresos se mantiene en un nivel elevado. De media, el 20 % más rico de los hogares de los Estados miembros cuenta con unos ingresos unas cinco veces superiores a los del 20 % más pobre de los hogares. En 2018, este porcentaje aumentó tras un primer descenso el último año, y permanece en un nivel elevado en muchos Estados miembros (véase el apartado 3.4). Sin embargo, los últimos indicadores adelantados de Eurostat muestran que se prevé una disminución¹⁶.

El porcentaje de la renta obtenido por el 40 % de la población con las rentas más bajas (S40) se mantuvo estable tras un aumento en 2017. En muchos países, este grupo, que se compone de trabajadores con ingresos bajos y de los beneficiarios de prestaciones sociales, ha visto empeorar o estancarse su porcentaje de la renta, incluso antes de la crisis económica. No obstante, se requerirán nuevas mejoras en el S40 para invertir las tendencias anteriores de la última década.

¹⁵ Informe anual de 2019 del Comité de Protección Social.

¹⁶ Indicadores adelantados de Eurostat para los ingresos de 2018 (es decir, indicadores EU-SILC publicados en 2019). Véase la nota metodológica y los resultados de Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/income-inequality-and-poverty-indicators>.

2. INSTANTÁNEAS DEL CUADRO DE INDICADORES SOCIALES

El pilar europeo de derechos sociales fue proclamado de forma conjunta por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017, y establece una serie de principios y derechos clave en apoyo de unos mercados laborales y unos sistemas de protección social razonables y eficaces. Está diseñado como brújula para un proceso renovado de convergencia entre los Estados miembros hacia unas mejores condiciones socioeconómicas. La nueva agenda estratégica de la UE para 2019-2024 del Consejo destaca que el pilar europeo de derechos sociales debe aplicarse a nivel de la UE y de los Estados miembros, teniendo debidamente en cuenta las competencias respectivas. La Comisión presentará una Comunicación con la puesta en marcha de un compromiso hacia un plan de acción para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales a principios de 2020.

El pilar europeo de derechos sociales se acompaña de un cuadro de indicadores sociales con el que efectuar el seguimiento de los resultados y registrar las tendencias en todos los Estados miembros¹⁷. Este cuadro ofrece varios indicadores (principales y secundarios) con los que examinar los resultados en materia de empleo y sociales de los Estados miembros en una serie de indicadores seleccionados y en las tres dimensiones principales identificadas en el contexto del pilar: i) igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, ii) mercados laborales dinámicos y condiciones de trabajo justas y iii) asistencia pública / protección social e inclusión social. Desde la edición de 2018, el Informe Conjunto sobre el Empleo incluye el cuadro de indicadores sociales, cuyos resultados relativos a los indicadores principales se resumen en el presente capítulo. Este análisis se sitúa en el amplio contexto de reforma que se presenta en el capítulo 3.

2.1. Explicación del cuadro de indicadores

El cuadro de indicadores sociales es una herramienta fundamental para realizar el seguimiento de los ámbitos social y del empleo, y la convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo. En particular, contribuye a la supervisión de la situación de los Estados miembros en las dimensiones mensurables del pilar, complementando las herramientas de seguimiento existentes, en particular el indicador de resultados en materia de empleo y el indicador de rendimiento de la protección social¹⁸. Incluye catorce indicadores principales que evalúan las tendencias sociales y en materia de empleo de forma general:

- *Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo:*
 - Porcentaje de abandono prematuro de la educación y la formación, 18-24 años
 - Desigualdad en la tasa de empleo de hombres y mujeres, 20-64 años
 - Desigualdad de ingresos medida como ratio de distribución de la renta por quintiles, S80/S20
 - Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social
 - Jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (tasa de ninis), 15-24 años
- *Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo justas:*

¹⁷ SWD(2017) 200 final, que acompaña a la Comunicación COM(2017) 250 final, de 26 de abril de 2017.

¹⁸ El indicador de resultados en materia de empleo (IRE) y el indicador de rendimiento de la protección social (IRPS) son informes anuales elaborados respectivamente por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social. Estos indicadores detectan las tendencias a vigilar y los principales desafíos sociales y en materia de empleo en los Estados miembros y supervisan los avances de cara a alcanzar los objetivos en materia de empleo y reducción de la pobreza de Europa 2020.

- Tasa de empleo, 20-64 años
 - Tasa de desempleo, 15-74 años
 - Tasa de desempleo de larga duración, 15-74 años
 - Renta bruta disponible de los hogares en términos reales, per cápita¹⁹
 - Ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio²⁰
- *Asistencia pública / protección social e inclusión social:*
- Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza²¹
 - Niños menores de 3 años de edad en guarderías oficiales
 - Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas²²
 - Porcentaje de la población con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas.

Los indicadores principales se analizan utilizando una metodología común que ha sido acordada por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social (véanse los detalles en el anexo 3). Dicha metodología evalúa la situación y los progresos de los Estados miembros analizando los niveles y las variaciones anuales²³ de cada uno de los indicadores principales incluidos en el cuadro de indicadores sociales. Los niveles y las variaciones se clasifican según su distancia a las correspondientes medias (no ponderadas) de la UE. Los resultados de los Estados miembros con respecto a los niveles y las variaciones se combinan a continuación (utilizando una matriz predefinida) de forma que cada Estado miembro se asigna a una de las siete categorías («países con los mejores resultados», «mejores que la media», «buenos pero requieren vigilancia», «en la media / neutro», «débiles pero en mejoría», «en observación» y «situaciones críticas»). Partiendo de esta base, en el cuadro 1 se ofrece un resumen de los valores del cuadro de indicadores según las últimas cifras disponibles para cada indicador.

¹⁹ A petición del Comité de Protección Social, este indicador se mide utilizando «renta sin ajustar» (es decir, sin incluir las transferencias sociales en especie) y eliminando las referencias al uso de unidades de estándares de poder adquisitivo (EPA).

²⁰ Los niveles de este indicador se expresan en estándares de poder adquisitivo (EPA), mientras que las variaciones se expresan en la moneda nacional en términos reales. Con el fin de suavizar las fluctuaciones a corto plazo, se utilizan medias de tres años tanto para los niveles como para las variaciones. Este indicador debe leerse e interpretarse en combinación con otros indicadores, como la tasa de pobreza de los ocupados, la ratio entre el quinto y el primer decil de la distribución salarial (D5/D1) y otros indicadores pertinentes como el IRE o el IRPS y el MEC.

²¹ Se mide como la diferencia, en la población total, entre la proporción de personas en riesgo de pobreza (de ingresos) antes y después de las transferencias sociales.

²² Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas por el usuario se refieren a la evaluación subjetiva de la persona sobre si necesita un examen o tratamiento médico para un tipo específico de atención sanitaria, pero que no lo ha recibido o no lo ha solicitado por las tres razones siguientes: «motivos económicos», «lista de espera» y «distancia demasiado grande». Los cuidados médicos se refieren a los servicios de atención sanitaria (examen o tratamiento médico, a excepción de los cuidados dentales) facilitados por médicos o profesiones equivalentes, o bajo la supervisión directa de estos, con arreglo a los sistemas sanitarios nacionales (definición de Eurostat). Los problemas que mencionan las personas para obtener asistencia sanitaria cuando se encuentran enfermas pueden reflejar barreras a la atención sanitaria.

²³ Con la excepción de la renta bruta disponible de los hogares, que se mide como índice (2008 = 100, reflejando así una variación en comparación con los niveles previos a la crisis) y las variaciones en el último año; y los «ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio», para los que se utilizan medias de tres años, de acuerdo con el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social.

Se aconseja realizar una lectura cuidadosa y no mecánica del cuadro. Para ello, se facilita en el capítulo 3 un análisis detallado de los catorce indicadores, incluidas las tendencias a largo plazo y los indicadores adicionales, según proceda. Además, los próximos informes de país aportarán un análisis en profundidad de todas las «situaciones críticas» y el trasfondo socioeconómico adicional con el que calificar mejor los retos específicos de cada país en el contexto del Semestre Europeo. Junto con un análisis adicional que se incluirá en el indicador de resultados en materia de empleo y en el indicador de rendimiento de la protección social, esto facilitará una base analítica para las posteriores propuestas de la Comisión de Recomendaciones específicas por país, cuando proceda.

Por primera vez, el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2020 incorpora una dimensión regional al cuadro de indicadores sociales. En los últimos años, el cuadro de indicadores sociales se utilizó para analizar los resultados de los países a nivel nacional. Sin embargo, la evolución de los indicadores a nivel nacional puede ocultar importantes diferencias a nivel regional (ya que, en muchos Estados miembros, una serie de políticas y financiaciones a menudo se deciden a este nivel). Por lo tanto, la dimensión regional de la situación social y de la convergencia está cobrando importancia, especialmente en el marco del Semestre Europeo. En este contexto, la presente edición del informe presenta datos sobre la situación regional, sobre la base del cuadro de indicadores sociales. En particular, en el anexo 3 se presentan una serie de mapas que muestran los desgloses regionales por Estado miembro relativos a algunos indicadores principales del cuadro de indicadores sociales²⁴. Además, el análisis del capítulo 3 expone, cuando procede, los resultados a nivel regional de los Estados miembros en los que existen grandes disparidades²⁵ entre regiones NUTS 2. Los datos y los resultados permiten comprender mejor los resultados de las diferentes regiones de un país en lo que respecta a algunas dimensiones clave del pilar, y contribuyen a supervisar la convergencia dentro de los países, a evaluar el impacto de las políticas regionales y a determinar la elaboración de políticas regionales.

2.2. Datos del cuadro de indicadores sociales

El análisis del cuadro de indicadores apunta a que continúan las tendencias sociales y del mercado laboral positivas en la UE, aunque no todos los indicadores están mejorando²⁶. Si se comparan los valores medios de la UE²⁷, 9 de los 14 indicadores principales registraron una mejora durante el último año disponible (es decir, 2018 o 2017, dependiendo de la disponibilidad de los datos). En términos comparativos, las tasas de desempleo (general y de larga duración) registraron los progresos más significativos, como reflejo de la evolución positiva del mercado laboral. Como ya sucedió en 2017, las tasas de desempleo disminuyeron en todos los Estados miembros en 2018. Sin embargo, algunos de

²⁴ Para los que están disponibles datos de nivel regional (NUTS 2) (tasa de abandono escolar prematuro, brecha de género en el empleo, tasa de ninis, tasa de empleo, tasa de desempleo, tasa de desempleo de larga duración, tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, impacto de las transferencias sociales excluidas las pensiones en la reducción de la pobreza, necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas y ratio de distribución de la renta por quintiles).

²⁵ Basado en el coeficiente de variación ponderado por población.

²⁶ La fecha de corte para la extracción de los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales es el xx de noviembre de 2019.

²⁷ Este dato se refiere a medias ponderadas de la UE, excepto en el caso del indicador «ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio», para el que se utiliza la media no ponderada.

los otros indicadores se mantuvieron estables respecto al año anterior o empeoraron ligeramente (es decir, abandono prematuro de la educación o la formación, brecha de género en el empleo, ratio de distribución de la renta por quintiles, impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza y necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas). Como se indica en los respectivos diagramas de dispersión del capítulo 3, más de la mitad de los indicadores principales mostraron, en diferente medida, la convergencia entre Estados miembros durante el último período observado (las excepciones notables son la relación de distribución de la renta por quintiles, las necesidades de cuidados médicos no satisfechas y el porcentaje de personas con capacidades digitales básicas o superiores a las básicas).

Casi todos los Estados miembros encuentran dificultades en, al menos, un indicador principal. Si se consideran las tres clasificaciones más problemáticas (esto es, «situación crítica», «en observación» y «débil pero en mejoría»), todos los Estados miembros se clasifican en alguna de estas categorías al menos una vez, con la excepción de los Países Bajos. Si se consideran las «situaciones críticas» únicamente (es decir, los indicadores cuyo nivel es mucho peor que la media, y que no están mejorando suficientemente rápido o están empeorando), se han marcado 14 Estados miembros, el mismo número que en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019. Estonia y Malta se han unido a este grupo de países (o han vuelto a él, tras haberlo abandonado en el año anterior), mientras que Hungría y Portugal lo han abandonado. El cómputo de las dificultades apunta a cierto empeoramiento generalizado. En los 14 ámbitos evaluados, se han detectado 121 casos en total de «situación crítica», «en observación» o «débil pero en mejoría», esto es, alrededor de un 31 % del número total de evaluaciones (el mismo número que en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019). De estos, 40 son «situaciones críticas» (lo que equivale al 10,3 % del total de las evaluaciones), frente a 41 en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019 (equivalente al 10,6 % del total de evaluaciones).

Por lo que respecta a las tres dimensiones principales que abarca el cuadro de indicadores, de manera similar a lo que ocurría en los años anteriores, la mayoría de las dificultades se encuentran en el área de **«asistencia pública / protección social e inclusión social»**, con una media de 9,8 casos (de los cuales, 3,5 son «situaciones críticas») por indicador. El indicador «niños menores de 3 años en guarderías oficiales» es el que presenta más alertas (en 13 Estados miembros, 5 de los cuales en la categoría inferior).

Las siguientes son las dimensiones de **«igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo»** y **«mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo justas»**, con una media de aproximadamente 9,6 y 6,8 casos marcados por indicador, respectivamente (3 y 2,2 «situaciones críticas» cada uno). En el primer ámbito, los indicadores más marcados son **«personas que abandonan prematuramente la educación y la formación»**, **«brecha de género en el empleo»** y **«tasa de riesgo de pobreza o exclusión social»** (10 veces). En este último, el indicador **«ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio»** es el que presenta un mayor número de dificultades (14 marcas).

Como en años anteriores, la situación de los Estados miembros y la gravedad de sus dificultades varían mucho. Grecia, Italia, Rumanía y España presentan evaluaciones «críticas», «en observación» o «débiles pero en mejoría» en diez indicadores o más (véase el cuadro 1). De estos países, Italia presenta el mayor número de «situaciones críticas» (8), seguida de Rumanía (7), Grecia (4) y España (2). Sin embargo, Grecia, Rumanía y España también cuentan con algunas evaluaciones positivas cada una: Grecia es uno de los «países con los mejores resultados» en el abandono escolar prematuro y «mejor que la media» en la

desigualdad de renta y la inscripción en guarderías; Rumanía es uno de los «países con los mejores resultados» en el crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares per cápita y «mejor que la media» en la tasa de desempleo; España está entre los «países con los mejores resultados» en el indicador sobre inscripción en guarderías y «mejor que la media» en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas. Por lo que se refiere al número total de dificultades, estos países van seguidos de Bulgaria y Croacia (8 dificultades), Estonia y Croacia (6 dificultades). Por el contrario, Suecia se encuentra entre los «países con los mejores resultados» o «mejores que la media» en 11 indicadores principales, seguida por Chequia (9 indicadores), Alemania, Dinamarca, Malta y los Países Bajos (8 indicadores cada uno).

Cuando se analiza la **igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral**, las mayores mejoras se registraron, de media, en las tasas de ninis y de riesgo de pobreza o exclusión social. Sin embargo, la tasa de abandono escolar prematuro puso fin a una tendencia a largo plazo a la baja y solo se mantuvo estable con respecto al año anterior, mientras que la brecha de género en el empleo y la ratio de distribución de la renta por quintiles aumentó ligeramente. Si el análisis se realiza por indicador:

- España, Italia y Malta se enfrentan a una «situación crítica» en lo que respecta a las personas que abandonan prematuramente la educación y la formación, en comparación con Grecia, Croacia, Irlanda, Lituania, Polonia y Eslovenia, que son los «países con los mejores resultados»;
- Grecia, Italia y Rumanía obtienen resultados críticos en la brecha de género en el empleo, en comparación con Finlandia, Letonia y Suecia, que son los «países con los mejores resultados»;
- Lituania, Letonia y Rumanía se encuentran en «situación crítica» en cuanto a desigualdad de ingresos en comparación con los «países con los mejores resultados»: Chequia, Finlandia, Eslovenia y Eslovaquia;
- la situación relativa a la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social es crítica en Lituania y Letonia, en comparación con los «países con los mejores resultados»: Chequia, Eslovenia y Eslovaquia;
- Bulgaria, Grecia, Italia y Rumanía se hallan en «situación crítica» en lo que respecta a los ninis, mientras que Chequia, Alemania y Luxemburgo obtienen los mejores resultados.

Por lo que se refiere a los **mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo justas** en la UE, por término medio, la situación ha mejorado este último año en todos los indicadores, en particular en cuanto a las tasas de empleo y de desempleo (tanto general como a largo plazo), la renta bruta disponible de los hogares (RBDH) per cápita y los ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio. Si el análisis se realiza por indicador:

- Croacia, Grecia, Italia y España se enfrentan a una «situación crítica» en lo que respecta a su tasa de empleo, en comparación con Chequia, Estonia, Alemania, y Suecia, los «países con los mejores resultados»;
- Italia obtiene resultados críticos en la tasa de desempleo, mientras que Chequia se sitúa entre los «países con los mejores resultados»;
- Italia obtiene resultados críticos en la tasa de desempleo de larga duración (no se han detectado «países con los mejores resultados» mediante esta metodología, aunque 15 países son «mejores que la media»);
- el crecimiento de la RBDH per cápita se considera una «situación crítica» en Grecia, Chipre, e Italia, en comparación con Bulgaria, Polonia y Rumanía, los «países con los mejores resultados»;

- la situación relativa a los ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio se considera crítica en el caso de Rumanía y Eslovaquia, mientras que Austria, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido son los «países con los mejores resultados».

Por lo que se refiere a **la asistencia pública y la protección e inclusión social**, la situación ha mejorado el último año en lo relativo a la disponibilidad de servicios de guardería y capacidades digitales. Sin embargo, ha empeorado ligeramente en cuanto al impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza y a las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas. Si el análisis se realiza por indicador:

- España, Italia, Lituania, Letonia y Rumanía se encuentran en «situación crítica» en lo que respecta a la capacidad de sus transferencias sociales para reducir el riesgo de pobreza. Esta situación contrasta con la de los «países con los mejores resultados»: Hungría e Irlanda;
- Chequia, Polonia, Rumanía y Eslovaquia obtienen resultados críticos en la inscripción de niños menores de tres años en guarderías oficiales, en comparación con Bélgica, España y Luxemburgo, los «países con los mejores resultados»;
- Estonia y Letonia se encuentra en «situación crítica» por lo que respecta a necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (no se detectaron «países con los mejores resultados» mediante esta metodología, aunque 9 países son «mejores que la media»);
- Bulgaria, Croacia y Rumanía atraviesan una «situación crítica» en cuanto a los niveles de capacidades digitales, mientras que Finlandia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia obtienen los mejores resultados.

Cuadro 1. Resumen de los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales

	Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo					Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo justas				Asistencia pública / protección social e inclusión social				
	Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación	Brecha de género en el empleo	Ratio de distribución de la renta por quintiles	Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social	Tasa de jóvenes ninis	Tasa de empleo	Tasa de desempleo	Tasa de desempleo de larga duración	Crecimiento de la RBDH per cápita	Ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero que cobre el salario medio	Impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza	Niños menores de 3 años en guarderías oficiales	Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas	Nivel de competencias digitales de los ciudadanos
Año	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2017	2018	2018	2018	2018	2017
Países con los mejores resultados	EL, HR, IE, LT, PL, SI	FI, LV, SE	CZ, FI, SI, SK	CZ, SI, SK	CZ, DE, LU	CZ, DE, EE, SE	CZ		BG, PL, RO	AT, DE, IE, LU, NL, UK	HU, IE	BE, ES, LU		FI, LU, NL, SE
Mejor que la media	CZ, LU	BE, DK, EE, FR, PT, SI	AT, BE, DK, EL, FR, IE, MT, NL, PL, PT, SE	AT, DE, DK, FI, FR, HU, MT, NL, PL, SE	DK, LV, MT, SE, SK	CY, DK, FI, LT, LV, MT, NL, PT, SI, UK	DE, HU, MT, NL, PL, PT, RO, UK	AT, CY, CZ, DE, DK, EE, HR, HU, LU, MT, NL, PL, PT, SE, UK	DK, EE, HU, LT, SE, SK	BE, DK, FI, FR, SE	AT, FR, PL, SE, SI	EL, FR, PT, SE, SI	AT, CZ, DE, ES, HU, IE, LU, MT, NL	AT, CZ, DE, MT, UK
En la media	AT, BE, CY, DE, FI, FR, LV, NL, SK, UK	BG, DE, ES, HR, IE, LU, NL, UK	CY, EE, HR, HU	BE, CY, IE, LU, PT	BE, FI, FR, HU, IE, LT, PL, PT	AT, BG, FR, HU, IE, LU, PL, SK	AT, BE, BG, DK, EE, FI, IE, LT, LU, LV, SE, SI, SK	BE, BG, FI, FR, IE, LT, LV, RO, SI, SK	BE, CZ, DE, FI, FR, IE, LU, LV, NL, PT, SI, UK	IT, MT	CY, DE, LU, MT, NL, SK	CY, DE, EE, FI, IE, IT, LV, UK	BE, BG, CY, DK, FR, HR, IT, LT, PL, PT, SE, SI, SK	BE, EE, ES, FR, LT, SI, SK
Buenos, pero requieren vigilancia		LT			AT, NL, SI						DK, FI	DK, NL		DK
Débiles pero en mejora	RO	MT	BG, ES	BG, EL, RO	CY, HR		CY, EL, ES, HR	EL, ES		BG, EE, HU, LT, LV	BG, EL	BG	EL	CY
En observación	BG, DK, EE, HU, PT, SE	AT, CY, CZ, HU, PL, SK	DE, IT, LU, UK	EE, ES, HR, IT, UK	EE, ES, UK	BE, RO	FR		AT, ES	CZ, EL, ES, HR, PL, PT, SI	BE, CZ, EE, HR, PT, UK	AT, HR, HU, LT, MT	FI, RO, UK	EL, HU, IE, LV, PL, PT
Situaciones críticas	ES, IT, MT	EL, IT, RO	LT, LV, RO	LT, LV	BG, EL, IT, RO	EL, ES, HR, IT	IT	IT	CY, EL, IT	RO, SK	ES, IT, LT, LV, RO	CZ, PL, RO, SK	EE, LV	BG, HR, RO

Nota: actualizado el 2 de diciembre de 2019. No están disponibles los datos de crecimiento de la RBDH per cápita de HR y MT. No están disponibles los ingresos netos de un trabajador a tiempo completo soltero y sin hijos con un salario medio de CY. No está disponible el nivel de capacidades digitales de los ciudadanos de IT. En los anexos 1 y 2 se informa sobre las interrupciones en las series y otras clasificaciones estadísticas.

Recuadro 1. Situación actual de la evaluación comparativa

La Comunicación «Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales»²⁸, de 26 de abril de 2017, identificó la evaluación comparativa como un instrumento esencial para apoyar las reformas estructurales y fomentar la convergencia al alza en los ámbitos social y del empleo en el marco del Semestre Europeo.

Desde entonces, se han desarrollado y debatido marcos de evaluación comparativa con los Estados miembros en varios ámbitos, en consonancia con el enfoque común acordado por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social, centrándose en la identificación de instrumentos políticos, que están acompañados de principios generales de orientación política y, cuando estén disponibles, de indicadores específicos. En esta fase, todavía no se han establecido los valores de referencia para los instrumentos políticos, ya que el objetivo es permitir la comparación entre Estados miembros y la enseñanza mutua para incentivar las reformas necesarias.

El marco de la evaluación comparativa sobre las prestaciones por desempleo y la políticas activas del mercado de trabajo se utilizó por primera vez en el Semestre Europeo de 2018, incluidos los indicadores sobre la generosidad y la cobertura de las prestaciones por desempleo y las políticas de activación conexas. Se está trabajando en el desarrollo de indicadores para finalizar el marco en relación con la calidad de los servicios de apoyo temprano a los solicitantes de empleo.

El marco de evaluación comparativa de la renta mínima, que cubre los componentes de adecuación, cobertura y activación de los regímenes de renta mínima, estaba a su vez plenamente integrado en el Semestre de 2019, junto con el marco de evaluación comparativa sobre las capacidades y la educación de los adultos, que fue acordado con el Comité de Empleo en octubre de 2018.

Actualmente, se está trabajando en marcos adicionales de evaluación comparativa para su posible uso en futuros ciclos del Semestre, en particular en el Comité de Empleo sobre los salarios mínimos y la situación de la negociación colectiva, así como en el Comité de Protección Social sobre la adecuación de las pensiones y los cuidados infantiles y apoyo a la infancia.

²⁸ COM(2017) 250 final.

3. REFORMAS EN MATERIA SOCIAL Y DE EMPLEO: RESULTADOS Y ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Este apartado ofrece una visión general de los últimos indicadores clave en materia social y de empleo y las medidas tomadas por los Estados miembros en áreas prioritarias identificadas por las orientaciones para las políticas de empleo de la UE²⁹, adoptadas por el Consejo en 2019. Para cada orientación, se presenta la evolución reciente de una selección de indicadores clave, así como las medidas de regulación adoptadas por los Estados miembros. En lo que respecta a estas últimas, el apartado se basa en los programas nacionales de reforma de 2019 de los Estados miembros y en fuentes de la Comisión Europea³⁰. Salvo indicación en contrario, el informe solo presenta las políticas aplicadas después de junio de 2018. Se puede encontrar un análisis en profundidad de la evolución reciente del mercado laboral en el informe *Labour Market and Wage Developments 2019* [«Evolución del mercado laboral y los salarios 2019», documento en inglés]³¹ y en *Employment and Social Developments in Europe Review 2019* [«Estudio sobre la evolución social y del empleo en Europa 2019», documento en inglés]³².

3.1.Orientación n.º 5: Impulsar la demanda de mano de obra

Este apartado analiza la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 5, que recomienda a los Estados miembros crear condiciones que fomenten la demanda de mano de obra y la creación de puestos de trabajo. En primer lugar, presenta un resumen de las tasas de empleo y desempleo por Estado miembro, complementando el análisis a escala de la UE reseñado en el capítulo 1, para poner de relieve los retos de creación de empleo en cada país. A continuación, examina la dinámica y la evolución del trabajo autónomo, así como la escasez de mano de obra cualificada. Por último, investiga la evolución de los salarios, los salarios mínimos y la cuña fiscal, así como su impacto en la renta y el nivel de vida, en la creación de empleo y en la competitividad. En el apartado 3.1.2 se informa sobre las medidas políticas adoptadas por los Estados miembros en estos ámbitos.

3.1.1. Indicadores clave

A pesar de la ralentización del crecimiento económico, el desempleo siguió disminuyendo en todos los Estados miembros en 2018 por segundo año consecutivo. Como consecuencia de ello, en 2018 se situó por debajo del 5 % en 10 Estados miembros. En la mayoría de los países con una tasa de desempleo elevada, la disminución fue más rápida

²⁹ Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo, de 16 de julio de 2018, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

³⁰ Incluida la base de datos LABREF, disponible en <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1143&intPageId=3193&langId=es>.

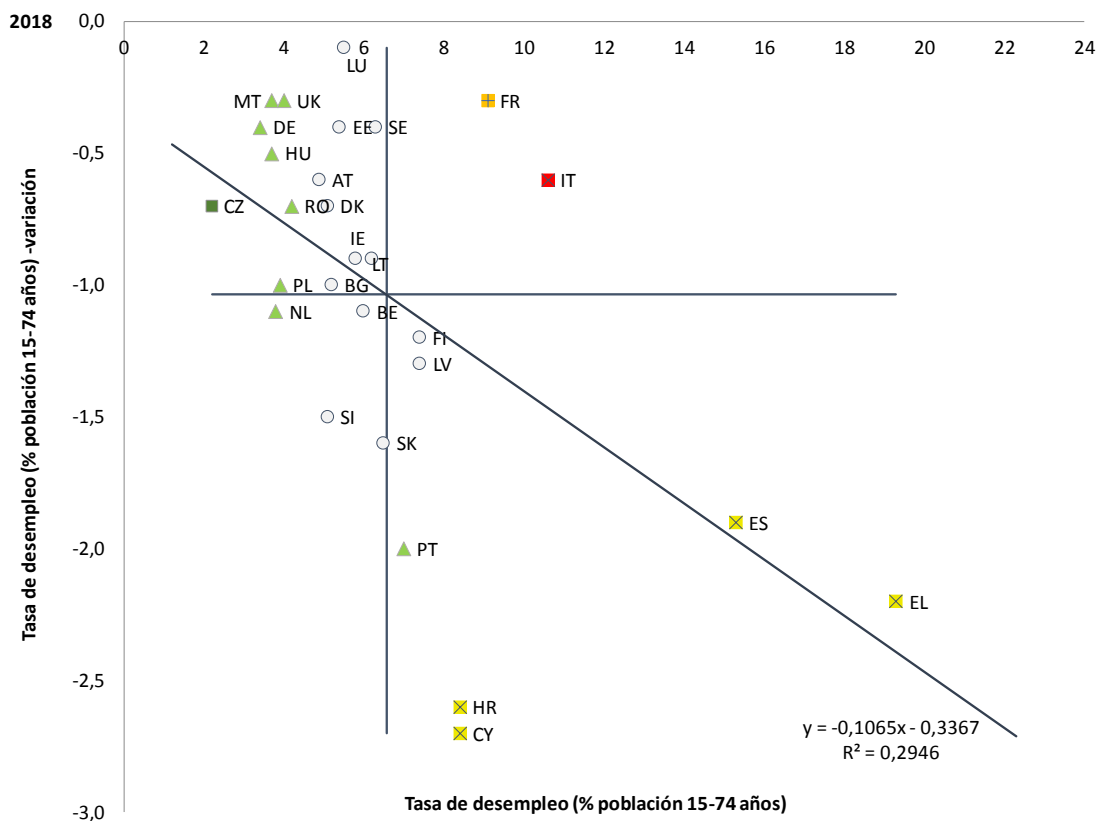
³¹ Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual review 2019*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21904&langId=en>

³² Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual review 2019*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=8219>

que la media, lo que confirma la tendencia de convergencia³³ hacia unos niveles de desempleo más bajos observada en los últimos años. En particular, España, Grecia, Portugal, Croacia y Chipre experimentaron una reducción de al menos 2 puntos porcentuales. Las excepciones parciales son Francia e Italia, donde el descenso, aunque constante, fue más lento. A pesar de la mejora general, las disparidades en las tasas de desempleo siguen siendo considerables, con tasas que van del 2,1 % en Chequia (clasificada entre los «países con los mejores resultados») al 19,2 % en Grecia (véase el gráfico 5, en el que se examinan conjuntamente los niveles y las variaciones con arreglo a la metodología acordada para evaluar los indicadores principales del cuadro de indicadores sociales³⁴). También sigue habiendo grandes disparidades a nivel regional (véase el anexo 3) con algunas regiones de Grecia, Italia y España que siguen registrando tasas de desempleo superiores al 20 %. En 2018, el desempleo se había situado en niveles inferiores a los del período anterior a la crisis en la mayoría de los Estados miembros (véase el gráfico 6). Entre las excepciones notables se encuentran Francia, Italia y España. En 2018, más de la mitad de los desempleados de la UE se concentraron en estos tres países.

Gráfico 5: El desempleo está convergiendo hacia niveles más bajos

Tasa de desempleo (15-74 años) y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)

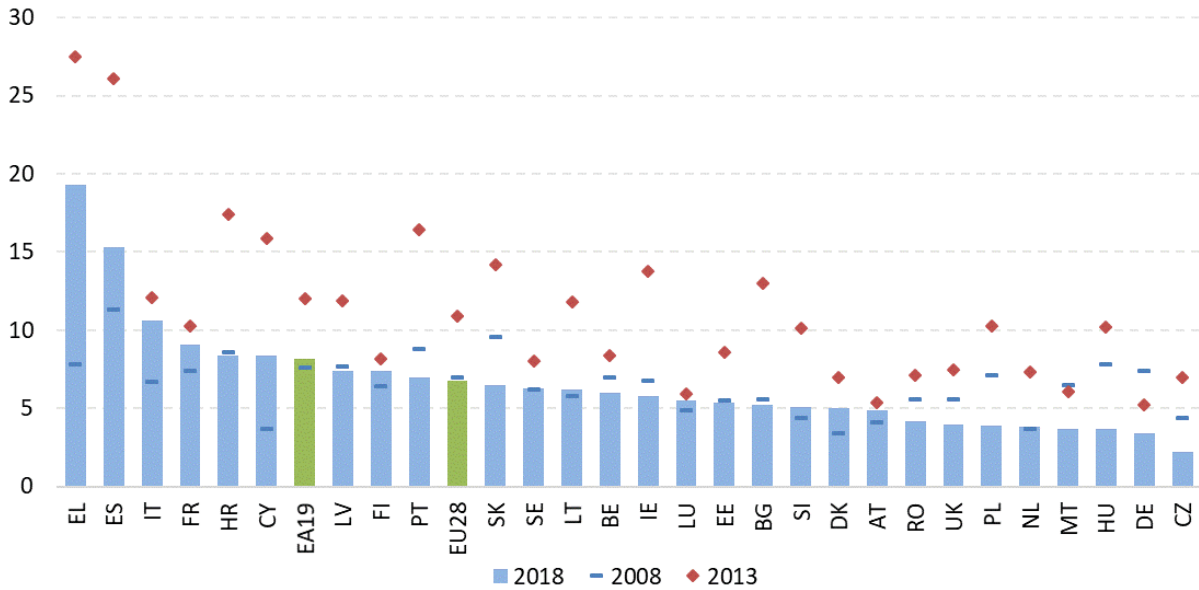


Fuente: Eurostat, EPA. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales respecto a 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

³³ Al examinar las cifras del cuadro de indicadores sociales de acuerdo con la metodología común, el informe utiliza el concepto de convergencia en niveles, o «betaconvergencia». Este concepto se refiere a aquella situación en la que los indicadores de los países con peores resultados mejoran más rápido que los de los países con mejores resultados. Puede evaluarse examinando la pendiente de la línea de regresión en el diagrama de dispersión de niveles frente a variaciones.

³⁴ Véase el capítulo 2 y el anexo 3 para obtener más información.

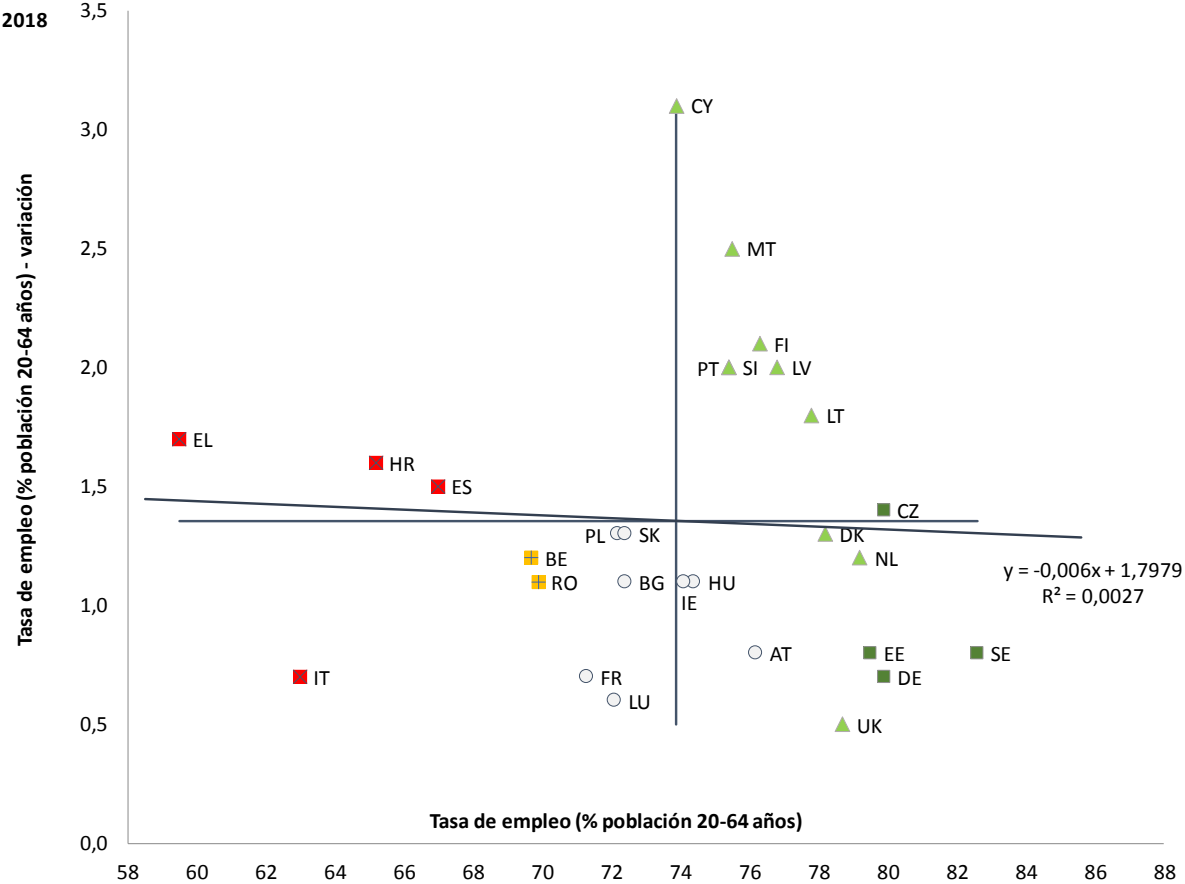
Gráfico 6: En los últimos cinco años, el desempleo ha disminuido en todos los Estados miembros
 Tasa de desempleo (15-74 años), comparación plurianual



Fuente: Eurostat, EPA.

La tasa de empleo siguió aumentando y marcó un nuevo máximo en la mayoría de los Estados miembros en 2018. Todos los Estados miembros registraron un aumento de al menos 0,5 puntos porcentuales con respecto a 2017. En 2018, la mitad de los Estados miembros ya había alcanzado el objetivo del 75 % de Europa 2020 (y trece habían alcanzado su objetivo nacional de empleo). Sin embargo, como se muestra en el gráfico 7, la convergencia sigue siendo muy limitada. El crecimiento del empleo es inferior a la media en varios países con niveles de partida bajos, entre ellos Italia y Francia. Al mismo tiempo, los mayores aumentos se registraron en países con niveles de partida relativamente altos (Chipre, Eslovenia, Malta, Finlandia y Letonia). La creación de empleo también fue sostenida en muchos países que ya habían alcanzado el objetivo del 75 % (Lituania, Dinamarca, los Países Bajos, Chequia). Como consecuencia de ello, las disparidades en la tasa de empleo (grupo de edad de 20 a 64 años) siguen siendo amplias, con niveles que van del 80 % o más en Suecia, Alemania, Chequia y Estonia («los países con mejores resultados») a alrededor del 60 % en Grecia (véanse los gráficos 7 y 8). Varios Estados miembros presentan disparidades regionales significativas en las tasas de empleo (véase el anexo 3).

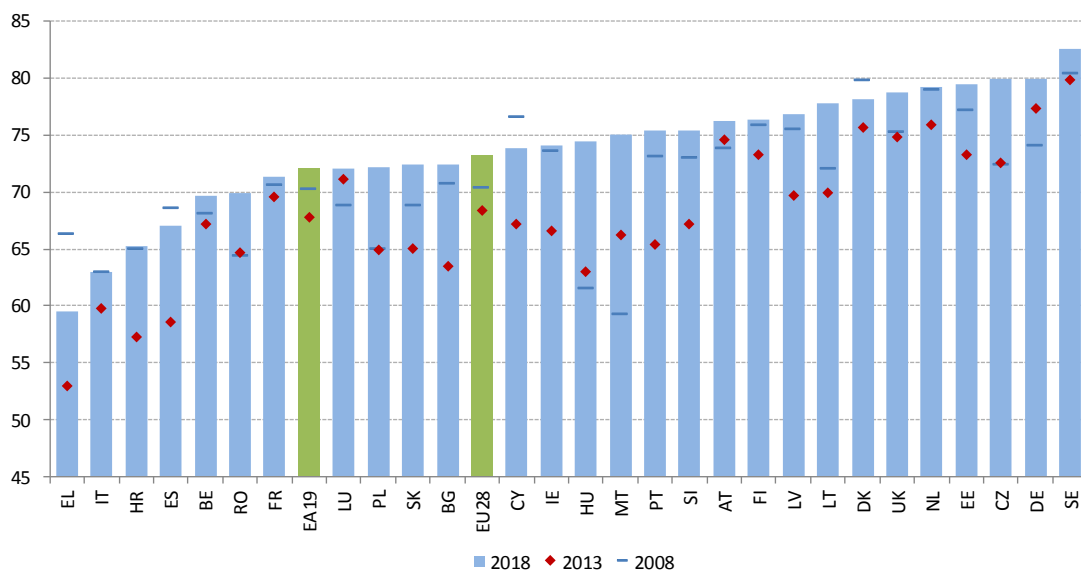
Gráfico 7: El empleo aumentó en todos los Estados miembros, pero la convergencia sigue siendo limitada
 Tasa de empleo (20-64 años) y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, EPA. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales en relación con 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

Gráfico 8: La tasa de empleo se sitúa en máximos históricos en casi todos los Estados miembros

Tasa de empleo (20-64 años), comparación plurianual



Fuente: Eurostat, EPA.

El número de trabajadores autónomos se mantuvo en general sin cambios en 2018, pero siguió disminuyendo a medio plazo como porcentaje del empleo. A largo plazo, el número total de trabajadores autónomos se ha mantenido prácticamente estable desde 2008, mientras que la proporción de trabajadores autónomos en el empleo total ha disminuido lentamente, del 14,3 % en 2008 al 13,5 % en 2018³⁵. Sin embargo, a pesar de esta estabilidad relativa, la composición del trabajo autónomo se ha ido desplazando constantemente desde las actividades tradicionales hacia sectores de mayor valor añadido. Este cambio es especialmente marcado en el caso de los trabajadores por cuenta propia (autónomos sin empleados), que representan más del 70 % del trabajo autónomo. Desde 2008, el número de trabajadores por cuenta propia ha disminuido un 25 % en la agricultura, un 14 % en el comercio y un 5 % en el transporte. Durante el mismo período, ha crecido más del 30 % en las actividades de información y comunicación, profesionales, científicas y técnicas, y un 40 %, en actividades sanitarias y de servicios sociales. El porcentaje de sectores no tradicionales entre los trabajadores por cuenta propia aumentó del 36 % en 2008 al 45 % en 2018, con grandes diferencias entre los Estados miembros. El aumento fue más rápido en economías de rápido crecimiento como Estonia, Letonia y Lituania, mientras que fue más lento en los países donde ya se había generalizado el trabajo autónomo en sectores no tradicionales (por ejemplo, Dinamarca, Alemania e Italia). En el gráfico 9 puede observarse el cambio en la composición sectorial del trabajo autónomo a nivel de la UE.

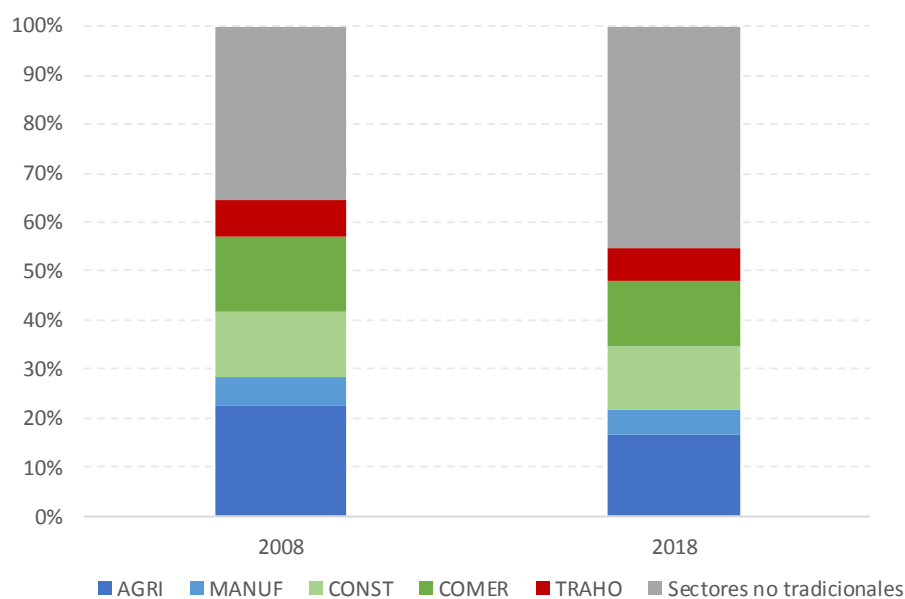
El desplazamiento hacia sectores de mayor valor añadido también se refleja en los niveles medios de estudios de los trabajadores autónomos. El porcentaje de trabajadores altamente cualificados (con educación superior) entre los trabajadores autónomos ascendió al 36,1 % en 2018 (frente al 35,2 % en 2017 y el 26,6 % en 2008). Este aumento fue más rápido que entre los empleados, donde el porcentaje de trabajadores altamente cualificados fue del

³⁵ Datos de Eurostat sobre la EPA, grupo de edad 15-64.

35,3 % en 2018, frente al 27,2 % en 2008. Esta tendencia fue especialmente llamativa en el caso de las mujeres autónomas, entre las que el porcentaje con estudios superiores alcanzó el 44,5 % en 2018, frente al 30,8 % en 2008. Esto indica que la inversión en capacidades y capital humano será cada vez más importante en un contexto de rápidos cambios tecnológicos y del mundo laboral. En el apartado 3.3 puede encontrarse más información sobre los retos y oportunidades relacionados con estas tendencias.

Gráfico 9: La composición del trabajo autónomo se está desplazando hacia los sectores de los servicios y los no tradicionales

Porcentaje de trabajadores por cuenta propia por sector

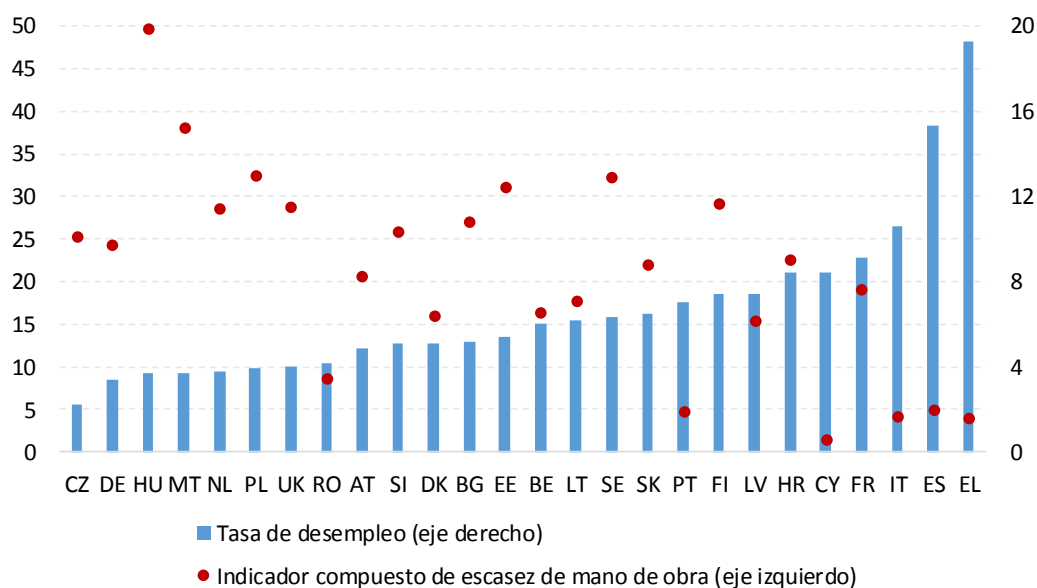


Fuente: Eurostat. AGRI: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (NACE A). MANUF: industria manufacturera (NACE C). CONST: construcción (NACE F). COMER: comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas (NACE G). TRAHO: transporte y almacenamiento; hostelería (NACE H e I). Sectores no tradicionales: todas las demás actividades de la NACE, en su mayoría servicios.

A medida que los mercados laborales se vuelven más tensos, puede encontrarse escasez de mano de obra en la mayoría de los Estados miembros. En los últimos años, un porcentaje cada vez mayor de empleadores hacen referencia a la mano de obra como un factor que limita la producción. De media en la UE, este porcentaje ha pasado del 7,5 % en 2013 al 21,8 % en 2018 (véase también el capítulo 1). En general, esta limitación es más pronunciada en los Estados miembros en los que la tasa de desempleo se encuentra en niveles históricamente bajos, como Hungría, Malta y Polonia (véase el gráfico 10). Por el contrario, la escasez de mano de obra se considera menos un obstáculo para la producción en los países donde la tasa de desempleo es más elevada (Grecia, España e Italia). Del mismo modo, en los países en los que sigue habiendo atonía del mercado laboral (por ejemplo, Grecia, España y Chipre), aparece un elevado porcentaje de trabajadores sobrecualificados para su puesto de trabajo, cosa que suele ser generalmente menos frecuente en los países con una tasa de desempleo baja (véase el gráfico 11). Esto sugiere que el aumento de la capacitación y la inversión en capacidades, además de ser un motor de crecimiento a largo plazo, puede ser un poderoso instrumento para fomentar el empleo a corto plazo, especialmente en aquellos países en los que las condiciones del mercado laboral ya son tensas.

Gráfico 10: La escasez de mano de obra es más pronunciada cuando el desempleo es menor

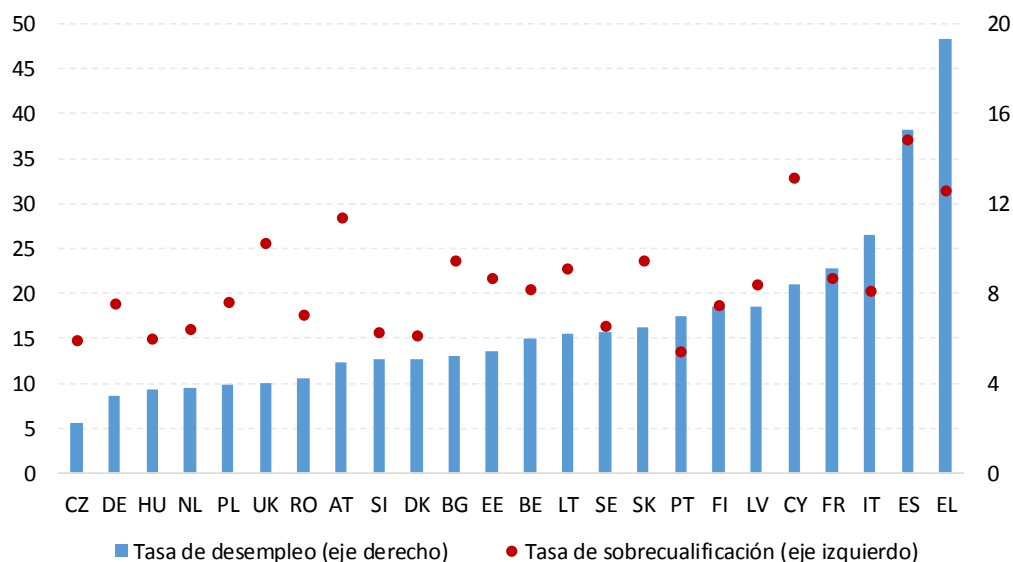
Indicador compuesto de escasez de mano de obra (izquierda) y tasa de desempleo (derecha), 2018



Fuente: Eurostat, EPA y encuesta de coyuntura. El indicador compuesto incluye todos los sectores (véase el LMWD 2019).

Gráfico 11: La sobrecualificación es más elevada en los países en los que el desempleo es elevado

Tasa de sobrecualificación (izquierda) y tasa de desempleo (derecha), 2018



Fuente: Eurostat, EPA. La tasa de sobrecualificación se define como el porcentaje de personas de 20 a 64 años con educación superior que trabaja en ocupaciones de los niveles CIUO 4-9.

El crecimiento de los salarios nominales se aceleró ligeramente en varios Estados miembros, pero sigue siendo, en general, moderado. Por primera vez desde 2008, la

remuneración nominal por empleado aumentó en todos los Estados miembros en 2018. Estos aumentos están comprendidos entre el 0,5 % de Chipre y el 16,3 % de Rumanía³⁶ (gráfico 12). En 2018, el incremento de los salarios nominales fue comparativamente más rápido en la mayoría de los Estados miembros de Europa Central y Oriental. Entre los Estados miembros con un rápido crecimiento de los salarios nominales (más del 7 %) se encuentran Rumanía, Chequia, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia. En cambio, el crecimiento de los salarios nominales fue inferior (es decir, en torno al 2 % o menos) en los Estados miembros del sur de Europa, donde los niveles de desempleo tienden a ser comparativamente más elevados.

En 2018, el crecimiento de los salarios reales fue positivo en la mayoría de los Estados miembros. El crecimiento medio se mantuvo moderado, en un 1,1 % en la UE y un 0,7 % en la zona del euro. El crecimiento de los salarios reales fue especialmente rápido en Rumanía, seguida de Bulgaria, Polonia, Estonia, Letonia y Chequia (todas por encima del 5 %), contribuyendo así a aumentar el poder adquisitivo de los empleados y fomentando la convergencia al alza de las condiciones de vida. En el extremo opuesto, Chipre, España, Finlandia y los Países Bajos experimentaron una disminución de los salarios reales. La evolución de los salarios reales fue próxima a cero también en Bélgica, Francia, Irlanda y el Reino Unido. El grupo de países con un bajo crecimiento de los salarios reales es heterogéneo, e incluye países con tasas de desempleo elevadas o relativamente elevadas (como España, Francia y Chipre) y países con tasas bajas (como los Países Bajos, el Reino Unido y Austria).

Gráfico 12: El crecimiento de los salarios sigue siendo moderado, excepto en Europa Central y Oriental

Evolución de los salarios nominales y reales en 2018 (variación anual en %)



Fuente: Comisión Europea, base de datos AMECO.

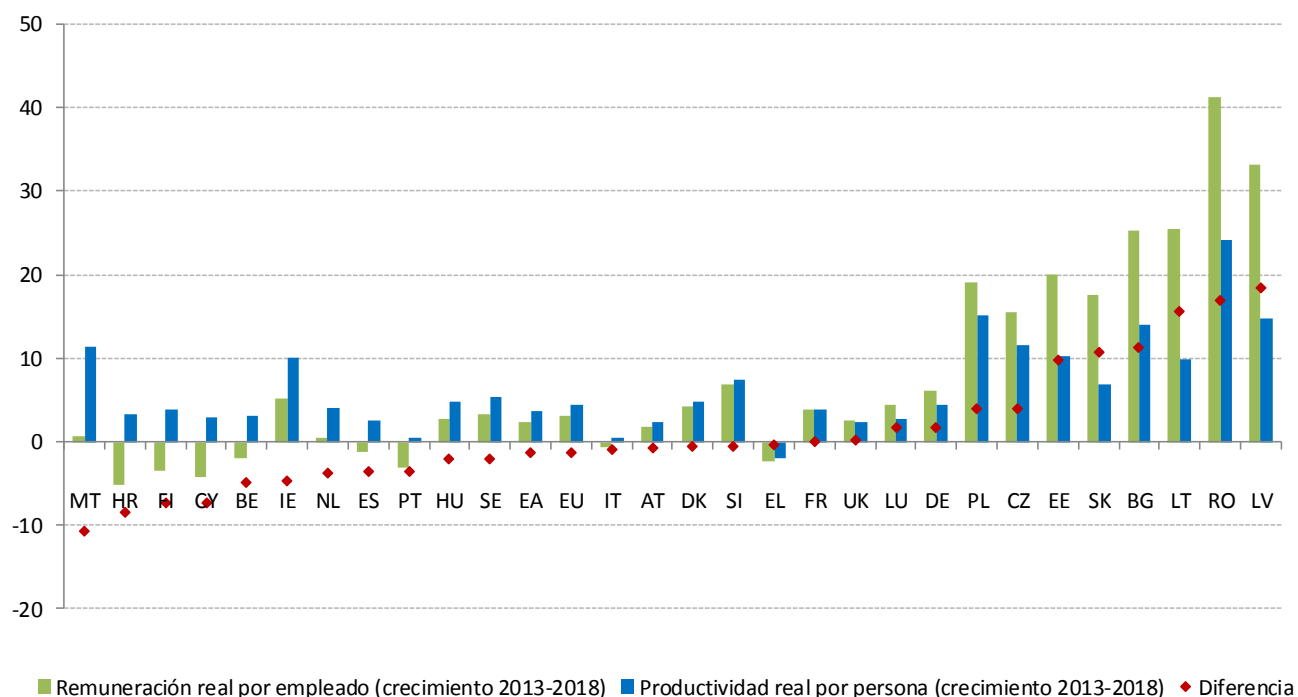
En 2018, los salarios reales crecieron más rápidamente que la productividad en la mayoría de los Estados miembros, en particular en Europa Central y Oriental. Se espera una tendencia similar en 2019. A medio plazo (2013-2018), la productividad real y los

³⁶ En Rumanía, una parte de este aumento considerable se explica por un cambio en las cotizaciones a la seguridad social, que antes realizaban los empleadores y ahora, los empleados, quienes se ven compensados a su vez mediante un aumento de los salarios brutos.

salarios reales han crecido lentamente, con un crecimiento de los salarios reales que va a la zaga, especialmente en los primeros años de la recuperación. Como se muestra en el gráfico 13, durante ese período, la productividad laboral real por persona empleada aumentó en la UE en un 4,4 %, superando ligeramente el crecimiento de los salarios reales (+ 3,1 %). Como consecuencia de la moderación prolongada, en 2018 los salarios siguieron por debajo de los niveles de 2013 en 8 Estados miembros (Italia, España, Chipre, Grecia, Finlandia, Croacia, Portugal y Bélgica). En algunos países, a saber, los Estados bálticos, Rumanía, Bulgaria y Eslovaquia, el crecimiento de los salarios superó en gran medida el crecimiento de la productividad. Esto es coherente con las bajas tasas de desempleo y la incipiente escasez de mano de obra y de capacidades, y contribuye al proceso de aproximación económica. Al mismo tiempo, puede tener consecuencias negativas para la competitividad de costes si se prolonga el desajuste con la evolución de la productividad.

Gráfico 13: En los últimos cinco años, los salarios reales han crecido ligeramente por debajo de la productividad

Evolución de los salarios reales y de la productividad real (variación porcentual entre 2013 y 2018)



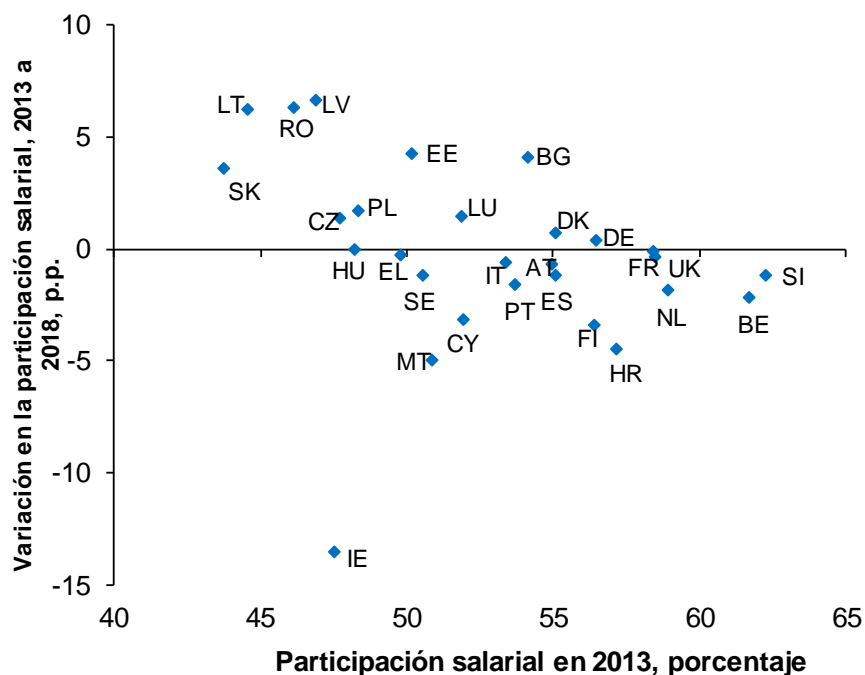
Fuente: Eurostat, base de datos AMECO de la Comisión Europea (remuneración real por empleado, deflactor del PIB; productividad laboral real por persona). * Los países están ordenados según la diferencia entre el crecimiento de la remuneración real y el crecimiento de la productividad real (es decir, en la parte izquierda del gráfico, la evolución de la productividad real ha superado la remuneración real). Los datos de Irlanda se refieren al período 2015-2018.

Si bien en los últimos cinco años la participación salarial ha disminuido ligeramente en la UE, puede identificarse una tendencia general hacia la convergencia. En comparación con 2013, la participación salarial ha disminuido en 0,4 puntos porcentuales en la UE y en 0,7 puntos porcentuales en la zona del euro. Sin embargo, ha aumentado en la mayoría de los Estados miembros de Europa Central y Oriental (como Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia), cuyo nivel era comparativamente bajo. Al mismo tiempo, la participación salarial ha disminuido en países como Bélgica y Eslovenia, cuyo nivel era comparativamente

alto. Entre los países de la UE más grandes, la participación salarial se redujo ligeramente en Francia, España, Italia y el Reino Unido, y aumentó ligeramente en Alemania y Polonia (véase el gráfico 14).

Gráfico 14: En los últimos cinco años, puede observarse una cierta convergencia en la participación salarial

Variación en la participación salarial 2013-2018



Fuente: base de datos AMECO de la Comisión Europea; participación salarial ajustada; total de la economía; como porcentaje del PIB a precios corrientes. En Irlanda, la participación salarial disminuyó en 9,4 puntos porcentuales en 2015 con respecto a 2014 debido a revisiones estadísticas.

Los ingresos netos continúan creciendo más rápidamente en Europa Central y Oriental, contribuyendo a la convergencia de los niveles de renta del trabajo. Esta tendencia está en consonancia con los principios del pilar europeo de derechos sociales, que establece como uno de sus principales objetivos la convergencia al alza del nivel de vida. Al mismo tiempo, los países que experimentan un aumento superior a la media de los ingresos netos también ponen de manifiesto un rápido aumento de los costes laborales unitarios³⁷, cuyas implicaciones para la competitividad deben ser objeto de seguimiento. Puede observarse una tendencia divergente entre el sur y el oeste de Europa: las rentas del trabajo se estancaron o disminuyeron en España, Grecia e Italia, a pesar de los niveles relativamente más bajos en términos absolutos (pero en consonancia con las tasas de desempleo más elevadas), mientras que la evolución fue más dinámica en los países con niveles iniciales más elevados. Esta tendencia aparece claramente en la distribución en forma de U de los países en el gráfico 15, que toma como referencia un trabajador soltero sin hijos con un sueldo medio, durante un período de tres años (2015-2018)³⁸. En el extremo inferior del espectro, Bulgaria, Lituania y

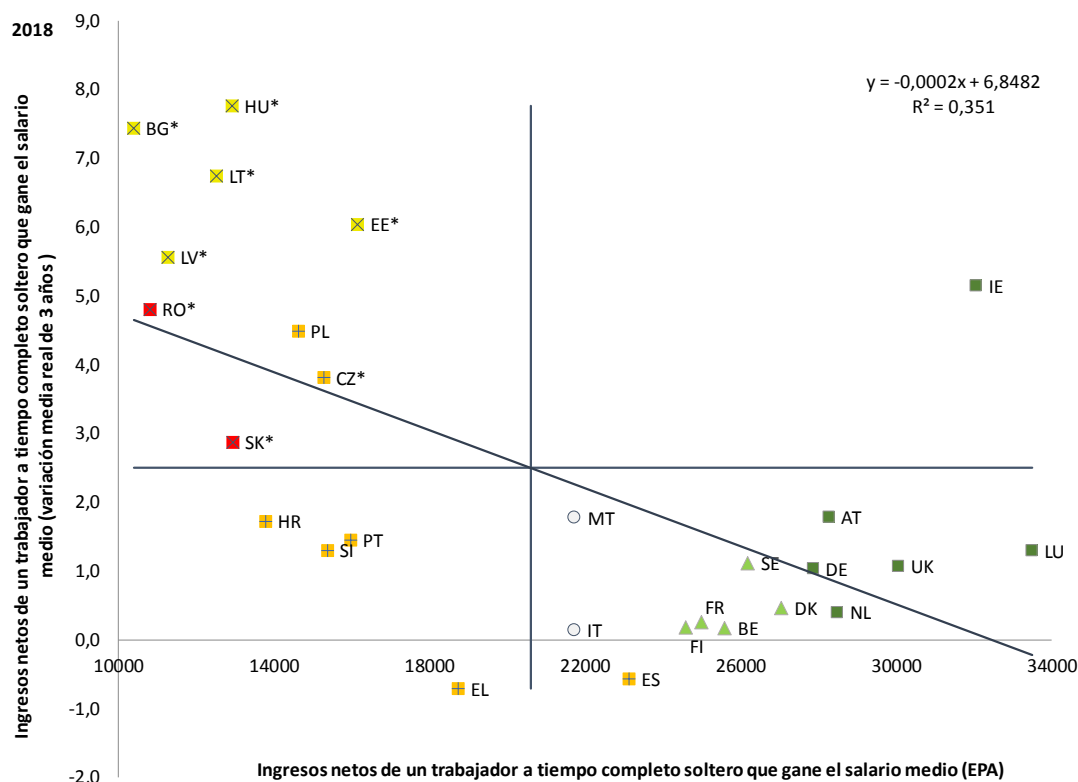
³⁷ Como se muestra en el gráfico 15, BG, CZ, EE, HU, LT, LV, RO y SK están marcados en el informe sobre el mecanismo de alerta de 2019 como países con costes laborales unitarios nominales por encima del umbral fijado por el procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

³⁸ Los niveles de ingresos netos se miden en estándares de poder adquisitivo (EPA) para posibilitar una comparación significativa entre Estados miembros. Las variaciones se miden en moneda nacional y en términos

Hungría están clasificadas como «débiles pero en mejoría», mientras que Letonia, Rumanía y Eslovaquia, donde los ingresos netos han crecido menos rápidamente, están clasificadas como «situaciones críticas». Entre los «países con los mejores resultados», los ingresos netos en estándares de poder adquisitivo son superiores a los 30 000 EUR en Luxemburgo, Irlanda y el Reino Unido. En estos Estados miembros, los ingresos netos han crecido más rápidamente que en los países similares.

Gráfico 15: Los ingresos netos han aumentado rápidamente en Europa Central y Oriental, reforzando así la convergencia al alza

Ingresos netos y variación anual: media a lo largo de tres años (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: base de datos sobre fiscalidad y prestaciones (cálculos propios). Período: niveles de 2018 (media de 3 años) y variaciones medias anuales 2015-2018. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Se marcan con un asterisco aquellos Estados miembros donde los costes laborales unitarios nominales (CLU_n) superaron el umbral establecido por el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM). El indicador PDM del cuadro de indicadores sociales es la variación porcentual de los CLU_n a lo largo de un período de tres años. El umbral se sitúa en el 9 % para los países de la zona del euro y en el 12 % para los países no pertenecientes a la zona del euro. Datos de Chipre no disponibles.

Las desigualdades salariales se han mantenido globalmente estables a medio plazo. El crecimiento de los salarios, especialmente en el extremo inferior de la escala salarial, desempeña un papel importante para sostener la demanda y reducir las desigualdades de ingresos y el riesgo de pobreza de los ocupados. La dispersión de los ingresos brutos, medida como la ratio entre el quinto y el primer decil (D5/D1), osciló en 2017 entre 1,33 en Suecia y

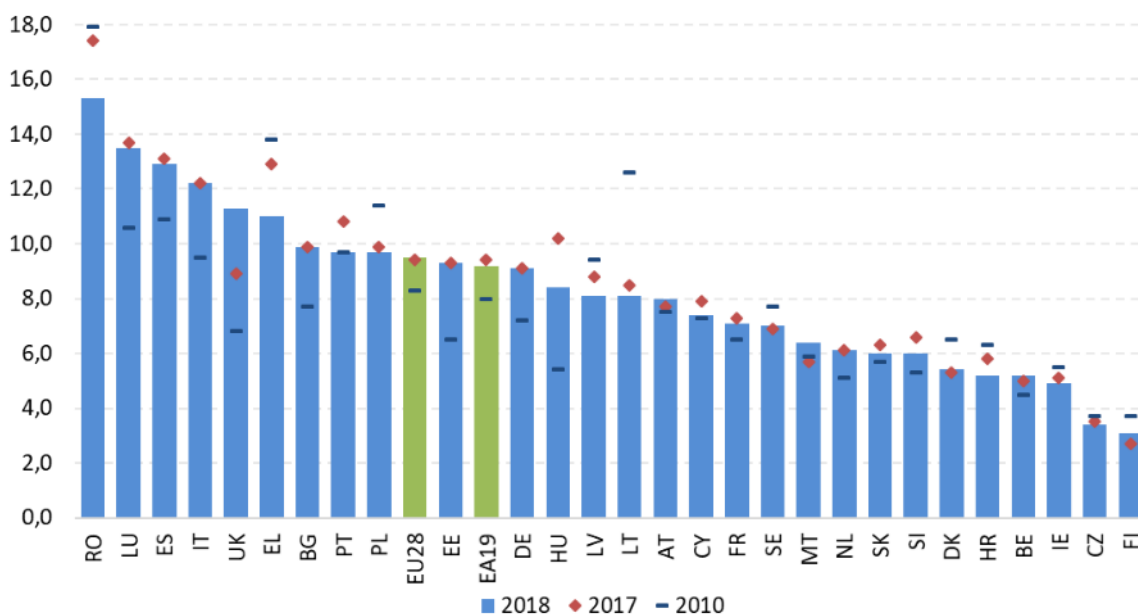
reales. Este indicador debe leerse e interpretarse en combinación con otros indicadores, como la tasa de riesgo de pobreza de los ocupados, la ratio entre el quinto y el primer decil de la distribución salarial (D5/D1) y otros indicadores pertinentes como el IRE o el IRPS y el MEC.

2,02 en Irlanda (información basada en datos de la OCDE). Las instituciones de negociación de los salarios pueden tener una repercusión en la dispersión salarial. En particular, una negociación colectiva más fuerte tiende a asociarse con una menor desigualdad de los ingresos (Comisión Europea, 2018³⁹). El alcance de la negociación colectiva varía notablemente de unos lugares a otros de Europa, reflejando las diferentes tradiciones e instituciones nacionales. En 2016, el porcentaje de empleados cubiertos por cualquier forma de convenio colectivo salarial, calculado por la OCDE, osciló entre el 98 % de Austria y el 7,1 % de Lituania.

La dinámica salarial también repercute en el riesgo de pobreza de los ocupados, que se mantiene en niveles históricamente elevados en la mayoría de los Estados miembros. La proporción de personas que, estando ocupadas, tienen una renta familiar equivalente disponible por debajo del umbral de riesgo de pobreza aumentó en la UE del 8,3 % de 2010 al 9,6 % de 2016. Desde entonces, permaneció globalmente estable y se situó en una media del 9,5 % en 2018. El nivel más alto se registró en Rumanía (15,3 %), seguida de Luxemburgo, España, Italia, el Reino Unido y Grecia, todos ellos por encima del 11 %. En el extremo opuesto, la tasa de riesgo de pobreza de los ocupados se sitúa por debajo del 4 % en Finlandia y Chequia. El descenso más rápido con respecto a 2017 se registró en Rumanía, Grecia y Hungría (en torno a 2 puntos porcentuales). El riesgo de pobreza de los ocupados está fuertemente relacionado con el tipo de contrato: en 2018, el 16,2 % de los empleados con contrato temporal estaban en riesgo de pobreza, frente a un 6,1 % de los empleados con contrato indefinido.

Gráfico 16: La pobreza de los ocupados sigue estando por encima de los niveles de 2010 en la mayoría de los Estados miembros

Tasa de riesgo de pobreza de los ocupados, comparación plurianual



Fuente: Eurostat, SILC.

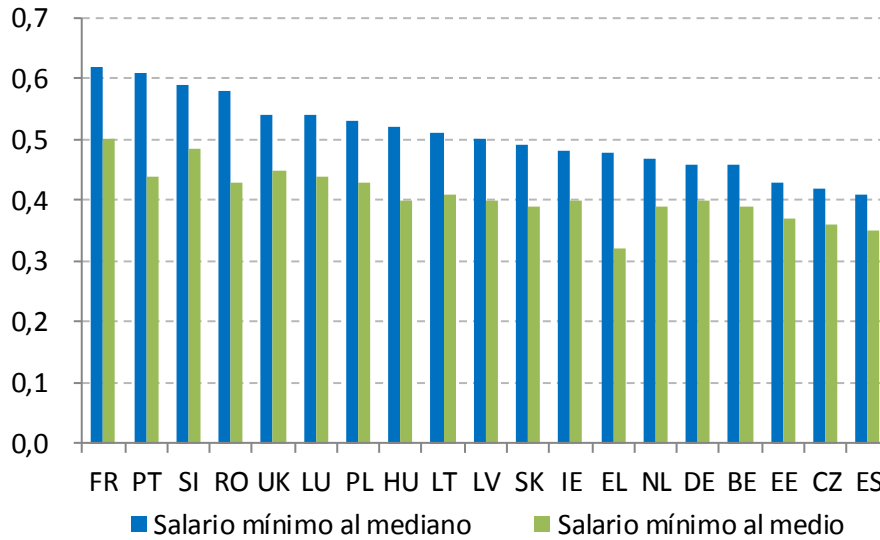
39 Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual review 2018*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018.

En la mayoría de los Estados miembros, los salarios mínimos fijan un límite inferior a la distribución salarial. Este límite suele fijarse mediante salarios mínimos legales nacionales (excepto en Austria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia). Unos salarios mínimos adecuados, legales o negociados colectivamente a nivel sectorial, sirven para múltiples fines: reducen la desigualdad salarial, representan un incentivo para trabajar, pueden ayudar a reducir la pobreza de los ocupados y apoyan la demanda agregada aumentando los ingresos de las familias con salarios bajos, que tendrán una mayor propensión al consumo. Unos salarios mínimos transparentes y previsibles también contribuyen a un entorno empresarial que apoye la inversión y la creación de empleo, evitando al mismo tiempo la competencia desleal. Asimismo, los salarios mínimos aumentan el coste de la contratación de trabajadores con salarios bajos, lo cual, dependiendo de la estructura de la economía y de la situación macroeconómica, puede repercutir en las oportunidades de empleo de algunos grupos. Para tener en cuenta todos estos factores, en la mayoría de los Estados miembros los interlocutores sociales participan en la determinación del salario mínimo. En algunos países, también participan en el proceso comisiones de expertos. Esto ocurre, por ejemplo, en todos los países que han introducido un salario mínimo legal (Alemania, Irlanda y el Reino Unido) en el pasado reciente. El gráfico 17 muestra el salario mínimo como porcentaje del salario mediano y medio⁴⁰ en la UE en 2018. Los salarios mínimos más elevados, como porcentaje de la mediana, se registraron en Francia, Portugal, Eslovenia y Rumanía, mientras que los más bajos se observaron en España, Chequia y Estonia. Dado que el impacto potencial del salario mínimo en el empleo y las condiciones de vida es mayor cuando un gran porcentaje de la mano de obra lo percibe, este indicador también debe tenerse en cuenta. En 2016, la proporción de quienes percibieron el salario mínimo legal o un salario menor se situó en el 7,2 % en el Estado miembro de la UE situado en la mediana (véase el gráfico 18), con grandes diferencias entre países (desde alrededor del 2 % en Chequia y Malta hasta más del 12 % en Polonia y el Reino Unido).

⁴⁰ El nivel absoluto del salario mínimo no es una medida muy útil para fines de comparación internacional, ya que no tiene en cuenta las diferencias entre países en la productividad laboral y los precios.

Gráfico 17: Los salarios mínimos en Europa oscilan entre un tercio y la mitad del salario medio

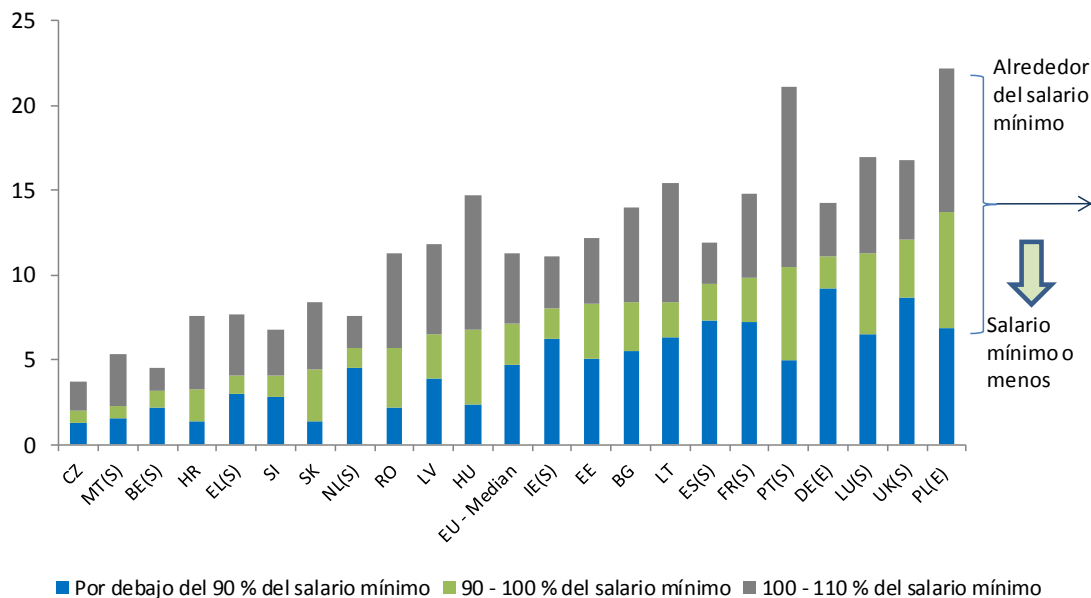
Salarios mínimos como proporción de la mediana y la media de ingresos de los trabajadores a tiempo completo (2018)



Fuente: OCDE. Notas: AT, CY, DK, FI, IT y SE no tienen salario mínimo legal nacional. La OCDE no facilita la información de BG, HR y MT.

Gráfico 18: El porcentaje de trabajadores que perciben el salario mínimo varía considerablemente entre Estados miembros.

Proporción de trabajadores que perciben un determinado porcentaje de los salarios mínimos nacionales



Fuente: Eurofound, *Minimum wages in 2019: Annual review*

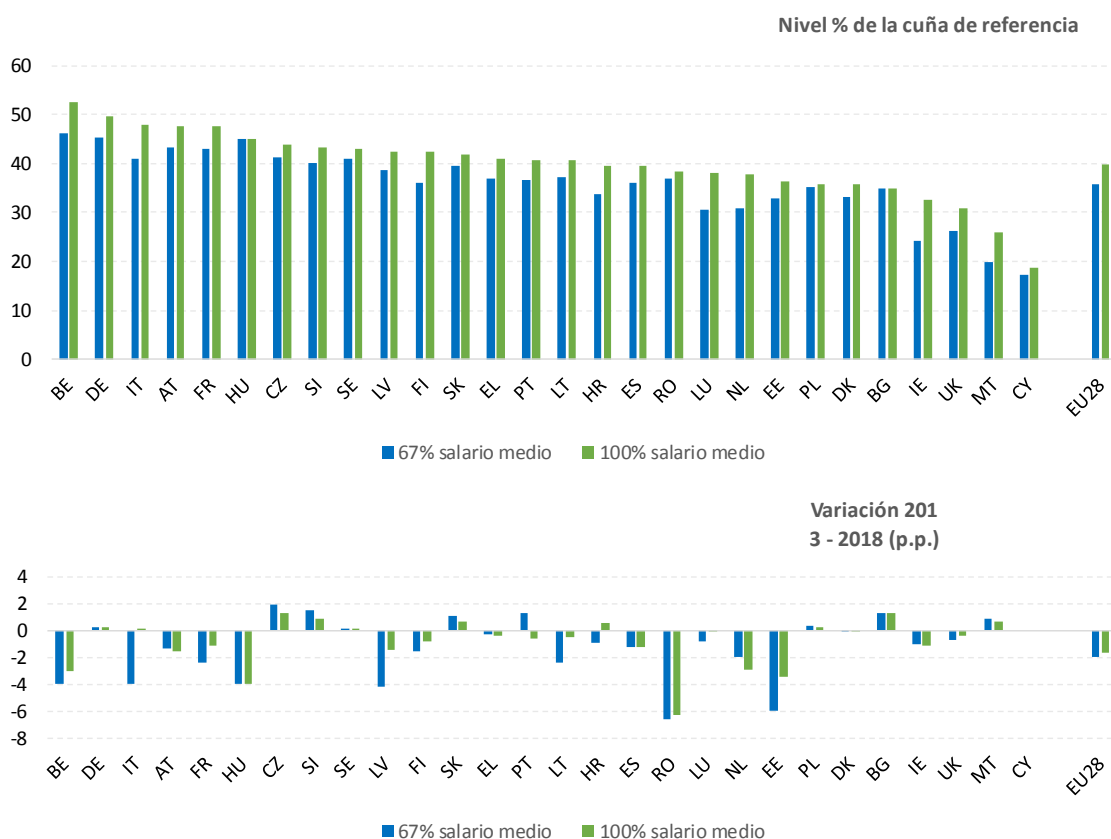
En Europa Central y Oriental, las presiones crecientes sobre los salarios han afectado a todos los niveles de la fijación de los salarios, incluidos los salarios mínimos^{41 42}. En 2019,

⁴¹ Eurofound: *Annual review of working life 2018*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

las personas que percibían el salario mínimo vieron un aumento en su remuneración en casi todos los países de la UE. De media, se registraron incrementos más elevados en Europa Central y Oriental, donde ha surgido escasez de mano de obra en los últimos años. Sin embargo, los mayores aumentos nominales se registraron en España (22,3 %) y Grecia (10,9 %), aunque en este último país el salario mínimo sigue estando muy por debajo del nivel anterior a la crisis. Las mujeres siguen estando claramente sobrerrepresentadas entre las personas que perciben el salario mínimo en casi todos los países de la UE, a excepción de Estonia y Bulgaria, donde existe un relativo equilibrio de género. En 2017, los mayores grados de sobrerrepresentación femenina entre las personas que percibían el salario mínimo se observaron en Malta, los Países Bajos, Chequia, Eslovaquia, Croacia y Bélgica⁴³.

Gráfico 19: En general, la cuña fiscal se ha reducido, especialmente para los trabajadores con salarios bajos

Cuña fiscal sobre el trabajo, nivel en 2018 y variación 2013-2018



Fuente: base de datos sobre fiscalidad y prestaciones, Comisión Europea / OCDE. Nota: los datos corresponden a trabajadores solteros sin hijos. Datos actualizados el 17 de junio de 2019. UE 28 es una media no ponderada.

La presión fiscal sobre el trabajo sigue una tendencia a la baja gradual general. En 2018, las reducciones en la cuña fiscal para los trabajadores solteros con un salario medio fueron

⁴² Eurofound: *Minimum wages in 2019: Annual review*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

⁴³ Cálculos de Eurofound basados en datos de las EU-SILC de Eurostat.

más significativas en Rumanía (-4,7 puntos porcentuales), Estonia (-2,5 puntos porcentuales) y Hungría (-1,1 puntos porcentuales). La cuña fiscal aumentó en más de la mitad de los Estados miembros de la UE pero, en general, de forma muy limitada: los aumentos más elevados se registraron en Bulgaria (0,6 puntos porcentuales) y Malta (0,4 puntos porcentuales). En conjunto, las diferencias entre países siguen siendo considerables (véase el gráfico 19). La cuña fiscal oscila entre menos del 30 % en Chipre y Malta y alrededor del 50 % en Bélgica, Alemania, Italia, Francia y Austria. Se observa una dispersión similar en los trabajadores con salarios bajos (definidos como aquellos que perciben un 67 % del salario medio), aunque la progresividad de los tipos impositivos sigue distintas pautas según los países. La tendencia a largo plazo en la reducción de la cuña fiscal es especialmente marcada en el caso de las personas con bajos ingresos. Entre 2013 y 2018, la cuña fiscal media no ponderada experimentó un descenso medio en la UE de 1,7 puntos porcentuales (y de 2,0 puntos porcentuales en el caso de los trabajadores con bajos salarios), con amplias reducciones para ambos grupos de renta en Rumanía, Hungría, Estonia y Bélgica. Se registraron reducciones sustanciales para los trabajadores con rentas bajas en Italia y Francia, así como en Lituania y Letonia. En estos dos últimos países, esta reducción es producto de la introducción de un impuesto sobre la renta de las personas físicas progresivo. A largo plazo, puede observarse cierta convergencia en los tipos impositivos, aunque la cuña fiscal haya aumentado en algunos países en los que era comparativamente elevada (por ejemplo, Alemania, Eslovenia y Chequia), mientras que se ha reducido en algunos países donde era relativamente baja (por ejemplo, Irlanda y el Reino Unido)⁴⁴. En septiembre de 2015, el Eurogrupo acordó una evaluación comparativa de la presión fiscal sobre el trabajo de los Estados miembros de la zona del euro en comparación con la media ponderada del PIB. El objetivo es seguir informando y prestando apoyo a las reformas en el ámbito de la fiscalidad del trabajo. Como parte de este ejercicio, el Eurogrupo examina la cuña fiscal sobre el trabajo para un trabajador soltero con un salario medio y un trabajador soltero con un salario bajo⁴⁵.

3.1.2. Respuestas políticas

A medida que las condiciones del mercado laboral mejoran, las bonificaciones a la contratación tienden a reducirse. No obstante, en muchos Estados miembros, se mantienen incentivos financieros para promover la integración en el mercado laboral de grupos específicos. Por ejemplo, en Bélgica, en determinadas circunstancias, los empleadores de trabajadores jóvenes (menores de 21 años) pueden reducir el salario bruto de estos, y el Gobierno compensa la diferencia pagando una prima al empleado. En Flandes (Bélgica), el Gobierno reforzó las medidas específicas para los trabajadores de más edad, los jóvenes con bajo nivel educativo y las personas con discapacidad. En Francia, las subvenciones experimentales para empresas que contraten a residentes de las zonas urbanas más desfavorecidas se están ampliando gradualmente, también en las regiones ultraperiféricas. En Alemania, en el marco del programa *Teilhabechancengesetz*, en caso de contratación de desempleados de larga duración, el Estado paga el 75 % de su salario durante el primer año y el 50 % durante el segundo. En Chipre, en el marco del programa de formación de aprendices

⁴⁴ Se puede encontrar más información sobre las últimas tendencias, también por grupos de ingresos, en: Comisión Europea, DG TAXUD: *Tax Policies in the European Union. 2019 Survey* [«Las políticas fiscales en la Unión Europea. Encuesta de 2019», documento en inglés].

⁴⁵ Se considera «salario bajo» al 50 % del salario medio en el Eurogrupo y al 67 % del salario medio en el Marco de Evaluación Conjunta, según lo acordado por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social. Aunque ambos indicadores son aceptables, este último es el que se utiliza en el ICE 2020.

para nuevos titulados, los abogados, arquitectos e ingenieros en prácticas recibirán una asignación de formación mensual de 650 EUR. También se ofrecen incentivos para el empleo de las personas con discapacidad. En Portugal, como parte del «Programa de acción para hacer frente a la precariedad y fomentar la negociación colectiva», se ofrecen ayudas a las empresas que contraten simultáneamente a un joven desempleado (o que busque un primer empleo) y a una persona mayor desempleada de larga duración, mediante un contrato indefinido. Las ayudas incluyen las exenciones parciales o totales de las cotizaciones a la seguridad social. También se conceden subvenciones si los períodos de prácticas profesionales se convierten en contratos permanentes para jóvenes y desempleados de larga duración (en 2019 se introdujeron cambios para racionalizar el proceso de solicitud). En Rumanía, los empleadores que contratan a titulados con un contrato indefinido reciben por cada empleado una cantidad mensual de 2 2250 RON (unos 475 EUR) durante un período de 12 meses (18 meses si se trata de titulados con discapacidad). La misma cantidad se concede para la contratación de desempleados mayores de 45 años, padres y madres solteros desempleados, desempleados de larga duración o jóvenes ninis. Por último, se puede conceder la misma cantidad (del presupuesto del seguro de desempleo) a los empleadores que formalicen un contrato de aprendizaje o de prácticas. En Suecia, se está debatiendo una nueva medida destinada a los inmigrantes recién llegados desempleados y a los desempleados de larga duración, mediante la que el Estado subvencionaría algo más de la mitad del coste salarial. Para más información sobre las medidas dirigidas a grupos específicos, véase el apartado 3.2.

Algunos Estados miembros estimularon los ingresos laborales y del empleo mediante la reducción de la cuña fiscal. En algunos casos, las medidas políticas también pueden incluir modificaciones en las cotizaciones a la seguridad social. En España, se adoptaron varias reducciones fiscales en 2018, incluida una exención fiscal total de las prestaciones por maternidad y paternidad, una deducción de los gastos de educación y cuidados de la primera infancia y deducciones para los contribuyentes que vivan con un cónyuge a cargo. En Francia, el antiguo *CICE* (crédito fiscal para el empleo y la competitividad) se transformó en una reducción directa de las cotizaciones a la seguridad social de 6 puntos porcentuales en los salarios que sean como máximo 2,5 veces el salario mínimo. Además, se aplicará una disminución de 3,9 puntos porcentuales a las cotizaciones patronales a la seguridad social de los salarios bajos. En Italia se introdujo un impuesto de tipo único del 15 % para las pequeñas empresas, los profesionales y los artesanos que declaren ingresos por un importe de hasta 65 000 EUR. En Lituania, en el marco de una gran reforma que ha introducido un impuesto sobre la renta de las personas físicas progresivo, la cuña fiscal sobre los ingresos bajos y medios se reducirá a lo largo de un período de 3 años. El sistema de fiscalidad del trabajo también se está simplificando, con una exención de las cotizaciones a la seguridad social para los trabajadores con salarios bajos, incluido el principal régimen de pensiones, junto con un aumento de la contribución general a la seguridad social. En Hungría, las cotizaciones patronales a la seguridad social pasaron del 19,5 % al 17,5 % en 2019. Además, no se tienen que pagar cotizaciones sobre la renta del trabajo de los pensionistas, con el fin de promover su participación en el mercado laboral. Polonia aprobó una reducción fiscal para jóvenes menores de 26 años. En Malta, como parte de la iniciativa «Hacer que el trabajo pague», el presupuesto de 2019 confirmó un cheque de 40 a 68 EUR para todas las personas ocupadas con ingresos inferiores a 60 000 EUR. La contribución mínima de los trabajadores autónomos se incrementó en un 1,9 % en 2019 para financiar un aumento de la protección, tanto en la cobertura como en la duración. En Eslovenia, la paga de vacaciones se eximió del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones a la seguridad social hasta el importe del salario medio.

Varios Estados miembros están tomando medidas para mejorar la solidez y la transparencia de los marcos de fijación de salarios y de negociación colectiva. En Grecia se han restablecido el principio de extensión de los convenios colectivos y el principio de favor (es decir, la posibilidad de apartarse de los convenios solo en favor del trabajador). Esto ha dado lugar, hasta la fecha, a la extensión de quince convenios colectivos, que cubren a más de 220 000 trabajadores. En Croacia, se está debatiendo la legislación para armonizar mejor la fijación de salarios en toda la administración estatal mediante la introducción de tablas salariales comunes y coeficientes de complejidad del empleo. La nueva legislación cubriría también los ámbitos de las relaciones laborales de los funcionarios, que se negocian actualmente mediante negociación colectiva, a condición de que se implante un nuevo sistema de evaluación del rendimiento. Letonia modificó su legislación laboral para facilitar la celebración de acuerdos sectoriales bipartitos, permitiéndoles establecer excepciones, bajo determinadas condiciones, al complemento del 100 % por horas extraordinarias. En Lituania, un proyecto de ley tiene por objeto aclarar el marco jurídico para el diálogo social y la negociación colectiva a nivel nacional, sectorial o administrativo. Además, con el fin de reforzar la capacidad financiera de los interlocutores sociales, los contribuyentes tendrán la posibilidad de destinar el 1 % de su impuesto sobre la renta de las personas físicas a los sindicatos. En Eslovaquia, tras una modificación del código laboral, se permite ahora a los empleados compartir públicamente sus niveles salariales, que no pueden ocultarse por contrato.

En 2019, los salarios mínimos aumentaron en casi todos los Estados miembros que cuentan con niveles legales nacionales. En el cuadro 2 figura un resumen de las actualizaciones realizadas en 2019. Por ejemplo, en Estonia, el salario mínimo bruto pasó de 500 EUR en 2018 a 540 EUR en enero de 2019. Los interlocutores sociales acordaron que, hasta 2022, los aumentos del salario mínimo se calcularían anualmente sobre la base de la productividad laboral y el crecimiento económico. En Grecia, el Gobierno aumentó el salario mínimo legal en un 10,9 % y suprimió el salario inferior al salario mínimo para los menores de 25 años. Este es el primer aumento desde 2012. En España, el salario mínimo legal aumentó hasta los 12 600 EUR al año, como resultado de un acuerdo político (sin los interlocutores sociales). Paralelamente, el Gobierno anunció el aumento de los salarios públicos en al menos un 2,25 % en 2019, que se incrementará en un máximo de 0,5 puntos porcentuales, en función del crecimiento del PIB. En Croacia, el salario mínimo bruto aumentó de 3 440 KN a 3 750 KN (aproximadamente de 460 EUR a 505 EUR), el mayor incremento desde 2008. En Lituania, el salario mínimo se incrementó de 400 a 430 EUR mensuales, aunque tras la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas, este asciende a 555 EUR. El salario mínimo de Eslovaquia aumentó de 480 a 520 EUR. En Letonia, aunque no se aumentó el salario mínimo nacional, se actualizaron al alza los salarios mínimos en los sectores de la construcción y la enseñanza. En Polonia, el Gobierno anunció aumentos importantes del salario mínimo, que casi duplicará en términos nominales a lo largo de los próximos cinco años (de 2 250 PLN en 2019 a 4 000 en 2024, es decir, de 525 EUR a 930 EUR, aproximadamente). Por último, Italia y Chipre están debatiendo propuestas para introducir por ley un salario mínimo obligatorio. En Italia, un proyecto de ley propone la introducción de un salario mínimo bruto por hora de 9 EUR. En Chipre, el Gobierno anunció su intención de introducir un salario mínimo fijo cuando la economía llegue a una fase de pleno empleo, con una tasa de desempleo del 5 %. Según las previsiones, esto se espera para 2020-2021.

Cuadro 2: Actualizaciones del salario mínimo mensual en 2019 (en EUR)

País	2018	2019	Aumento nominal	Aumento real
Bélgica	1 562,59	1 593,76	2,0 %	0,2 %
Bulgaria	260,76	286,33	9,8 %	7,4 %
Croacia	462,10	505,90	9,5 %	8,4 %
Chequia	477,78	518,97	8,6 %	7,2 %
Estonia	500,00	540,00	8,0 %	5,0 %
Francia	1 498,47	1 521,22	1,5 %	0,1 %
Alemania	1 497,79	1 557,09	4,0 %	2,2 %
Grecia	683,76	758,33	10,9 %	10,4 %
Hungría	444,69	464,20	4,4 %	5,0 %
Irlanda	1 613,95	1 656,20	2,6 %	1,8 %
Letonia	430,00	430,00	0,0 %	-2,9 %
Lituania	400,00	555,00 (430,00)	7,5 %	5,0 %
Luxemburgo	1 998,59	2 071,10	3,6 %	2,0 %
Malta	747,54	761,97	1,9 %	0,9 %
Países Bajos	1 578,00	1 615,80	2,4 %	0,4 %
Polonia	502,75	523,09	4,1 %	6,4 %
Portugal	676,67	700,00	3,5 %	2,8 %
Rumanía	407,86	446,02	9,4 %	6,0 %
Eslovaquia	480,00	520,00	8,3 %	6,0 %
Eslovenia	842,79	886,63	5,2 %	3,9 %
España	858,55	1 050,00	22,3 %	21,1 %
Reino Unido	1 638,36	1 746,73	4,9 %	2,4 %

Fuente: Cálculos de Eurofound. Cifras armonizadas sobre los salarios brutos mensuales en euros aplicables a los trabajadores a tiempo completo que perciben la tarifa adulta completa. Cuando se convierten en euros, los cambios reales en el salario mínimo en HU y PL son superiores a los cambios nominales debido a las devaluaciones del forinto húngaro y el esloti polaco.

3.2. Orientación n.º 6: Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias

Este apartado trata de la aplicación de la orientación para las políticas de empleo n.º 6, que recomienda a los Estados miembros crear condiciones que fomenten la oferta de mano de obra, las capacidades y las competencias. En él se presentan los indicadores sobre el nivel educativo y de formación alcanzado, los resultados y la repercusión en el desarrollo de las capacidades y la empleabilidad de la mano de obra. Se examinan a continuación los resultados del mercado laboral de diversos grupos infrarrepresentados en dicho mercado, como jóvenes, personas mayores, mujeres, personas de origen migrante y personas con discapacidad. En el apartado 3.2.2 se informa de las medidas políticas que los Estados miembros han puesto en marcha en estos ámbitos, así como de las medidas dirigidas específicamente a dichos grupos.

3.2.1. Indicadores clave

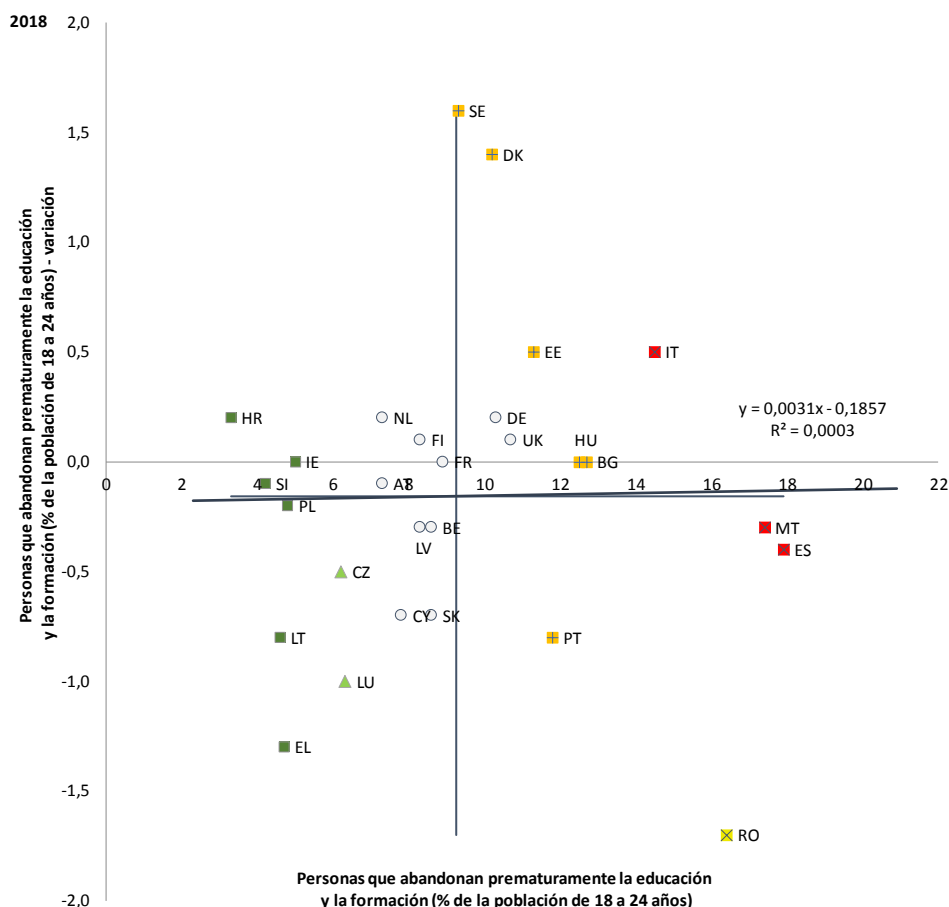
Tras un largo período de progreso ininterrumpido, el porcentaje de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación⁴⁶ se ha estancado en los dos últimos años. La reducción de la tasa de abandono escolar prematuro forma parte de los objetivos principales en materia de educación de la Estrategia Europa 2020. Los Estados miembros acordaron reducir la tasa media de abandono escolar prematuro de la UE hasta menos del 10 % en 2020, partiendo del 14,7 % en 2008. Este porcentaje disminuyó constantemente hasta 2016, cuando alcanzó el 10,7 %. Desde entonces, no se han registrado mejoras importantes, y este indicador se mantuvo estable en el 10,6 % tanto en 2017 como en 2018. Como muestra el gráfico 20, la situación se ha mantenido prácticamente sin cambios en aproximadamente la mitad de los Estados miembros, con fluctuaciones anuales que oscilan entre + 0,2 y - 0,2 puntos porcentuales. Sin embargo, se registraron importantes mejoras en Rumanía (- 1,7 puntos porcentuales), Grecia (- 1,3 puntos porcentuales) y Luxemburgo (- 1 punto porcentual), mientras que en Suecia y Dinamarca el porcentaje de abandono escolar prematuro aumentó 1,6 y 1,4 puntos porcentuales, respectivamente. Si se examina la evolución en los Estados miembros marcados como «críticos» (según la clasificación del cuadro de indicadores sociales), es decir, Malta, España e Italia, surgen dos imágenes diferentes. Mientras que los dos primeros países muestran una tendencia positiva entre 2017 y 2018, con una reducción de su tasa de abandono escolar prematuro de - 0,3 y - 0,4 puntos porcentuales, respectivamente, el porcentaje de abandono prematuro en Italia ha seguido aumentando hasta alcanzar el 14,5 % (+ 0,5 puntos porcentuales). En 2018, 17 Estados miembros registraron tasas de abandono escolar prematuro inferiores al 10 %. El porcentaje fue todavía mucho mayor que el objetivo de la UE (y por encima de los objetivos nacionales respectivos) en España (17,9 %), Malta (17,4 %) y Rumanía (16,4 %), mientras que fue igual o inferior al 5 % en Irlanda, Polonia, Grecia, Lituania, Eslovenia y Croacia. A lo largo de una década (gráfico 21), la tasa de abandono escolar prematuro ha disminuido principalmente en Portugal, España, Grecia, Irlanda y Malta, mientras que ha aumentado considerablemente en Eslovaquia y Suecia, aunque en estos dos países permanece por debajo del valor de referencia

⁴⁶ El porcentaje de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación se define como el porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años de edad con un nivel educativo de primer ciclo de enseñanza secundaria, como máximo, y que no continúan la educación ni la formación.

de Europa 2020. Varios Estados miembros presentan grandes disparidades regionales en las tasas de abandono escolar prematuro (véase el anexo 3).

Gráfico 20: Las tasas de abandono escolar prematuro difieren considerablemente entre los Estados miembros

Personas que abandonan prematuramente la educación y la formación (% de población de 18 a 24 años) y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales respecto a 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. Interrupciones en las series de BE, DK, IE y MT.

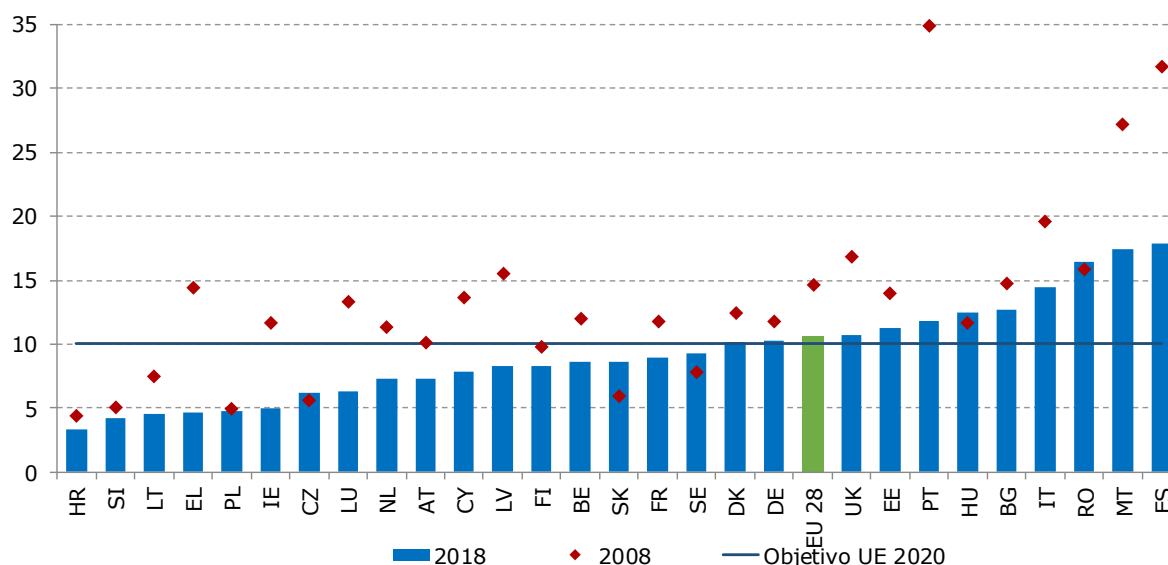
Las tasas de abandono escolar prematuro difieren significativamente entre los distintos grupos de población. Por término medio, menos mujeres que hombres abandonan prematuramente la educación y la formación (el 8,9 %, frente al 12,2 %). Esta diferencia de género de 3,3 puntos porcentuales se ha mantenido en general constante a lo largo de la última década (reduciéndose en solo 0,7 puntos porcentuales desde 2008). El país de nacimiento influye significativamente en las pautas de abandono escolar prematuro: la población autóctona presenta tasas de abandono prematuro inferiores a las de los nacidos en otro país de la UE (9,5 % frente a 19,2 %); la diferencia es aún mayor en el caso de los nacidos fuera de la UE, que registran una tasa de abandono escolar prematuro del 20,7 %. Sin embargo, para este último grupo, la diferencia se ha reducido en 8,9 puntos porcentuales desde 2008.

El abandono escolar prematuro es un obstáculo para el crecimiento económico y el empleo. Los jóvenes que abandonan prematuramente la educación y la formación están

encaminados a carecer de conocimientos, competencias y cualificaciones y a enfrentarse a problemas graves y persistentes en el mercado laboral. En 2018, el 53,8 % de los jóvenes que abandonaron prematuramente la educación y la formación estaban desempleados o inactivos. Por consiguiente, también están más expuestos al riesgo de pobreza o exclusión social.

Gráfico 21: A pesar de los considerables progresos realizados, aún no se ha alcanzado el objetivo de Europa 2020 relativo al abandono escolar prematuro

Personas que abandonaron prematuramente la educación y la formación en 2009-2018 y objetivo UE 2020 (%)



Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea: [edat_lfse_14].

Nota: Todos los países: interrupción en la serie cronológica en 2014 (paso de CINE 1997 a CINE 2011); el cambio de CINE no tiene ninguna repercusión en la comparabilidad a lo largo del tiempo de este indicador en ningún Estado miembro, excepto Estonia.

Más de uno de cada cinco alumnos no tiene las competencias básicas mínimas exigidas a su edad, lo que pone de manifiesto la urgente necesidad de mejorar los sistemas educativos. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2018 de la OCDE muestra que, de media, los resultados de la UE han seguido disminuyendo en todos los ámbitos desde 2015⁴⁷. En 2018, el 21,7 % de los estudiantes europeos tenían un bajo rendimiento⁴⁸ en lectura, un 22,4 % lo tenían en matemáticas y un 21,6 %, en ciencias. No obstante, existen diferencias notables entre Estados miembros. Mientras que en Estonia, Irlanda, Finlandia y Polonia menos del 15 % de los alumnos presentaron resultados bajos en lectura, Bulgaria, Chipre, Rumanía, Malta, Eslovaquia y Grecia tenían dificultades con más de un 30 % de sus alumnos, que no alcanzaron los niveles de competencias básicas en lectura. Los resultados educativos siguen estando muy influidos por la situación socioeconómica y el origen migrante de los estudiantes, lo que indica que la educación no funciona lo suficiente como motor de movilidad social. Los alumnos con un nivel socioeconómico más bajo o de origen migrante están sobrerrepresentados en el grupo de los alumnos con bajo rendimiento, y tienen dificultades para alcanzar los niveles básicos de competencia en los tres ámbitos. En

⁴⁷ El informe del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA) de la OCDE sobre las competencias básicas de los alumnos de 15 años se realiza cada tres años.

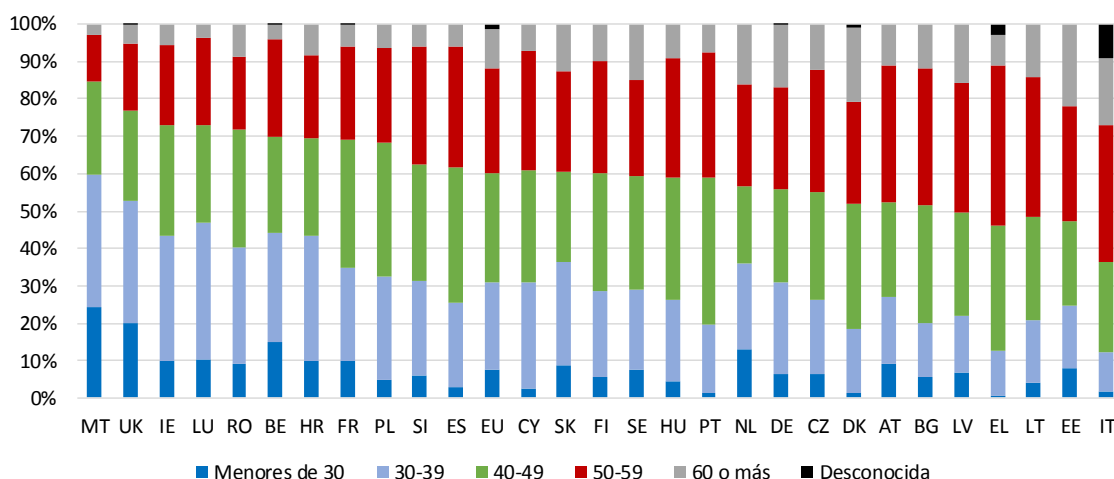
⁴⁸ El informe PISA define como alumnos «con bajo rendimiento» a aquellos alumnos de 15 años que obtienen puntuaciones en capacidades básicas por debajo del nivel de referencia requerido para participar plenamente en la sociedad moderna (esto es, el nivel 2).

todos los Estados miembros, los estudiantes que se encuentran en la categoría socioeconómica inferior tienen menos probabilidades de alcanzar el nivel mínimo de competencias de lectura que los estudiantes que se encuentran en la categoría socioeconómica más alta. Bulgaria, Rumanía, Hungría, Eslovaquia y Luxemburgo muestran las mayores diferencias entre estos dos grupos, mientras que el entorno socioeconómico de los alumnos afecta menos a los resultados de los estudiantes en Estonia, Finlandia e Irlanda.

La inclusión de los gitanos en la educación sigue siendo un reto, debido a varios factores, incluida la segregación escolar, la enseñanza no inclusiva y los obstáculos inducidos por la pobreza extrema o la segregación en la vivienda. A pesar de los esfuerzos por aumentar las tasas de participación y reducir el abandono escolar, menos de uno de cada cinco niños gitanos pasan a niveles de educación más altos. Los índices de absentismo y de abandono escolar prematuro de los gitanos son del 70 %, significativamente más elevados que los de las otras categorías de alumnos y que el objetivo del 10 % de abandono escolar prematuro de Europa 2020⁴⁹.

Gráfico 22: El personal docente de los Estados miembros está envejeciendo

Profesores de educación secundaria por grupos de edad (CINE 2-3), 2017



Fuente: Eurostat, UOE, código de datos en línea: [educ_uoe_perp01]. Ordenados de menor a mayor porcentaje de profesores de 50 años o más. IE solo incluye los datos relativos a los profesores de segundo ciclo de enseñanza secundaria, y DK solo los de profesores de primer ciclo de enseñanza secundaria.

Varios Estados miembros carecen de un número adecuado de profesores altamente cualificados y el personal docente está envejeciendo. En 2017, había alrededor de 8,8 millones de profesores y personal académico en todos los niveles educativos de la UE. Según el Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS) de 2018 de la OCDE⁵⁰, el 34 % de los profesores de primer ciclo de secundaria trabajan en escuelas con al menos el 10 % de estudiantes con necesidades especiales; el 19 %, en escuelas con más del 30 % de estudiantes procedentes de hogares desfavorecidos desde el punto de vista socioeconómico; y el 32 % en escuelas con al menos el 1 % de estudiantes refugiados. No obstante, el 23,5 % de

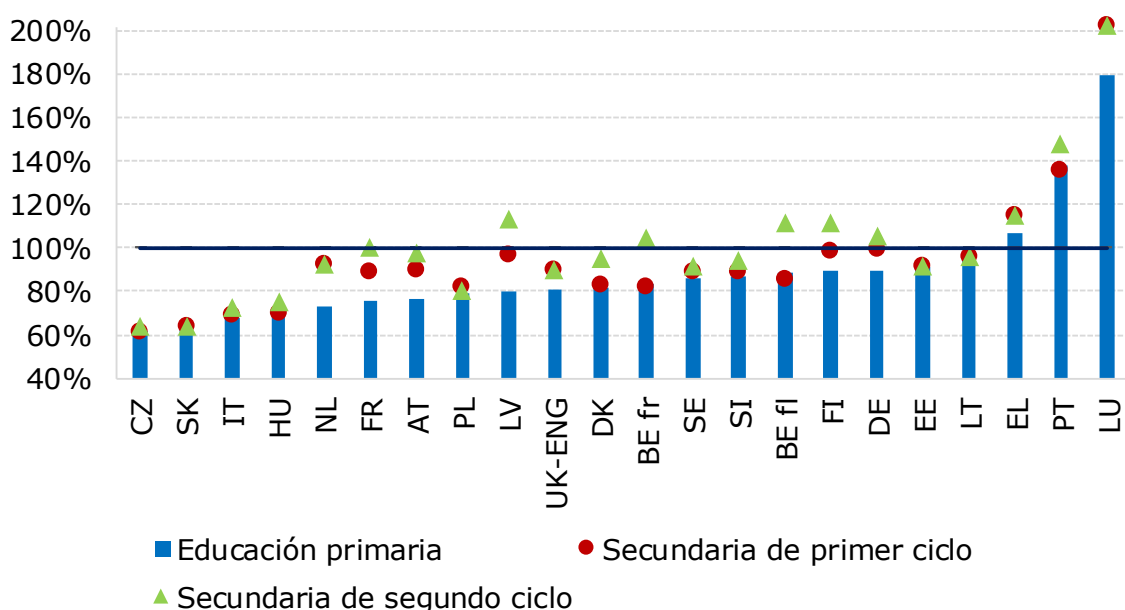
⁴⁹ EU MIDIS II de la FRA (2016).

⁵⁰ OCDE: *Teaching and Learning International Survey (TALIS)* [«Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS)»], 2018, <http://www.oecd.org/education/talis/>.

los directores de centros de enseñanza señala una carencia de profesores con competencias en la enseñanza en un entorno multicultural o multilingüe, y el 37,8 % señala una escasez de profesores con competencias en la enseñanza de estudiantes con necesidades especiales. Además, la falta de profesores altamente cualificados en cada asignatura y el envejecimiento del personal docente representan retos importantes en muchos Estados miembros. Por término medio, el 32,8 % de los profesores de enseñanza primaria y el 39 % de los profesores de secundaria tenían al menos 50 años. Cuando se examina específicamente la enseñanza secundaria, Italia, Grecia, Estonia, Lituania y Letonia son los países más afectados por el envejecimiento, y tendrán que sustituir en torno a la mitad de su personal docente en la próxima década aproximadamente (gráfico 22).

Gráfico 23: A menudo, los profesores ganan menos que la media de los trabajadores con educación superior

Salarios de los profesores, en relación con los ingresos medios de los trabajadores con educación superior, 2016*



Fuente: OCDE: *Education at a Glance 2018* [«Panorama de la educación 2018», 2018. *El año de referencia para Chequia y Finlandia es 2015; 2014 para Francia, Italia, Lituania y los Países Bajos. No se dispone de datos de BE, BG, CY, IE, ES, MT, HR y RO.

A menudo, la profesión docente no es especialmente atractiva. Los profesores ganan con frecuencia bastante menos que la media de los trabajadores con educación superior (gráfico 23). En particular, en Chequia, Eslovaquia, Italia y Hungría, los profesores en todos los niveles de educación ganan por término medio menos del 80 % que los demás trabajadores con educación superior. Solo en Luxemburgo, Portugal y Grecia, los salarios de los profesores en todos los niveles de la educación son superiores a los de otros titulados superiores, mientras que en Letonia, Finlandia y Alemania esto ocurre exclusivamente en el segundo ciclo de enseñanza secundaria. Un número considerable de miembros del personal educativo también tiene condiciones laborales difíciles. Según una clasificación basada en la sexta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo^{51,52}, uno de cada cinco de ellos (19 %) está

⁵¹ Eurofound: *Social dialogue developments in the education sector in Europe* [«Evolución del diálogo social en el sector educativo en Europa», 2017, actualización temática de EurWORK, 9 de enero de 2017. Basado en los datos de la 6ª Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo.

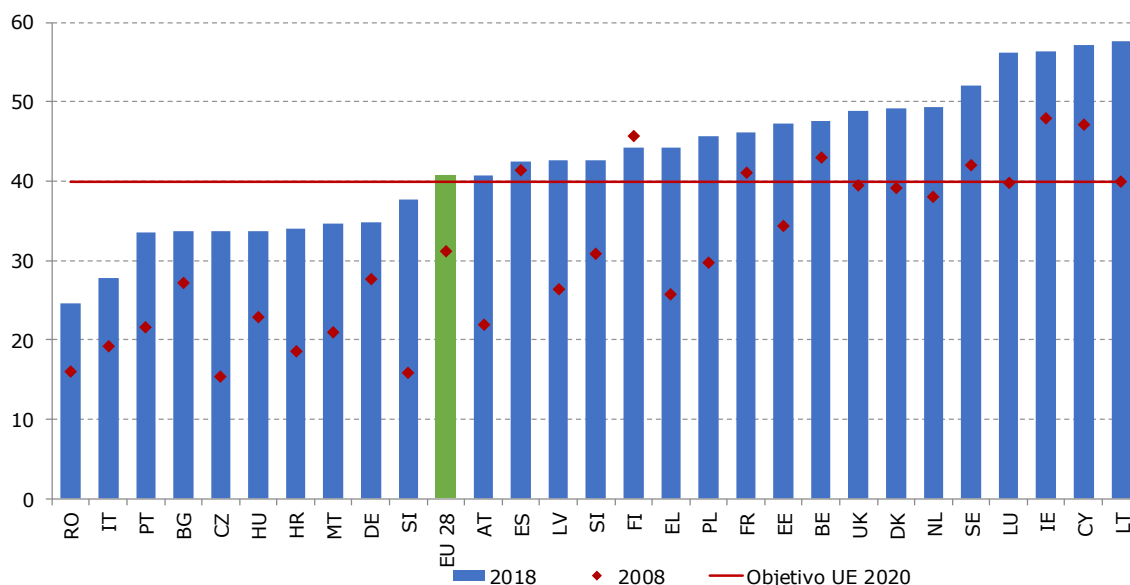
incluido en el perfil de calidad del empleo «bajo presión», y el 4 % entra en la categoría de «calidad deficiente». Además, la profesión docente es aparentemente poco atractiva para los hombres. En Europa, los profesores son fundamentalmente mujeres: estas representan el 95,7 % del profesorado de preescolar, el 85,5 % del de enseñanza primaria y el 64,7 % del de secundaria. Por último, podrían mejorarse los programas de iniciación y de tutoría en las primeras etapas de la carrera del profesorado, así como las oportunidades de desarrollo profesional continuo para aumentar el atractivo de la profesión docente. Si bien, según el estudio TALIS 2018 de la OCDE, más del 92 % de los profesores de toda la UE participan regularmente en el desarrollo profesional continuo, estos también señalan que la incompatibilidad con el calendario laboral, la falta de incentivos, el coste de la formación o el desajuste entre la oferta y las necesidades reales representan obstáculos importantes para su participación activa en este tipo de actividades.

La UE en su conjunto ha alcanzado su objetivo principal de lograr un 40 % de educación superior dos años antes del plazo. En 2018, el porcentaje de la población de 30 a 34 años que completó con éxito estudios superiores o equivalentes fue del 40,7 % (gráfico 24). Si bien todos los Estados miembros han mejorado en la última década, diez de ellos aún tenían en 2018 tasas de titulados superiores por debajo del objetivo de Europa 2020. Rumanía e Italia, los dos Estados miembros con menor porcentaje de titulados superiores (24,6 % y 27,8 %, respectivamente), registraron un progreso del 53 % y el 45 %, respectivamente, desde 2008, frente a un índice global de progreso del 31 % a nivel de la UE durante el mismo período. En Eslovaquia y en Chequia, las tasas de titulados en educación terciaria han aumentado más del doble desde 2008. Además, en países como Suecia, Luxemburgo, Irlanda, Chipre y Lituania, más del 50 % de la población de entre 30 y 34 años tiene estudios superiores. Estos datos son alentadores, ya que los jóvenes titulados recientes de educación superior tienden a tener una tasa de empleo considerablemente superior a la de los jóvenes con niveles de cualificación más bajos. No obstante, persisten disparidades en la UE considerables en cuanto a la obtención de un título superior entre hombres y mujeres (35,7 % frente al 45,8 % en 2018), y la diferencia ha ido aumentando continuamente durante la última década. A pesar de las mejoras, en 2018 el país de nacimiento todavía influye en el número de titulados de la educación superior, ya que las personas nacidas fuera de la UE presentan aproximadamente 5 puntos porcentuales menos de tasa media de titulados superiores (35,8 %) que las personas nacidas en la UE.

⁵² Eurofound: *Sixth European Working Conditions Survey – Overview report*, Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo, 2016.

Gráfico 24: Se ha alcanzado el objetivo de educación superior de Europa 2020, aunque persisten diferencias entre los Estados miembros

Nivel educativo superior, 2008, 2018 y objetivo de Europa 2020 (%)



Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea: [edat_lfse_03]. Los indicadores cubren la proporción de la población total de entre 30 y 34 años que ha concluido satisfactoriamente estudios superiores (CINE 5 a 8). En 2014 se produjo una interrupción de la serie debido a la introducción de la nueva clasificación CINE; los datos de LU correspondientes a 2017 no son fiables, debido al pequeño tamaño de la muestra.

Las necesidades de inversión en educación y formación son significativas, mientras que el gasto en educación se ha mantenido estable en los últimos años. Garantizar el acceso a una educación infantil y unos cuidados de calidad para todos los niños, renovar las escuelas para que encajen con las nuevas pedagogías y tecnologías digitales, o atraer a los mejores profesores con salarios y oportunidades de desarrollo profesional adecuados requiere una inversión adecuada en los sistemas educativos y de formación. Sin embargo, a pesar del aumento de las necesidades de inversión, el gasto en educación se ha estancado o incluso ha disminuido en la última década. En 2017, se asignó a la educación y la formación el 4,6 % del PIB de media en la UE. Este porcentaje ha ido disminuyendo desde el 5,2 % alcanzado en 2009. Además, existen diferencias considerables entre los Estados miembros. Mientras que Suecia, Dinamarca y Bélgica gastan más del 6 % de su PIB en educación, Rumanía no llega al 3 %. Además, Irlanda, Bulgaria, Eslovaquia, Grecia, Italia y España gastan entre el 3 % y el 4 % del PIB. Cuando se mide como porcentaje del gasto público total, el gasto en educación de la UE en 2017 representó el 10,2 %, cifra que se ha mantenido estable desde 2012, tras caer casi medio punto porcentual desde el máximo alcanzado antes de la crisis (10,6 % en 2008). Solo cuando se examina la evolución interanual real de los gastos de educación, se registra una tendencia ligeramente positiva a nivel de la UE (+ 0,5 % entre 2016 y 2017). Teniendo en cuenta que se prevé que el déficit de inversiones en materia de infraestructuras educativas se sitúe en torno a los 500 000 millones de euros en 2040⁵³, este estancamiento del gasto en educación representa un problema importante. Determinar las necesidades de inversión en infraestructuras y servicios educativos a nivel de los Estados miembros, teniendo

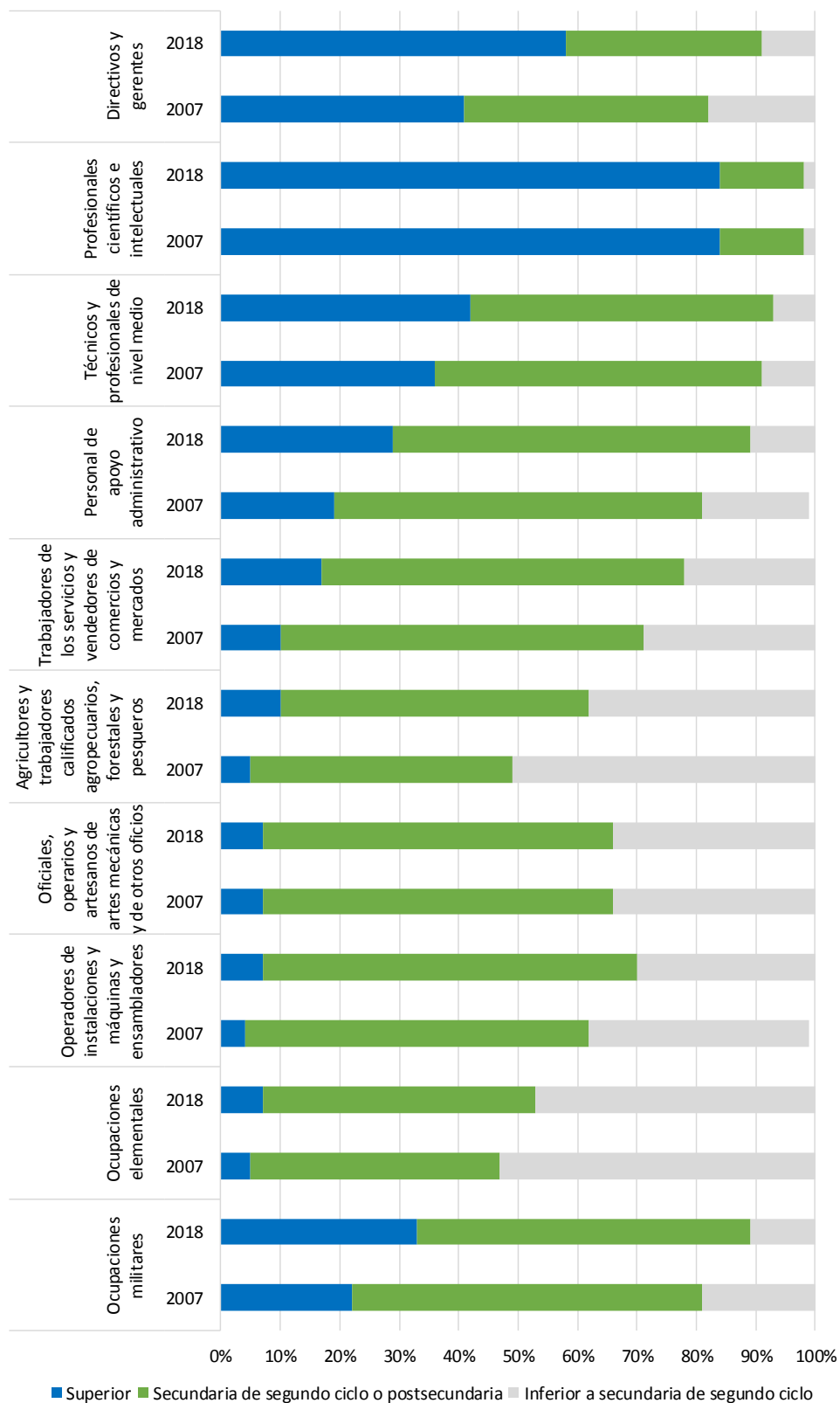
⁵³ Banco Europeo de Inversiones: *UE Financing Policy in the Social Infrastructure Sectors. Implications for the EIB's sector and lending policy. Final report, 2018* (https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2018/11/EIB_Final-report.pdf).

en cuenta las especificidades nacionales, puede ayudar a diseñar estrategias de inversión inteligentes y con visión de futuro.

Si bien los trabajadores con una cualificación media siguen representando el mayor porcentaje del empleo total, el porcentaje del empleo en puestos de trabajo de nivel medio está disminuyendo. Los adultos con una cualificación media ocuparon la mayor parte de los puestos de trabajo en todos los grupos ocupacionales, excepto directores y gerentes, profesionales científicos e intelectuales y puestos de trabajo en ocupaciones elementales (gráfico 25). Sin embargo, el porcentaje del empleo en las ocupaciones de nivel medio está disminuyendo en el marco de una tendencia a largo plazo en la composición ocupacional del mercado laboral. En particular, entre 2002 y 2018, por término medio, el porcentaje de puestos de trabajo de nivel medio disminuyó en la UE en aproximadamente 13 puntos porcentuales, mientras que los porcentajes de empleo de alto y bajo nivel aumentaron en 5 y 7 puntos porcentuales, respectivamente (Comisión Europea, LMWD, 2019). Además de los cambios en la demanda de capacidades, un proceso de aumento de la capacitación también está cambiando la oferta de capacidades. En particular, se produjo un importante aumento de titulados de enseñanza superior entre la población adulta empleada, incrementándose así el número de adultos con ese nivel de cualificación en casi 23 millones (un aumento de casi el 41 %). Como consecuencia de ello, existe una clara tendencia hacia el trabajo altamente cualificado en los puestos de trabajo de todos los niveles, mientras que los trabajadores que solo tienen educación de bajo nivel obtienen menos trabajo disponible, no solo en ocupaciones de alto nivel, sino también en ocupaciones de nivel medio y (especialmente) de bajo nivel (Comisión Europea, ESDE, 2018). La rápida evolución de la demanda de mano de obra para capacidades más complejas está contribuyendo a una mayor inadecuación de las capacidades en muchos Estados miembros (Comisión Europea, LMWD, 2019).

Gráfico 25: Los adultos con una cualificación media ocupan la mayor parte de los puestos de trabajo

Composición de la oferta y la demanda de mano de obra y capacidades, EU-28, 2007 y 2018

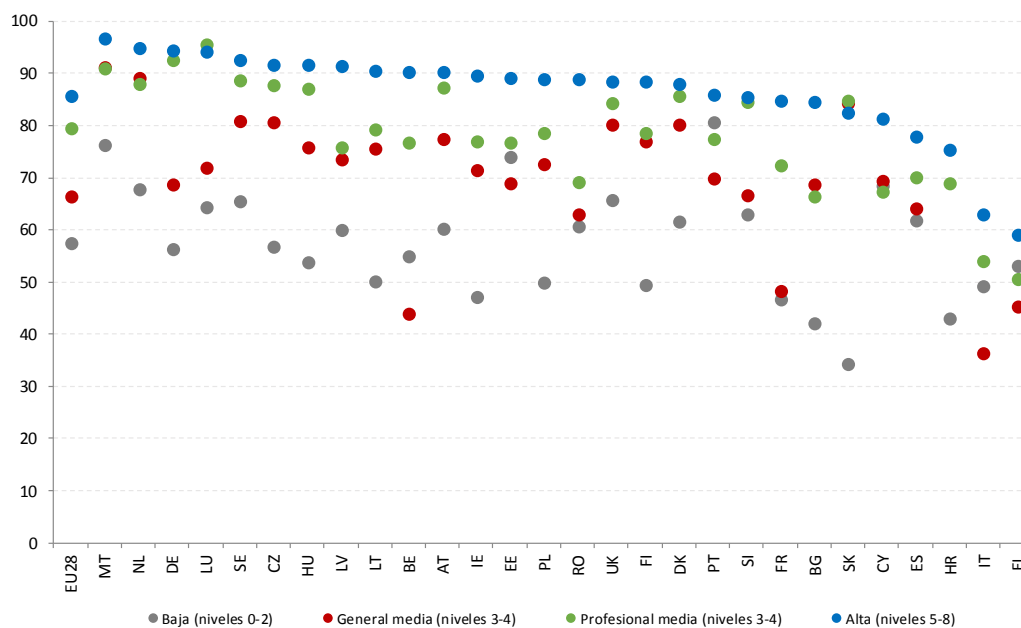


Fuente: Eurostat, EPA de la UE, código de datos en línea [\[lfsa_egised\]](#).

La educación superior y las cualificaciones profesionales de nivel medio están correlacionadas con unas tasas de empleo más elevadas. Los adultos poco cualificados a menudo se encuentran en una situación de desventaja en el mercado laboral respecto a otros adultos que han permanecido más tiempo en el sistema educativo. En la UE, el coeficiente entre los adultos poco cualificados y el número de puestos de trabajo que requieren bajos niveles de cualificación es de tres/uno de media (ICE, 2019). Dicho de otro modo, hay tres veces más adultos poco cualificados que trabajos que solo requieren un bajo nivel de cualificación. Esto puede conllevar para el personal poco cualificado una vinculación más débil con el mercado laboral, una mayor incidencia de trabajo precario y el riesgo de apartarse por completo del mercado laboral. De media, solo el 57 % de las personas de entre 20 y 34 años con un bajo nivel de estudios (y que ya no siguen estudios ni formación) estaban empleadas en 2018. Al mismo tiempo, la tasa de empleo de los titulados recientes con una cualificación general de grado medio fue del 66,3 %, la de aquellos con una cualificación profesional de grado medio fue del 79,5 %, y la de aquellos con cualificación superior fue del 85,5 %. Las diferencias relacionadas con la educación en las tasas de empleo difieren considerablemente entre los Estados miembros y, por lo general, estas diferencias son mayores cuando se comparan las personas con un nivel educativo bajo y medio (véase el gráfico 26). En aproximadamente la mitad de los Estados miembros, la tasa de empleo de las personas con bajo nivel educativo es más de 20 puntos porcentuales inferior a la de las personas con un nivel de estudios medio.

Gráfico 26: Los jóvenes titulados con estudios superiores o cualificaciones profesionales de nivel medio tienen mejores perspectivas en el mercado de trabajo

Tasas de empleo de los titulados recientes de entre 20 y 34 años por niveles de titulación, 2018 (%)



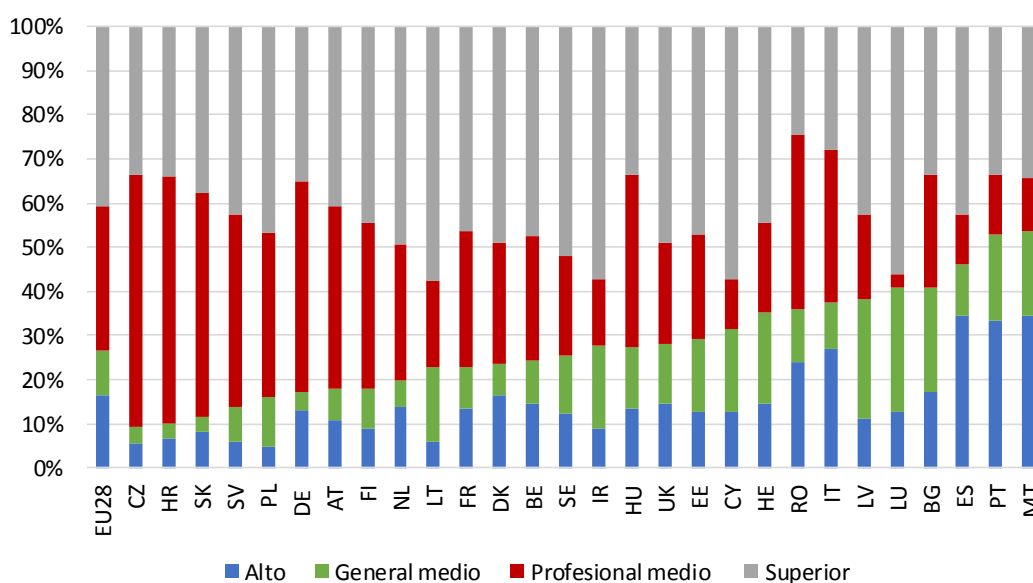
Fuente: Eurostat (EPA de la UE, 2018, código de datos en línea [edat lfse 24]. Nota explicativa: los datos sobre la tasa de desempleo de los titulados con cualificaciones bajas incluyen a todos los adultos jóvenes de entre 20 y 34 años no inscritos en estudios ni formación, independientemente de cuánto tiempo haya pasado desde que terminaran sus estudios. Los datos sobre los titulados con cualificaciones medias y altas solo incluyen a las personas que se han graduado entre 1 y 3 años antes de la encuesta. Los datos excluyen a las que aún están inscritas en estudios o formación.

Más de una cuarta parte de los adultos jóvenes no poseen un nivel de cualificación demandado en el mercado laboral. Como se ha indicado en el apartado anterior, la obtención de un título de enseñanza superior o una cualificación profesional de grado medio

se correlaciona con una mejor tasa de empleo. No obstante, el 10,3 % de las personas del grupo de edad de 30 a 34 años (cuando la mayoría de los jóvenes han completado su educación y formación iniciales) ha obtenido una cualificación de nivel medio de orientación general y el 16,4 %, una cualificación inferior a un título de segundo ciclo de enseñanza secundaria (es decir, baja cualificación). Estas cifras indican que más de una cuarta parte de los adultos jóvenes de la UE no poseen una cualificación con una pertinencia directa en el mercado laboral. No obstante, existen diferencias significativas entre países. Por ejemplo, en Chequia o Croacia este porcentaje es inferior al 10 %, mientras que en Malta y Portugal es superior al 50 % (gráfico 27).

Gráfico 27: Más de una cuarta parte de los adultos jóvenes no alcanzan un nivel de cualificación demandado en el mercado laboral

Nivel educativo alcanzado y orientación de los adultos jóvenes de 30 a 34 años, 2018



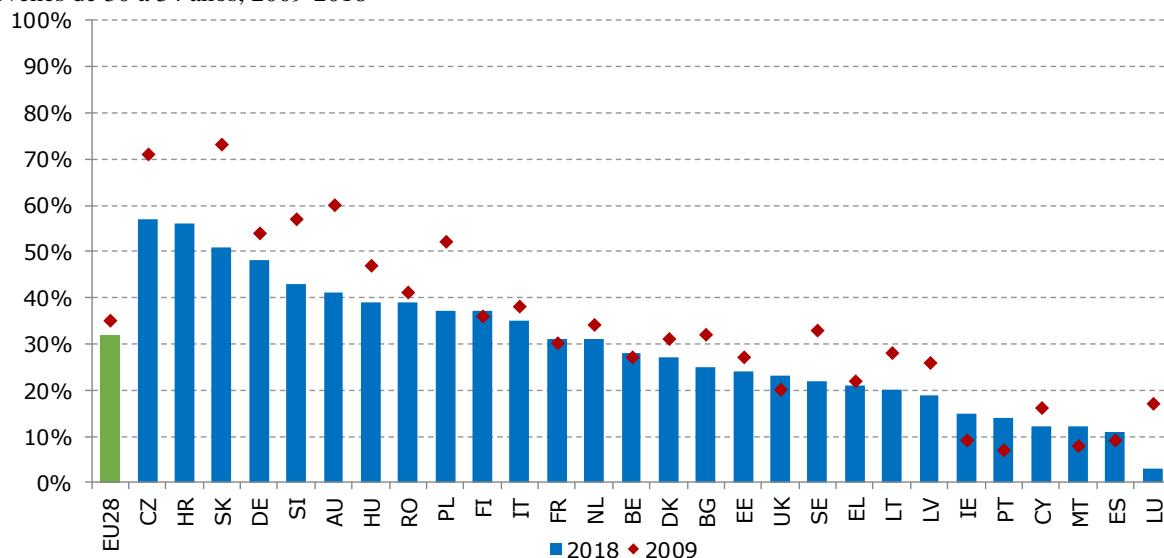
Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea [edat_lfs_9914].

Si bien la formación profesional (FP) de nivel medio tiene un gran potencial para adaptar la oferta de competencias a las transformaciones del mercado laboral, la proporción de adultos jóvenes con este tipo de cualificación está disminuyendo. Seguir un itinerario de formación profesional abre unas buenas perspectivas de empleabilidad en el mercado laboral: el 80 % de los titulados de FP encuentran su primer empleo de larga duración en el plazo de seis meses tras finalizar sus estudios⁵⁴. Sin embargo, el porcentaje de jóvenes adultos de entre 30 y 34 años con una cualificación de FP ha disminuido en la UE del 35 % en 2009 al 32,4 % en 2018. Esto ha sido el resultado de una combinación de factores, entre los que se incluyen, por una parte, la disminución del abandono prematuro de la educación y la formación y, por otra, el aumento de la tasa de titulados en educación superior. En muchos Estados miembros existe una persistente falta de atractivo de las carreras profesionales de FP, debido en parte a las ideas erróneas extendidas sobre la FP, y en parte a las carencias reales en la calidad y la adecuación al mercado laboral de los programas de educación profesional.

⁵⁴ CEDEFOP: *From Education to working life. Labour market outcomes of vocational education and training*, 2012. https://www.cedefop.europa.eu/files/3063_en.pdf

Gráfico 28: El porcentaje de adultos jóvenes con una cualificación media de FP está disminuyendo

Número de adultos jóvenes de 30 a 34 años con una cualificación de FP y su porcentaje en la cohorte total de jóvenes de 30 a 34 años, 2009-2018



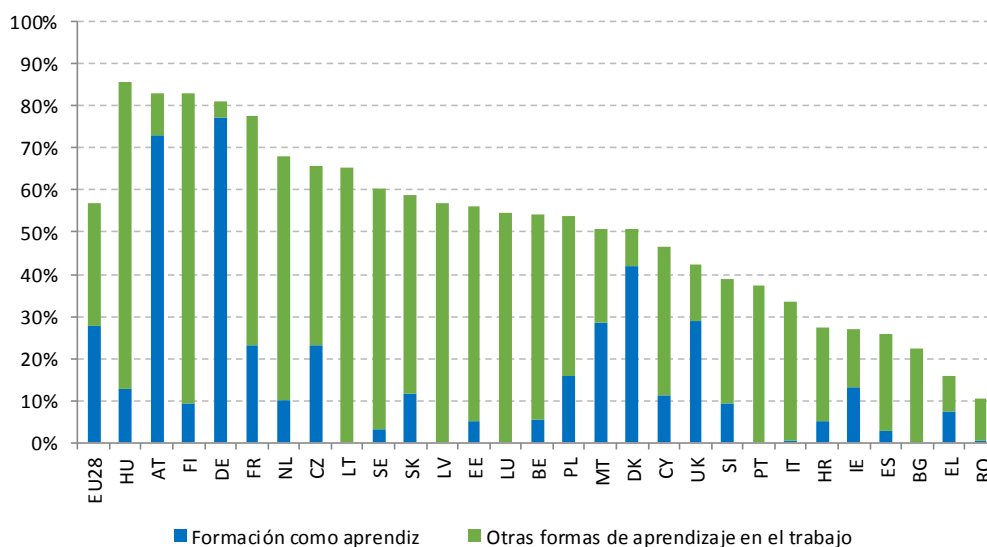
Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea [[edat_lfs_9914](#)]. Nota explicativa: los datos de 2009 se basan en un módulo *ad hoc* de la EPA para los jóvenes en el mercado laboral. Las definiciones de FP de 2009 y 2018 podrían no ser plenamente comparables, pero ambas fuentes abarcan únicamente la FP de nivel medio (es decir, secundaria de segundo ciclo o postsecundaria no superior). Los datos de 2009 fueron facilitados por Eurostat como extracción especial para la DG EMPL.

La formación como aprendiz y otras formas de aprendizaje en el trabajo facilitan considerablemente la transición de los adultos jóvenes al mercado laboral. En 2016, en la UE solo estaban empleados el 63,2 % de los adultos jóvenes sin experiencia en el aprendizaje en el trabajo, en comparación con el 69,1 % de aquellos con experiencia en prácticas obligatorias y el 83,7 % de aquellos con una experiencia como aprendiz. Sin embargo, solo el 56,7 % de los adultos jóvenes que se graduaron de formación profesional participaron en aprendizajes en el puesto de trabajo en 2016: el 27,8 % formó parte de un programa de formación de aprendices y el 28,9 % se benefició de otros tipos de aprendizaje en el trabajo. Estos datos muestran que, para mejorar el aprendizaje en el trabajo y, por tanto, la calidad y la adecuación para el mercado de trabajo de la FP, la oferta de formación profesional podría integrar elementos centrales estables y elementos flexibles con el fin de proporcionar a los estudiantes las capacidades específicas para el puesto de trabajo y las competencias clave necesarias en el mercado laboral. Esto podría lograrse mediante un enfoque del aprendizaje basado en los resultados, y una formación práctica y en el puesto de trabajo⁵⁵.

⁵⁵ Dictamen sobre el futuro de la FP del Comité consultivo de formación profesional, 2019

Gráfico 29: Solo alrededor de la mitad de los estudiantes de FP tienen experiencia en el aprendizaje en el trabajo

Experiencia de los adultos jóvenes (de 15 a 34 años) con una cualificación media de formación profesional en el aprendizaje en el trabajo, 2016



Fuente: Eurostat, módulo *ad hoc* de la EPA sobre los jóvenes en el mercado laboral, 2016, código de datos en línea [[lfso_16fedc](#)]. Nota explicativa: la FP de nivel medio incluye la educación y la formación secundaria de segundo ciclo o postsecundaria no superior.

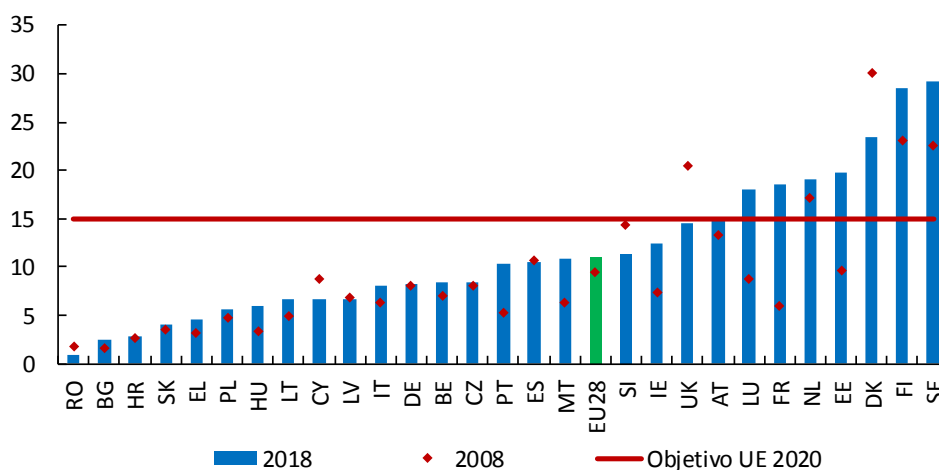
Existe un importante margen para mejorar el acceso y estimular el aprendizaje entre la población adulta⁵⁶. El Consejo estableció un índice de referencia en el marco de la Estrategia de Educación y Formación 2020, con el objetivo de garantizar que al menos el 15 % de la población adulta (de 25 a 64 años) haya cursado estudios o realizado una formación en las cuatro semanas anteriores a la encuesta. Entre 2008 y 2018 hubo pocos avances en este indicador en la UE: la participación en la educación de adultos aumentó solo en 1,7 puntos porcentuales, pasando del 9,4 % al 11,1 %, lo que queda por debajo del objetivo de la Estrategia de Educación y Formación 2020 (gráfico 30). Estas cifras pueden representar un obstáculo importante para la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo (véase también el apartado 3.3). Los índices de educación de adultos más bajos se registran en Rumanía, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Grecia y Polonia (menos del 5 % de la población adulta), mientras que los índices más altos se observan en Suecia, Finlandia y Dinamarca (más del 20 %). Nueve Estados miembros (como el Reino Unido y, en menor medida,

⁵⁶ La DG EMPL colaboró con los Estados miembros (en consulta con la DG EAC) para elaborar un marco integral para la evaluación comparativa de las capacidades de los adultos y los sistemas de educación de adultos en la UE, desde una perspectiva entre países. El marco de la evaluación comparativa fue aprobado por el EMCO y el SPC a finales de 2018 y se basa en una estrategia de tres fases. En una primera fase, se debaten los grandes retos clave en el área de las capacidades y la educación de los adultos y se identifican una serie de indicadores de resultados de alto nivel (tasas de empleo, productividad e inadecuación de capacidades). En una segunda fase, se identifican una serie de indicadores de rendimiento, incluida la proporción de adultos con capacidades medias y altas, la participación de los adultos en la enseñanza, las capacidades digitales y la proporción de empleos que requieren capacidades medias y altas. En cuanto a la tercera fase, se sigue un enfoque temático para identificar estímulos estratégicos clave que sean eficaces a la hora de mejorar los resultados en cuanto a capacidades de los adultos y sistemas de educación de adultos, en particular: i) la prestación de orientación sobre oportunidades de aprendizaje; ii) iniciativas destinadas a implicar a los grupos desfavorecidos en la enseñanza, como las personas desempleadas y las poco cualificadas; y iii) medidas para apoyar/incentivar a las empresas a formar a su personal. En este apartado se presentan los indicadores relativos a los distintos ámbitos mencionados *supra*.

Eslovenia y Dinamarca) registraron un deterioro en este ámbito durante la última década, mientras que los países con las mejoras más destacadas incluyeron Francia, Suecia, Estonia, Luxemburgo, Irlanda y Portugal (con un aumento superior a 5 puntos porcentuales.). Un estudio reciente del Centro Común de Investigación muestra que las innovaciones en materia de educación en línea, como los cursos masivos abiertos en línea (MOOC), se utilizan cada vez más como una herramienta de aprendizaje permanente para mejorar y aumentar las capacidades⁵⁷. Los datos procedentes de los proveedores mundiales de MOOC afirman que, en 2018, 20 millones de nuevos estudiantes se inscribieron como mínimo en un curso de educación en línea y que el número total de alumnos superó los 100 millones. Los trabajadores consideran los MOOC una herramienta útil para adquirir nuevas competencias necesarias en el mercado laboral y mantenerse actualizados en su ámbito. Sin embargo, no todas las personas poseen las capacidades digitales necesarias para participar en cursos masivos abiertos en línea. De hecho, los alumnos de MOOC suelen estar bien formados y tener ya un buen nivel de capacidades digitales⁵⁸.

Gráfico 30: La participación de los adultos en la educación es baja y varía considerablemente entre los Estados miembros

Porcentaje de adultos (25-64 años) que participan en la educación y la formación, 2008 y 2018



Fuente: Eurostat, EPA, 2018, código de datos en línea [trng_ifs_01].

El nivel de capacidades digitales crece lentamente y sigue habiendo grandes diferencias entre países. En la UE, de media, el 57 % de la población de entre 16 y 74 años tenía al menos capacidades digitales básicas en 2017 (1 punto porcentual más que en 2016). Unas capacidades digitales bajas pueden tener un impacto en la productividad y el potencial de crecimiento, pero también en la exclusión social para una parte importante de la población, a la luz de los cambios en las modalidades para la satisfacción de servicios y la repercusión de la tecnología en el mundo del trabajo. El nivel es especialmente bajo en Bulgaria, Rumanía y Croacia («situaciones críticas»). En otros seis países (Grecia, Polonia, Portugal, Letonia,

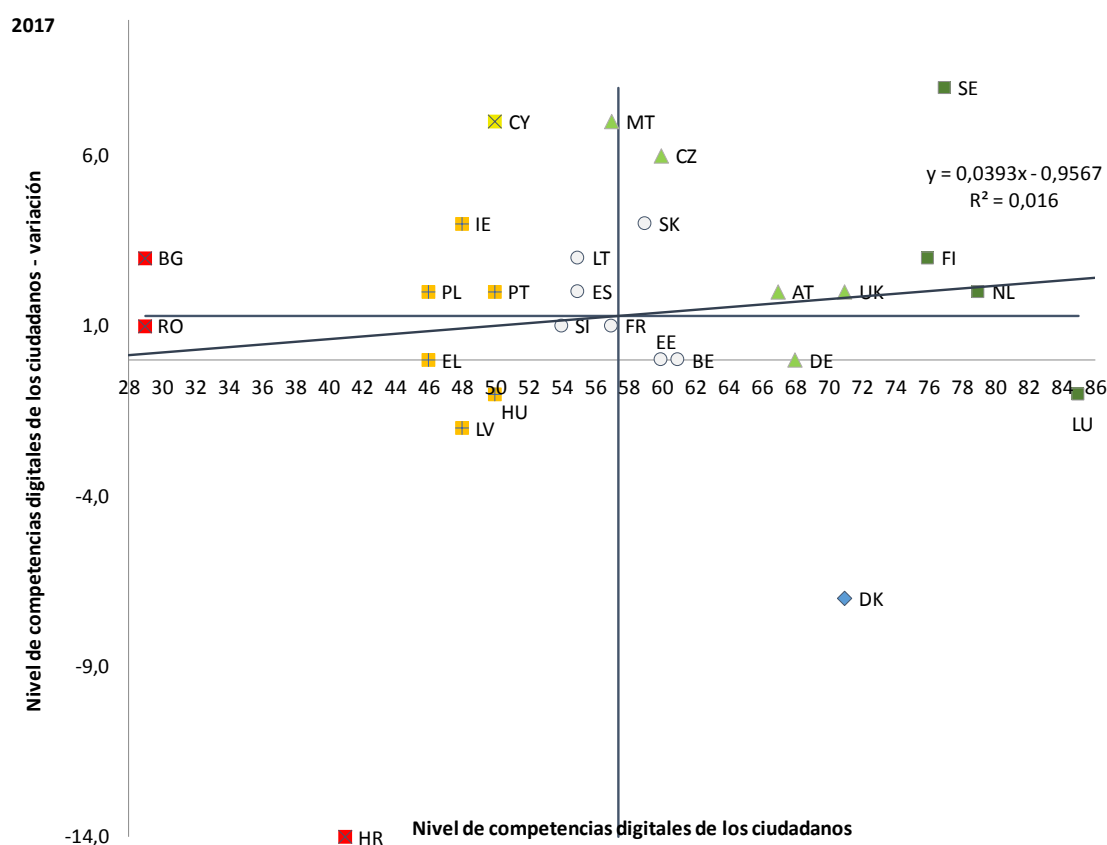
⁵⁷ González Vázquez, I., Milasi, S., Carretero Gómez, S., Napierala, J., Robledo Bottcher, N., Jonkers, K. and Goenaga Beldarrain, X. et al.: *The changing nature of work and skills in the digital age* [«La naturaleza cambiante del trabajo y las capacidades en la era digital», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

⁵⁸ Castaño-Muñoz, J., Kreijns, K., Kalz, M., and Punie, Y.: «Does digital competence and occupational setting influence MOOC participation? Evidence from cross-course survey», *Journal of Computing in Higher Education*, 29(1), 2017, p. 28-46.

Irlanda y Hungría, todos marcados «en observación») es comparativamente superior (alrededor del 50 %), pero sigue siendo bajo en comparación con la media. Los mejores resultados se dan en Luxemburgo, los Países Bajos, Suecia y Finlandia, con tasas superiores al 75 %. Aparte de las capacidades digitales básicas, aproximadamente la mitad de la población de la UE no tiene un nivel razonable de capacidades como usuario de Internet, y solo una de cada cinco personas tiene competencias en un nivel avanzado⁵⁹. Los usuarios de Internet superan el 70 % de la población en tres países (Finlandia, Suecia y Luxemburgo). En un Estado miembro de cada cuatro (Polonia, Portugal, Chipre, Grecia, Italia, Rumanía y Bulgaria), el porcentaje de población con capacidades de usuario de internet sigue siendo inferior al 40 %. Una de cada tres personas con capacidad para utilizar internet no practica ninguna manipulación activa de los contenidos, como el tratamiento básico de textos.

Gráfico 31: Se observan diferencias significativas entre los Estados miembros en relación con las capacidades digitales básicas

Porcentaje de personas con capacidades digitales generales básicas o por encima de las básicas y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)

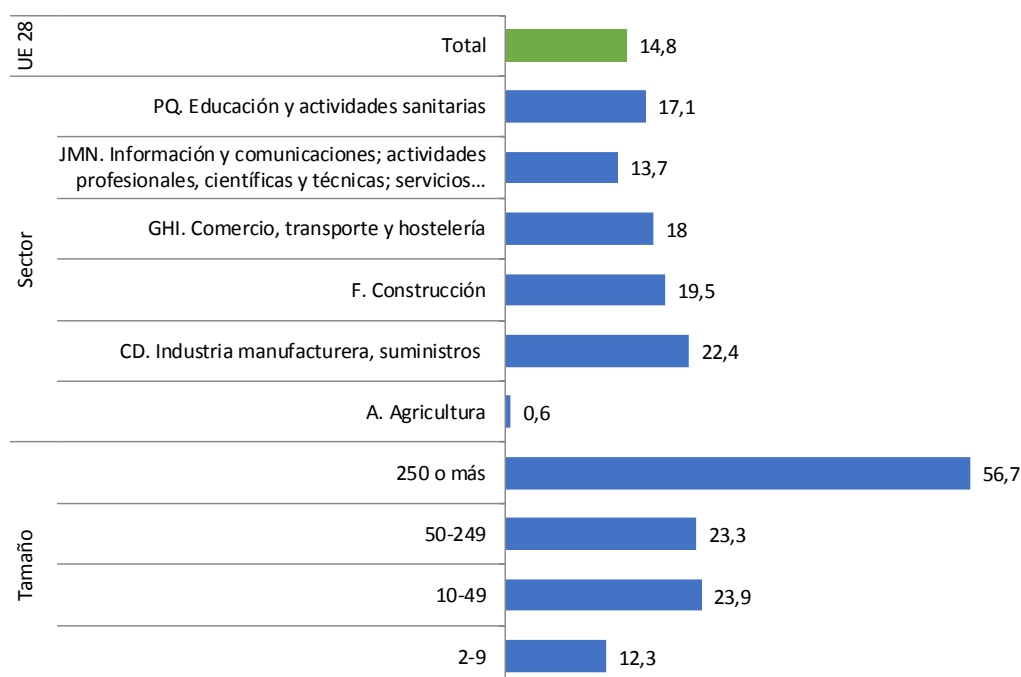


Fuente: Eurostat. Período: niveles de 2017 y variaciones anuales respecto a 2016. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. No se dispone de datos para IT.

⁵⁹ Índice de la Economía y la Sociedad Digitales 2019, Comisión Europea.

Una gran porcentaje de trabajadores no parecen estar preparados para responder a la creciente demanda de capacidades digitales⁶⁰. Según un estudio reciente del JRC, alrededor de uno de cada siete empleadores de la UE (el 15 %) considera que parte de su personal no domina completamente la realización de las tareas que utilizan tecnologías digitales en el trabajo y, por lo tanto, señala carencias de capacidades digitales en su mano de obra. Esto es problemático dada la creciente digitalización de los distintos ámbitos de la vida y el trabajo, y la automatización esperada de una serie de tareas relacionadas con el trabajo. De hecho, alrededor del 90 % de las profesiones requieren hoy en día capacidades digitales. Las capacidades digitales pueden compensar la falta de cualificaciones formales más elevadas, pero no al contrario, y la falta de alfabetización digital puede perjudicar gravemente las perspectivas salariales. Como se ilustra en el gráfico 32, los empleadores más grandes tienen más posibilidades de señalar carencias de capacidades digitales que los empleadores más pequeños. Al mismo tiempo, los empleadores grandes tienen más posibilidades de contar con recursos financieros para invertir en nuevas tecnologías digitales que los empleadores pequeños, lo que se traduce directamente en una mayor demanda de trabajadores con capacidades digitales.

Gráfico 32: Existe un desajuste entre la demanda creciente de capacidades digitales y las competencias que poseen los trabajadores
Lugares de trabajo que señalan carencias de capacidades digitales por sector y tamaño, UE-28 (% de lugares de trabajo)



Fuente: Comisión Europea, JRC, 2019.

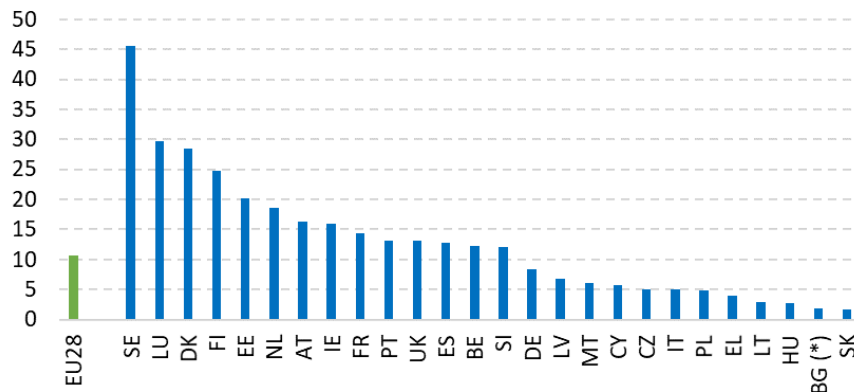
Nota explicativa: a partir de las respuestas a la siguiente solicitud: «Proporcione su mejor estimación del número o porcentaje aproximado de empleados que llevan a cabo estas tareas, e indique cuántos de ellos las dominan completamente. Nótese que un empleado que domina un trabajo o tarea es aquel que es capaz de realizarlos con el nivel requerido». Número de respuestas válidas: 4 569; N = 5 634 045.

Fuente: Encuesta europea sobre capacidades digitales (valores ponderados), extraída de Curtarelli *et al.* (2017).

⁶⁰ González Vázquez, I., Milasi, S., Carretero Gómez, S., Napierala, J., Robledo Bottcher, N., Jonkers, K. and Goenaga Beldarrain, X. *et al.*: *The changing nature of work and skills in the digital age*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

Gráfico 33: La participación en la educación y la formación es menos frecuente en el caso de los adultos desempleados y sigue habiendo fuertes diferencias entre Estados miembros

Porcentaje de adultos desempleados (de entre 25 y 64 años) que participan en el aprendizaje (como porcentaje de todos los adultos desempleados), 2018



Fuente: Eurostat, EPA, 2018, código de datos en línea [[trng_lfse_02](#)]. Nota explicativa: datos de HR y RO no disponibles. Los datos de BG son de 2017.

Las medidas de formación para implicar a las personas desfavorecidas son especialmente relevantes. Pueden adoptar diversas formas, como la formación profesional formal o no formal o los programas de desarrollo de capacidades básicas⁶¹. Los adultos poco cualificados y los desempleados se enfrentan a dificultades particulares en el acceso al aprendizaje. Según los datos de la EPA, en 2018, la proporción de adultos desempleados que habían participado en algún tipo de actividad de formación durante las cuatro semanas inmediatamente anteriores a la encuesta (como proporción de todos los adultos desempleados) oscilaba entre casi el 1,5 % en Eslovaquia y más del 45 % en Suecia (media de la UE: 10,7 %) (gráfico 33). Aparte de Eslovaquia, en países como Bulgaria, Hungría, Lituania, Grecia, Polonia, Italia, Chequia, Chipre, Malta, Letonia y Alemania, menos del 10 % de los adultos desempleados participan en la enseñanza. Por otro lado, en Luxemburgo, Dinamarca, Finlandia y Estonia la tasa de participantes ronda o supera el 20 %. Al observar el porcentaje de adultos poco cualificados⁶² que habían participado en alguna actividad de formación durante las cuatro semanas inmediatamente anteriores a la encuesta (como proporción de todos los adultos poco cualificados), surgen también importantes diferencias entre los Estados miembros (gráfico 34). Menos del 1 % de los adultos poco cualificados participan en la enseñanza en Chipre, Grecia y Croacia, mientras que más del 10 % lo hacen en Suecia, Finlandia y Dinamarca (media de la UE: 4,3 %). Por lo que se refiere a las personas nacidas fuera de la UE (de 25 a 64 años), tenían, de media en la UE, una probabilidad ligeramente mayor de haber participado en la educación y la formación (en las últimas 4 semanas)

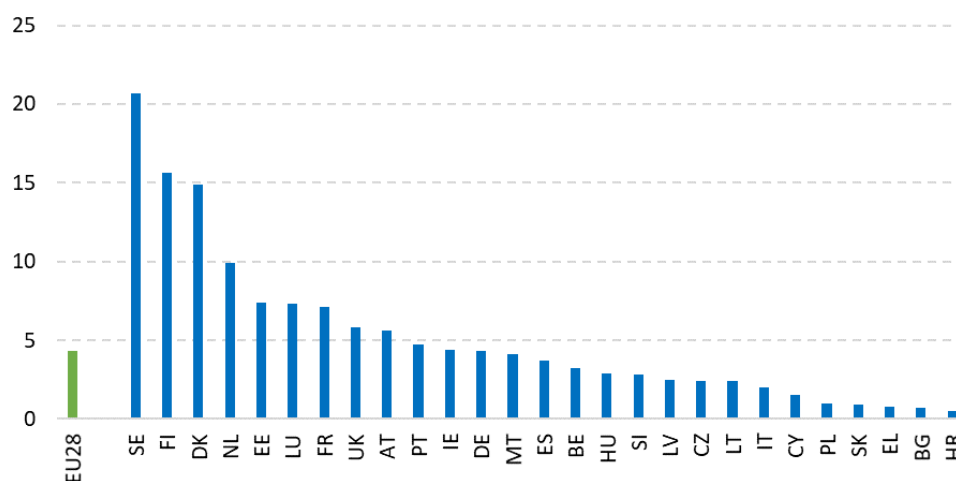
⁶¹ Véanse, por ejemplo, ESRI: Literacy, Numeracy and Activation among the Unemployed [«Alfabetización, aritmética elemental y activación entre los desempleados», documento en inglés], 2012; Shaw, N., y Armistead, C.: *Evaluation of the Union Learning Fund Year 4* [«Evaluación del Union Learning Fund, año 4», documento en inglés], Department for Education and Skills, Londres, 2002; y Casey, H., et al.: *You wouldn't expect a maths teacher to teach plastering: Embedding literacy, language and numeracy in post-16 vocational programmes – the impact on learning and achievement* [«No esperas de un profesor de matemáticas que enseñe a enyesar: incorporar la alfabetización, la lengua y la aritmética en los programas de formación profesional para mayores de 16 años; su impacto en el aprendizaje y los resultados», documento en inglés], NRDC, 2006.

⁶² Por «poco cualificados» se entiende en este caso las personas con el nivel más bajo de educación secundaria (niveles 0 a 2 de la CINE).

(12,0 %) en 2018 que las nacidas en la UE (11,1 %). Sin embargo, la situación varía de un país a otro. Por ejemplo, en Francia, Italia, Grecia y Austria las personas nacidas en la UE tienen muchas más posibilidades de tener acceso a la educación de adultos que las nacidas fuera de la UE⁶³. Además, la Encuesta sobre la educación de adultos (2016), más específica, mostró una tendencia diferente: los adultos migrantes tenían algo menos de probabilidad de participar en educación y formación formales e informales que los adultos autóctonos (42 % a nivel de la UE frente al 45 %)⁶⁴. Los migrantes, en cualquier caso, carecen con mayor frecuencia de orientación y asesoramiento sobre las oportunidades de aprendizaje, ya que en toda la UE solo una cuarta parte de los nacidos en el extranjero disfrutaban de este apoyo, frente a un tercio de los nativos.

Gráfico 34: A pesar de las diferencias significativas entre los Estados miembros, los adultos poco cualificados se enfrentan a dificultades en la participación en actividades de aprendizaje

Porcentaje de adultos poco cualificados (de 25 a 64 años) que participan en el aprendizaje (como proporción de todos los adultos poco cualificados), 2018



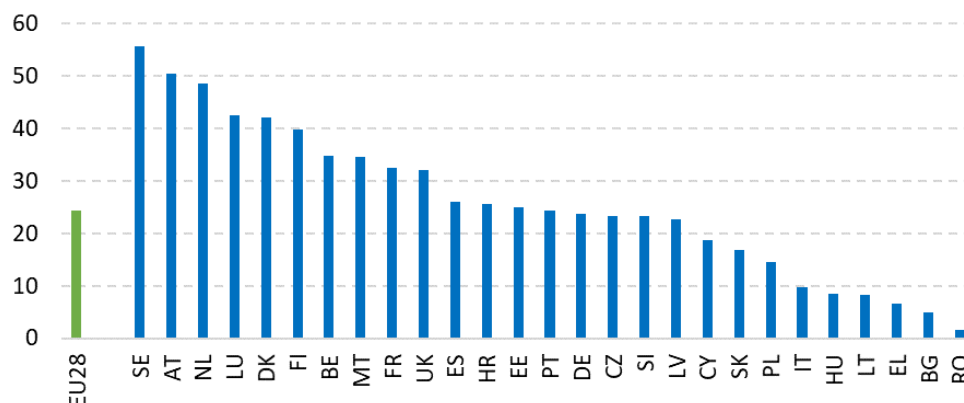
Fuente: Eurostat, EPA, 2018, código de datos en línea [[trng_lfse_03](#)]. Nota explicativa: no se dispone de los datos de RO.

⁶³ Eurostat, código de datos en línea: [[trng_lfs_13](#)].

⁶⁴ OCDE-UE: *Settling In 2018, Indicators of immigrant integration* [«Afincarse en 2018, indicadores de la integración de los inmigrantes»], indicador «[Participation in adult education and training among the foreign- and native-born](#)» [«Participación en la educación y la formación entre las personas extranjeras y las autóctonas»], 2018. Indicador correspondiente a todos los nacidos en el extranjero (y no específicamente a los nacidos fuera de la UE).

Gráfico 35: Si bien en la mayoría de los Estados miembros existen servicios de orientación pública, su cobertura en cuanto al alcance varía considerablemente

Porcentaje de adultos que recibieron orientación sobre las oportunidades de educación de adultos, 2016



Fuente: Eurostat, Encuesta sobre la educación de adultos, 2016, extracción de datos especial para DG EMPL. Nota explicativa: no se dispone de los datos de IE.

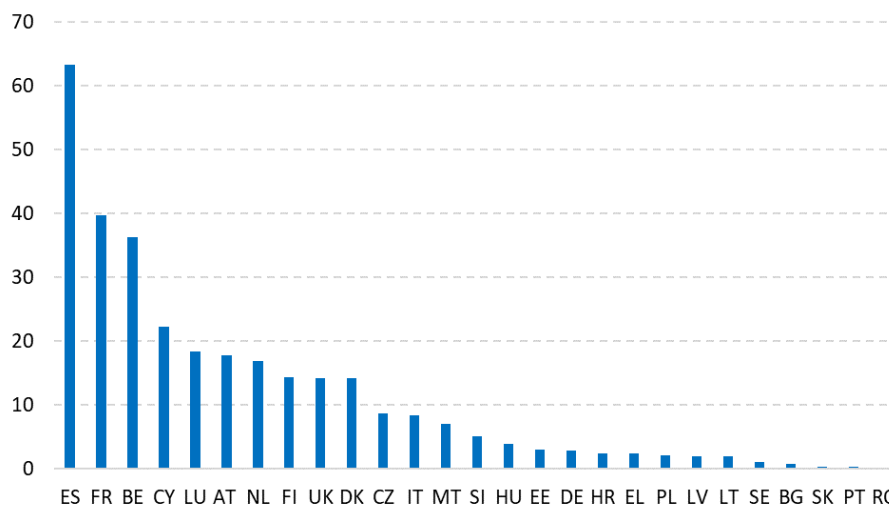
La orientación sobre oportunidades de aprendizaje puede fomentar eficazmente la demanda de aprendizaje a nivel individual y la participación en el aprendizaje. El marco de evaluación comparativa sobre capacidades y educación de adultos ha mostrado que proporcionar orientación sobre oportunidades de aprendizaje es un estímulo estratégico clave para promover la participación de los adultos en la enseñanza. Según los últimos datos (2016) sobre acceso a servicios de orientación para el aprendizaje, proporcionados por la Encuesta sobre la educación de adultos⁶⁵, existe una fuerte correlación positiva entre la proporción de adultos (de entre 25 y 64 años) que reciben orientación y la proporción de aquellos que finalmente participan en la enseñanza⁶⁶. Si bien los servicios públicos de orientación representan un instrumento político común en la mayoría de los Estados miembros, su cobertura en cuanto al alcance varía considerablemente de un país a otro. En particular, como muestra el gráfico 35, en 2016 la proporción de adultos que habían recibido información o asesoramiento gratuitos sobre oportunidades de aprendizaje de parte de instituciones u organizaciones en los últimos doce meses osciló entre el 1,5 % de Rumanía y casi el 56 % de Suecia (media de la UE: 24,3 %). Por último, en la mayoría de los países, solo una pequeña minoría de empresas (principalmente grandes empresas) reciben incentivos públicos para impartir formación a sus empleados (véase el gráfico 36). Las únicas excepciones son España, Francia y Bélgica, donde al menos un tercio de todas las empresas reciben los incentivos (véase también el ICE 2019).

⁶⁵ Los datos cubren una gama de servicios (como el suministro de información, la evaluación, las capacidades de gestión de carrera, la orientación y el asesoramiento) destinados a ayudar a los alumnos o los alumnos potenciales a tomar decisiones sobre las posibilidades de educación y formación.

⁶⁶ Comisión Europea: *An in-depth analysis of adult learning policies and their effectiveness in Europe* [«Análisis en profundidad de las políticas de aprendizaje de adultos y su eficacia en Europa», documento en inglés], 2015.

Gráfico 36: En la mayoría de los países, solo una pequeña minoría de empresas recibe incentivos públicos para impartir formación a sus empleados

Apoyo financiero para formación proporcionado a las empresas, 2015 (%)

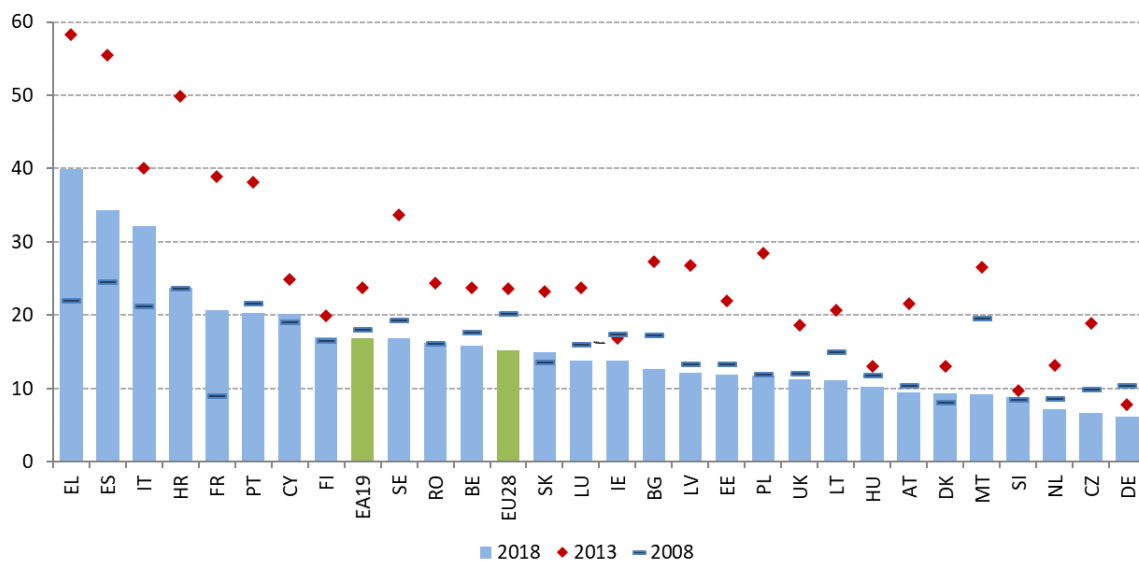


Fuente: Eurostat, Encuesta sobre la formación profesional permanente, 2015, extracción de datos especial para DG EMPL. Nota explicativa: los datos muestran el porcentaje de empresas con diez o más empleados que declaran haber recibido ayuda financiera pública para el suministro de formación durante el año de referencia (2015). No se dispone de los datos de IE.

La situación de los jóvenes en el mercado laboral continúa mejorando, en consonancia con el fortalecimiento del entorno macroeconómico. En la UE, la tasa de desempleo juvenil se redujo desde el máximo del 23,8 % en 2013 al 15,2 % en 2018. Esta cifra es inferior en 0,7 puntos porcentuales al nivel anterior a la crisis de 2008, pero sigue siendo en torno al doble de la tasa global de desempleo (6,8 % en 2018). La dispersión en las tasas de desempleo juvenil, a pesar de estar disminuyendo, sigue siendo elevada (véase el gráfico 37) y el desempleo juvenil sigue estando por encima del 30 % en algunos Estados miembros (Italia, España y Grecia). En el extremo opuesto, se han conseguido importantes reducciones en Bulgaria, Letonia, Polonia, Austria, Malta y Chequia, que se encontraban muy por debajo de la media de la UE en 2018. Los jóvenes y las jóvenes presentan niveles y tendencias similares en cuanto a las tasas de desempleo (un 14,5 % para las mujeres y un 15,7 % para los hombres en 2018), con una ligera diferencia a favor de las mujeres que ha sido más o menos constante en los últimos ocho años (la brecha de género se invierte en los intervalos de edad más elevados). La recuperación del empleo no siempre conduce a una creación de empleo de calidad para los jóvenes, ya que el 12,8 % de los empleados de entre 15 y 24 años trabajaron involuntariamente con contratos temporales en 2018 (frente al 6,8 % de los trabajadores de 25 a 64 años); la proporción era de más de 1 de cada 3 en España, Portugal, Croacia e Italia.

Gráfico 37: La dispersión de las tasas de desempleo juvenil, a pesar de estar disminuyendo, sigue siendo elevada

Tasa de desempleo juvenil (de 15 a 24 años), comparación plurianual

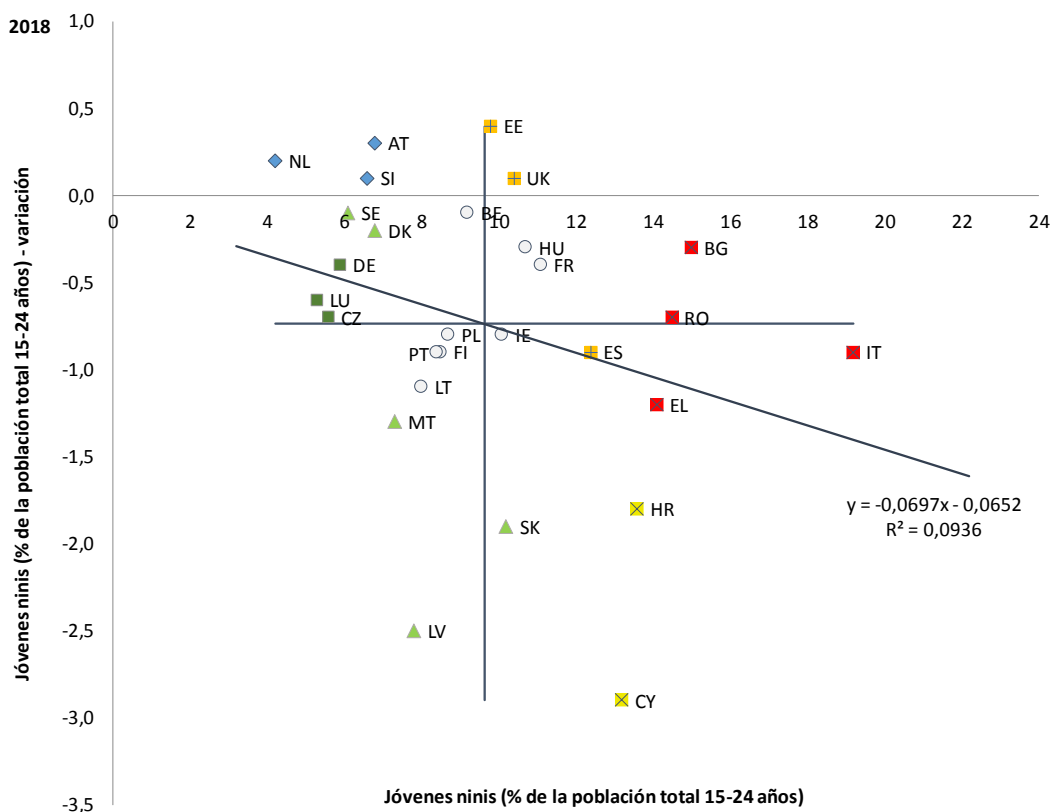


Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea: [une_rt_a].

Aparte de los jóvenes que trabajan o buscan trabajo, una parte considerable de los jóvenes de 15 a 24 años permanecen económicamente inactivos. En 2018, un total de 5,5 millones de personas de 15 a 24 años no estudiaban, ni trabajaban ni seguían formación alguna (ninis) en la UE. Esto equivalía al 10,4 % de la población en ese grupo de edad, reduciéndose desde un máximo del 13,2 % en 2012 y bajo el nivel de 2008 (10,9 %), pero todavía considerable. Esta reducción se debió principalmente a los ninis desempleados que encontraron un puesto de trabajo. Como se muestra en el gráfico 38, todavía se registran tasas de ninis superiores al 14 % en varios países (Italia, Bulgaria, Rumanía y Grecia, todos «situaciones críticas»). Los porcentajes de ninis han aumentado, aunque siguen siendo muy bajos, en Austria, los Países Bajos y Eslovenia. De manera más preocupante, las tasas han aumentado en Estonia y en el Reino Unido («en observación»). En un tono más positivo, se están observando importantes reducciones en Chipre y Croacia («débiles pero en mejoría»), que parten de niveles elevados. La convergencia se produce hasta cierto punto, como indica la pendiente ligeramente negativa de la línea de regresión.

Gráfico 38: Siguen registrándose tasas elevadas de ninis en varios países

Tasa de ninis (de 15 a 24 años) y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales).



Fuente: Eurostat. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales respecto a 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

Tras la reducción del desempleo juvenil, la mayoría de los ninis siguen estando inactivos, pero con diferencias significativas entre Estados miembros y grupos de población. En 2018, el 6,1 % de los jóvenes de entre 15 y 24 años en la UE se encontraba en esta situación. Las tasas de inactividad entre los ninis son especialmente elevadas en Italia, Bulgaria y Rumanía, mientras que el desempleo predomina en España, Croacia y Grecia (véase el gráfico 39). Tener solamente un nivel educativo bajo se ha identificado como el principal factor de riesgo para ser un nini⁶⁷. Entre las ninis mujeres, la inactividad es más frecuente que el desempleo, mientras que ambas tasas se encuentran casi a la par en el caso de los ninis hombres.

Los jóvenes de origen migrante tenían más probabilidades de no estar «trabajando, estudiando ni formándose». La tasa de ninis entre los jóvenes no nacidos en la UE (entre 18 y 24 años) fue del 20,6 % en 2018, frente a un 13,1 % entre los nativos⁶⁸. La diferencia fue superior a 10 puntos porcentuales en varios Estados miembros, como Grecia, Malta, Eslovenia, Alemania, Italia y España. Por otra parte, la situación fue por término medio más desfavorable para las jóvenes migrantes (tasa de ninis del 23,8 %, 10,3 puntos porcentuales más que entre las jóvenes autóctonas). Además de las personas nacidas fuera de la UE, las

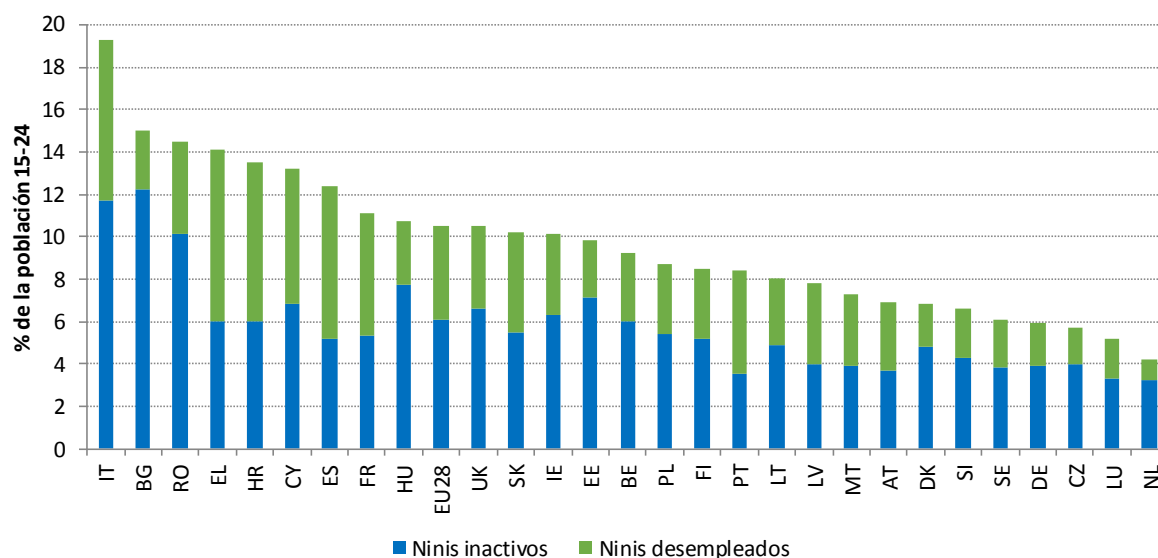
⁶⁷ Eurofound: *Exploring the Diversity of NEETs* [«Análisis de la diversidad de los ninis», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2016.

⁶⁸ Eurostat, [edat lfse 28]

personas autóctonas de origen migrante también pueden verse afectadas: en la mayoría de los Estados miembros de la UE, tenían más probabilidades de no estar «trabajando, educándose ni formándose» que las de padres autóctonos. La diferencia fue especialmente grande (tasa más de 8 puntos porcentuales superior) en Eslovenia, Francia, Bélgica, Chequia y Luxemburgo⁶⁹. Los jóvenes que combinaban el origen migrante y un bajo nivel de educación estuvieron especialmente expuestos al riesgo.

Gráfico 39: La mayoría de los ninis están inactivos, pero con grandes diferencias entre Estados miembros

Perfil de los ninis (15-24 años) en los Estados miembros de la UE en 2018 (%)



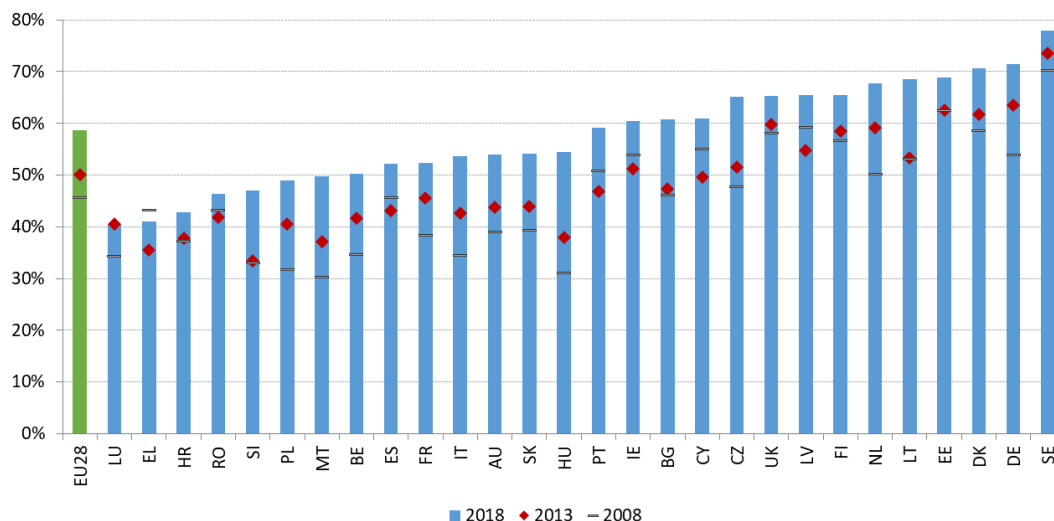
Fuente: Eurostat, EPA, código de datos en línea: [edat_ifse_20].

Un porcentaje sustancial del aumento del empleo total entre 2008 y 2018 se debió a los trabajadores de más edad (de 55 a 64 años). El número de personas empleadas en este grupo de edad experimentó un incremento de 12,3 millones. Este incremento refleja en parte un aumento de la población de más edad, en 7,4 millones, pero se debe principalmente a un aumento de la participación en el mercado laboral, ya que la tasa de empleo de las personas de entre 55 y 64 años aumentó en 13,3 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 58,7 % en 2018. En la última década, los mayores aumentos en el número de trabajadores de más edad se produjeron en Alemania (+ 3,3 millones o + 63 %), seguida de Italia, Francia, Polonia y el Reino Unido. Las tasas de empleo aumentaron a un ritmo especialmente rápido en Hungría (+ 23,3 puntos porcentuales), seguida de Italia, Malta, los Países Bajos, Alemania, Chequia y Polonia, que aumentaron en más de 17 puntos porcentuales. También se registró una mayor participación de los «trabajadores de edad más avanzada»: las personas empleadas con edades comprendidas entre los 65 y los 74 años ha aumentado casi 1,5 millones desde 2008. Aunque han contribuido tanto las tasas de población como las tasas de empleo, estas últimas han tenido un mayor impacto.

⁶⁹ OCDE-UE: *Settling In 2018, Indicators of immigrant integration*, Gráfico 7.19 Tasa de ninis, 2018.

Gráfico 40: Un porcentaje sustancial del aumento del empleo total entre 2008 y 2018 se debió a los trabajadores de más edad

Tasa de empleo, 55-64 años, comparación plurianual %

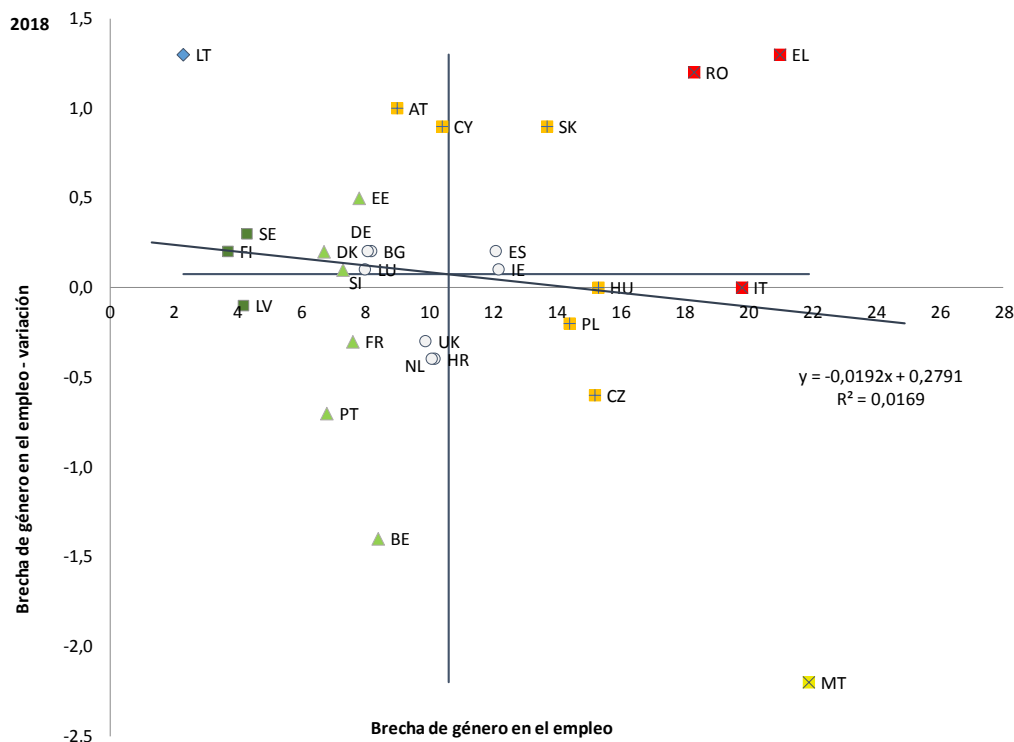


Fuente: Eurostat, 2018, 2013, 2008, código de datos en línea: [lfsa_pganws].

En 2018, la tasa de empleo de las mujeres continuó su aumento constante, pero se ha ralentizado el progreso en la reducción de la brecha de género en el empleo. En comparación con 2017, la tasa de empleo de las mujeres (de entre 20 y 64 años) aumentó 0,9 puntos porcentuales hasta situarse en el 67,4 %, y aumentó en todos los Estados miembros. Se registraron aumentos notables de más de 2 puntos porcentuales en Chipre, Portugal, Finlandia y Eslovenia (en orden descendente). Italia (53,1 %), Grecia (49 %), Croacia (60,1 %) y Rumanía (60,6 %) también registraron mejoras, pero sus tasas de empleo femenino siguen siendo bajas. Por el contrario, Suecia, Lituania, Alemania y Estonia siguen presentando los mejores resultados, con una tasa de empleo femenino superior al 75 %. En todos los Estados miembros, la proporción de hombres que trabajan es superior a la proporción de mujeres. En 2018, la brecha de género en el empleo media de la UE se situó en 11,6 puntos porcentuales, prácticamente sin cambios desde 2013 (11,7 puntos porcentuales). La brecha de género en el empleo medida en equivalentes de tiempo completo (ETC) es considerablemente superior (18 puntos porcentuales), lo que refleja una mayor incidencia del trabajo a tiempo parcial entre las mujeres (véase más abajo). Las brechas de género en el empleo más bajas pueden encontrarse en Lituania (2,3 puntos porcentuales), Finlandia (3,7 puntos porcentuales), Letonia (4,2 puntos porcentuales) y Suecia (4,3 puntos porcentuales). En el extremo opuesto se encuentran Malta (21,9 puntos porcentuales), Grecia (21 puntos porcentuales), Italia (19 puntos porcentuales) y Rumanía (18,3 puntos porcentuales). Todos estos últimos países se consideran «situaciones críticas», con la excepción de Malta, que es «débil pero en mejoría», gracias a una fuerte disminución de 2,2 puntos porcentuales en el último año. Del gráfico 41 se desprende que no se está produciendo la convergencia en este indicador, ya que varios Estados miembros con brechas de género en el empleo elevadas o cercanas a la media registraron un deterioro en 2018.

Gráfico 41: La brecha de género en el empleo sigue siendo grande, con importantes diferencias entre Estados miembros

Brecha de género en el empleo y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, EPA. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales respecto a 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

Menos de la mitad (el 46,6 %) de las mujeres (20-64 años) de la UE trabajó a tiempo completo en 2018, frente al 71,5 % de los hombres. Esta amplia diferencia de género también es evidente en el porcentaje de trabajadores a tiempo parcial. En 2018, el 30,8 % de las mujeres empleadas trabajó a tiempo parcial, frente al 8 % de los hombres empleados. Sin embargo, el tiempo parcial involuntario de las mujeres fue del 22,1 % en la UE, frente al 33,4 % de los hombres. En la mayoría de los Estados miembros de Europa Oriental, el porcentaje de mujeres que trabaja a tiempo parcial se sitúa habitualmente por debajo del 10 % (Bulgaria, Croacia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia). En cambio, fue del 73,8 % en los Países Bajos (aunque disminuyó por tercer año consecutivo), del 47,6 % en Austria y del 46,7 % en Alemania. Las tasas de empleo femenino superiores a la media en los Estados miembros con porcentajes especialmente altos de mujeres que trabajan a tiempo parcial (por ejemplo, los Países Bajos, Austria y Alemania) ponen de relieve el impacto positivo de las políticas flexibles de conciliación de la vida familiar y la vida profesional en el apego al mercado laboral por parte de los padres y los cuidadores. Sin embargo, también se encuentran brechas de género menores y tasas de empleo más elevadas en los Estados miembros en los que es menos probable que las mujeres trabajen a tiempo parcial (Lituania, Letonia, Estonia y Finlandia). Esto sugiere que pueden entrar en juego otros obstáculos subyacentes, como la oferta inadecuada de servicios de cuidado de niños, las expectativas culturales, la falta de incentivos como trabajo, localizaciones y horarios flexibles, o las estructuras salariales y fiscales. Además, los trabajadores a tiempo parcial se encuentran con desventajas en las condiciones laborales: por ejemplo, como se muestra en un estudio de

Eurofound⁷⁰, la diferencia en la formación pagada por el empleador entre los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores a tiempo completo se ha ampliado significativamente entre 2005 y 2015. Los trabajadores a tiempo parcial también mencionan peores entornos sociales en el lugar de trabajo (Eurofound, 2018).

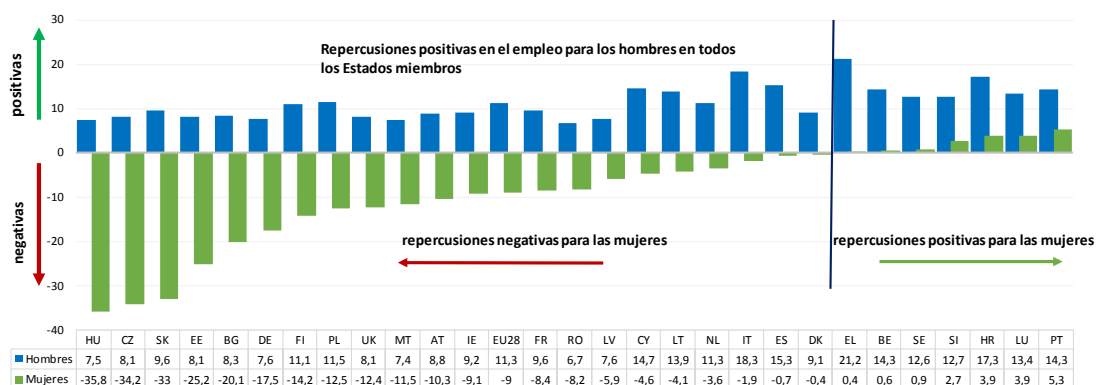
La brecha de género en el empleo aumenta entre los trabajadores de más edad, y asciende a 13 puntos porcentuales entre los trabajadores de 55 a 64 años. Esto se debe a que las mujeres son las más perjudicadas por las responsabilidades de cuidados, a las jubilaciones anticipadas y, en parte, a los bajos niveles de cualificación en ese grupo de edad. El porcentaje de mujeres (entre 55 y 64 años) que no estaban en activo debido a responsabilidades familiares o de cuidados era del 7,5 % a nivel de la UE en 2018, frente al 1 % solamente de los hombres en este grupo de edad. La tasa de empleo de las mujeres de más edad con baja cualificación (nivel 0-2 de la CINE) es del 36,5 %, frente al 53 % de los hombres (y del 69,3 % en el caso de las mujeres de más edad con estudios superiores). A pesar de que, en general, las mujeres (20-64 años) tienen mayores niveles de educación superior y un número menor de mujeres están poco cualificadas en comparación con los hombres, en este grupo de edad más avanzada sucede lo contrario. Es más, el 31,3 % de las mujeres de más edad están poco cualificadas, frente a un 27,5 % entre los hombres. Todo ello contribuye a que los ingresos por hora de las que trabajan y las cotizaciones a la seguridad en general sean más bajos.

Las brechas en el empleo son mayores para las mujeres con responsabilidades de cuidados. La maternidad es un obstáculo importante para la plena participación de las mujeres en el mercado de trabajo. En todos los Estados miembros, la brecha de género en el empleo se amplía considerablemente cuando se tiene en cuenta la maternidad. En 2018, la tasa de empleo de las mujeres (de 20 a 49 años) con un hijo menor de 6 años era 9 puntos porcentuales inferior a la de las mujeres sin hijos. En Chequia, Hungría y Eslovaquia, el efecto negativo de la maternidad es especialmente elevado (más de 13 puntos porcentuales). Por el contrario, la paternidad tiene un efecto positivo (11,3 puntos porcentuales a nivel de la UE) en la tasa de empleo de los hombres.

⁷⁰ Eurofound (2019), Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo 2015.

Gráfico 42: Las repercusiones en el empleo para hombres y mujeres con hijos menores de 6 años divergen

Repercusiones de la parentalidad en el empleo para hombres y mujeres (de 20 a 49 años) en 2018, diferencia en las tasas de empleo (puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat. Nota: la repercusión de la parentalidad en el empleo es la diferencia, expresada en puntos porcentuales, en la tasa de empleo de madres y padres con al menos un hijo menor de 6 años.

Además de tasas de empleo más bajas, sigue habiendo una importante brecha salarial de género. En datos sin ajustar, se mantuvo estable en el 16 %⁷¹ en 2017, con una ligera disminución respecto a 2013 (16,8 %), a pesar de que existe una diferencia cada vez mayor en el nivel educativo a favor de las mujeres en la UE: el índice de tituladas (30-34 años) de enseñanza superior (45,8 %) superó en 10 puntos porcentuales al de titulados (35,7 %) en 2017. Una de las principales razones de la persistencia de la brecha salarial de género es que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas entre las personas que perciben el salario mínimo⁷², así como en los sectores y las ocupaciones con sueldos más bajos en general. Además, es probable que se encuentren con limitaciones en sus decisiones profesionales (vinculadas a obligaciones de cuidados) con mayor frecuencia que los hombres. Sigue existiendo una brecha salarial incluso si se excluyen factores como las diferencias en la experiencia, el nivel de educación y el tipo de contrato.

Las diferencias entre países en la brecha salarial de género sin ajustar son considerables. Esta se sitúa por encima del 20 % en Estonia, Chequia, Alemania y el Reino Unido, mientras que los valores más bajos (alrededor del 5 %) se registran en Rumanía, Italia y Luxemburgo. Desde 2013, la situación ha mejorado considerablemente en Estonia, Hungría y España, mientras que la brecha salarial de género ha aumentado más de 2 puntos porcentuales en Portugal, Lituania y Croacia. La brecha salarial de género se traduce a menudo en una brecha de las pensiones a favor de los hombres, que se situó en un 35,7 % de media para los pensionistas de entre 65 y 79 años en 2017 (1 punto porcentual menos que en 2016). Las brechas de género en las pensiones más elevadas fueron las de Malta, los Países Bajos, Luxemburgo, Austria y Chipre (por encima del 40 %), mientras que las más bajas (por debajo

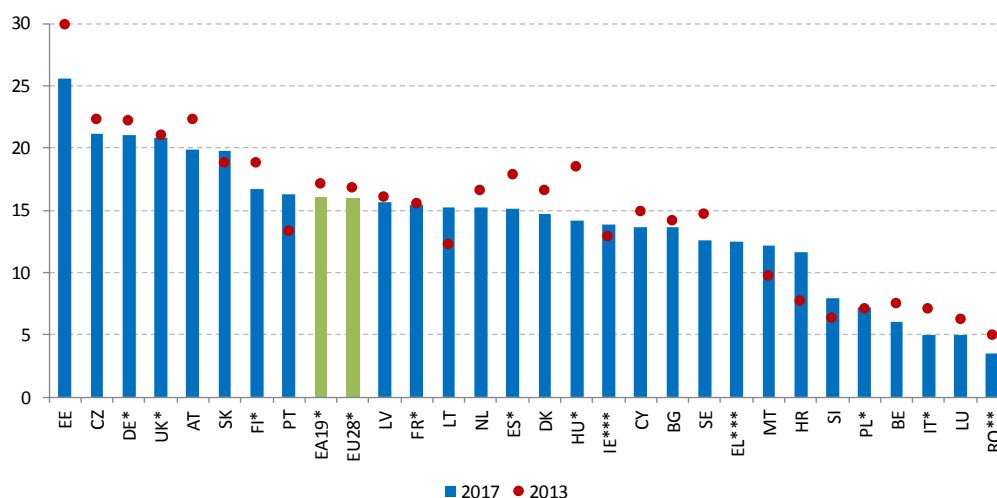
⁷¹ El indicador de referencia del cuadro de indicadores sociales es la brecha salarial de género, sin ajustar (es decir, sin ajustar según las características individuales que pueden explicar parte de la diferencia de ingresos), que debería arrojar una imagen global de las desigualdades entre hombres y mujeres en términos de retribución. Los estudios muestran que la mayor parte de esta brecha se mantiene aunque se tengan en cuenta las diferencias en niveles educativos, opción ocupacional, jornada laboral y otros aspectos observables (por ejemplo, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/gender_pay_gap/2016_factors_gpg_en.pdf).

⁷² Eurofound: *Minimum wages in 2019: Annual review*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 32.

del 10 %) se registraron en Estonia, Dinamarca y Eslovaquia (para más información, véase el capítulo 3.4).

Gráfico 43: Todavía sigue existiendo una importante brecha salarial de género

Brecha salarial de género, sin ajustar, en 2013 y 2017



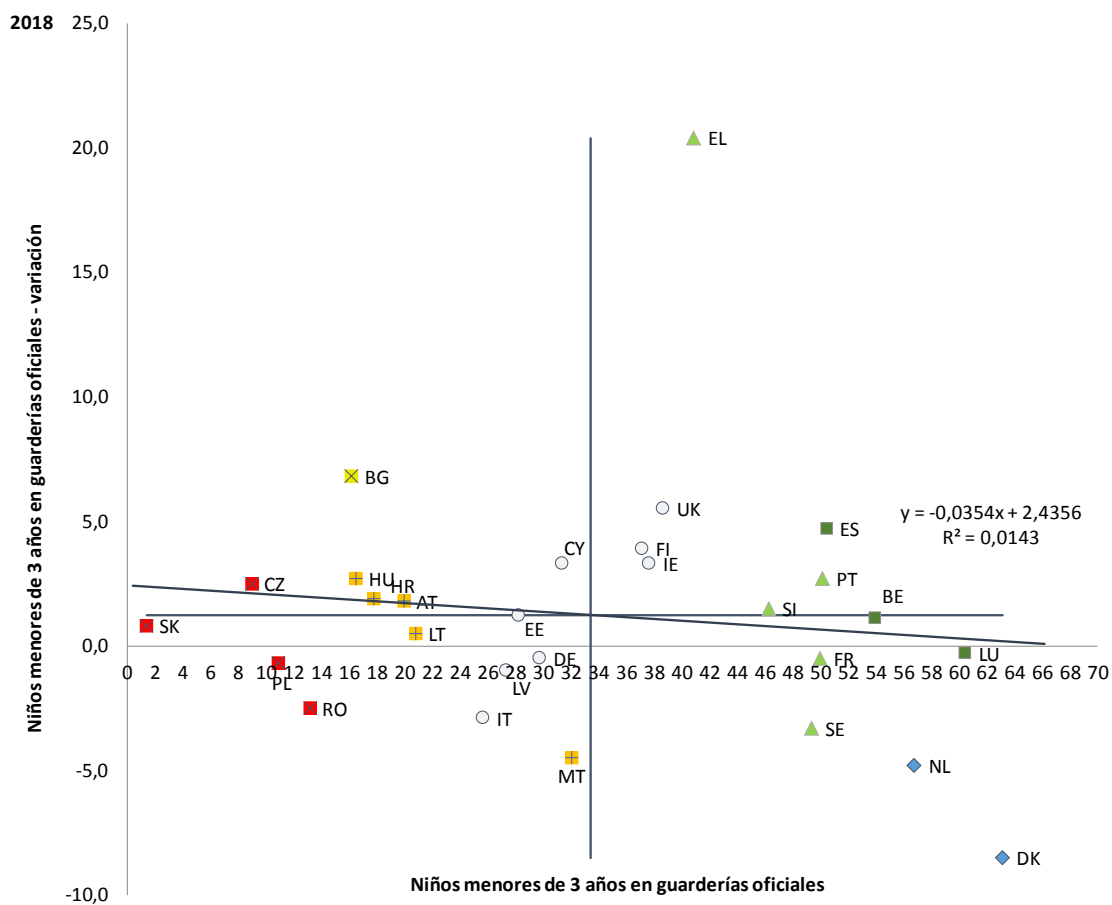
* datos provisionales; ** datos estimados; *** datos de 2014

Fuente: Eurostat, código de datos en línea: [SDG_05_20]. Nota: la brecha salarial de género, sin ajustar, se mide como la diferencia entre los ingresos brutos medios por hora de asalariados y asalariadas como porcentaje de los ingresos brutos medios por hora de los hombres asalariados.

La falta de acceso a servicios de cuidado de niños y cuidados de larga duración de calidad y asequibles representa a menudo un obstáculo para el empleo femenino. El indicador principal del cuadro de indicadores sociales sobre cuidados infantiles muestra que la inscripción de niños menores de 3 años en las guarderías oficiales fue del 35,1 % a nivel de la UE en 2018, superando así el objetivo de Barcelona sobre inscripción en guarderías que debía alcanzarse para este grupo de edad (el 33 %). Sin embargo, persisten diferencias entre los países y aproximadamente la mitad de los Estados miembros aún no han alcanzado el objetivo de Barcelona. El índice de inscripción en guarderías oficiales entre los menores de 3 años supera el 60 % en Dinamarca y Luxemburgo, mientras que en Polonia y Chequia se sitúa en torno al 10 % o menos, y en Eslovaquia es del 1,4 %, un índice extremadamente bajo (véase el gráfico 44). En estos Estados miembros, la falta de servicios formales de cuidados de la infancia va acompañada de resultados inferiores en el mercado de trabajo para las mujeres y, en la mayoría de los casos, de un efecto negativo de la parentalidad por encima de la media de la UE.

Gráfico 44: Entre los Estados miembros persisten grandes diferencias en la inscripción en guarderías

Niños menores de 3 años en guarderías oficiales y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, EU-SILC. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales respecto a 2016. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

Entre los Estados miembros siguen existiendo diferencias significativas en lo relativo a la calidad, accesibilidad y asequibilidad de los servicios de educación infantil y atención a la infancia. En muchos países de la UE aún no se dispone de una educación infantil y atención a la infancia de alta calidad, con un contenido didáctico claro impartido por personal cualificado, en particular para los niños menores de 3 años. Además, en los primeros años de vida de un niño, la disponibilidad gratuita de servicios de educación infantil y atención a la infancia es bastante limitada. En la UE, Dinamarca, Alemania, Estonia, Eslovenia, Finlandia y Suecia son los únicos países que garantizan el acceso a servicios de educación infantil y atención a la infancia financiados con fondos públicos para los niños de 6 a 18 meses. La accesibilidad mejora con la edad, ya que casi la mitad de los Estados miembros pueden proporcionar una plaza en servicios de educación infantil y atención a la infancia a partir de los 3 años. Por último, los niños en riesgo de pobreza o exclusión social muestran índices de inscripción mucho más bajos que los niños de familias no desfavorecidas. En 2016, había una diferencia de 11 puntos porcentuales en el grupo de edad de 3 años o más, y casi 15 puntos porcentuales en los niños de 0 a 2 años. Además, la utilización de los servicios de cuidados infantiles difiere entre los subgrupos de la población. En la UE, el 77 % de los niños (de entre

2 y 5 años) de los hogares migrantes están inscritos en algún tipo de educación infantil y atención a la infancia, frente al 81 % en el caso de los niños de hogares nativos⁷³. Las diferencias son mucho mayores en Croacia, Francia, Eslovenia y el Reino Unido, donde los hijos de los inmigrantes tienen una probabilidad 10 puntos inferior de asistir a los servicios de educación de la primera infancia. Esto es un problema, ya que para los hijos de los inmigrantes resulta más beneficioso que la media el asistir a guarderías oficiales y servicios preescolares (según el análisis basado en la puntuación del informe PISA de los alumnos de 15 años con padres inmigrantes).

Los desincentivos financieros agravan las barreras para que las mujeres trabajen o trabajen más. Esto ocurre por una serie de motivos. Por ejemplo, los miembros de la pareja que no trabajan y las segundas fuentes de ingresos son a menudo las mujeres, y se enfrentan a desincentivos financieros del mercado laboral en particular cuando también existen responsabilidades de cuidados de hijos⁷⁴ o familiares. Además, si el impuesto sobre la renta se recauda sobre la renta de los hogares y no sobre la renta individual, puede crear un desincentivo para la segunda fuente de ingresos. Los dispositivos onerosos de cuidados también aumentan las trampas de la inactividad para las segundas fuentes de ingresos y las familias con ingresos bajos. Otros aspectos del sistema fiscal y de prestaciones, como las deducciones basadas en la familia, por cónyuge dependiente y transferibles, también pueden desalentar la oferta de mano de obra. En 2017, la mayor trampa de inactividad para la segunda fuente de ingresos se observó en Dinamarca, Alemania, Bélgica y Francia. La trampa relativa a los salarios bajos fue elevada en Bélgica, Alemania, Italia y los Países Bajos⁷⁵.

A pesar de algunas mejoras, las personas nacidas fuera de la UE siguen enfrentándose a dificultades en el mercado laboral. Esto se produce en un contexto en el que su porcentaje en la población total en edad de trabajar (20-64 años) ha aumentado, pasando del 6,6 % en 2014 al 9,4 % en 2018. En 2018, el 64,5 % de las personas nacidas fuera de la UE en edad de trabajar (20-64 años) estaba ocupada, una tasa 3,2 puntos porcentuales superior que la de dos años antes (2016). Sin embargo, sigue siendo 9,4 puntos porcentuales más baja que las tasas de empleo de las personas autóctonas (73,8 %). En algunos Estados miembros (Suecia, Países Bajos, Bélgica, Finlandia, Dinamarca, Alemania y Francia), la diferencia superaba los 15 puntos porcentuales en 2018. Por otra parte, la situación sigue siendo más desfavorable para las mujeres nacidas fuera de la UE, con una tasa de empleo de alrededor del 55,3 % en 2018, 13,3 puntos porcentuales por debajo del nivel registrado entre las mujeres autóctonas (68,6 %). La diferencia entre los hombres nacidos fuera de la UE y los hombres autóctonos fue inferior (4,8 puntos porcentuales en 2018) y se ha ido acortando más rápidamente durante los últimos años. La ligera mejora registrada en los últimos años se debe, en particular, a unas tasas de empleo más elevadas entre el subgrupo de «recién llegados» (personas nacidas fuera de la UE que residen en ella desde hace menos de 5 años). Aunque su tasa de empleo sigue siendo inferior a la de los establecidos desde hace mucho tiempo, ha aumentado en 3,1 puntos

⁷³ OECD-EU: *Settling In 2018, Indicators of immigrant integration*, Indicador <[7.3.Early childhood education and care](#)>, 2018.

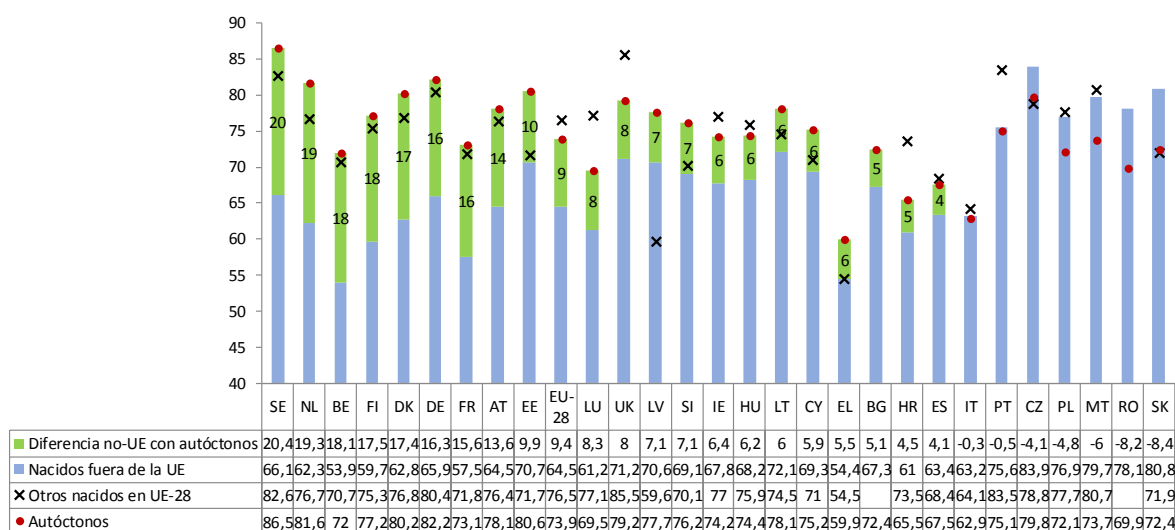
⁷⁴ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2009/impact-of-parenthood-on-careers-of-young-men-and-women>

⁷⁵ La trampa de la inactividad para la segunda fuente de ingresos calcula el tipo impositivo marginal efectivo de las rentas del trabajo del segundo miembro de una pareja que pasa de la asistencia social al trabajo. La trampa de los salarios bajos se calcula para una pareja sin hijos en la que la segunda fuente de ingresos aumenta sus ingresos del 33 % al 67 % del salario medio y en la que la fuente de ingresos principal gana el 100 % del salario medio (base de datos sobre fiscalidad y prestaciones de la Comisión Europea).

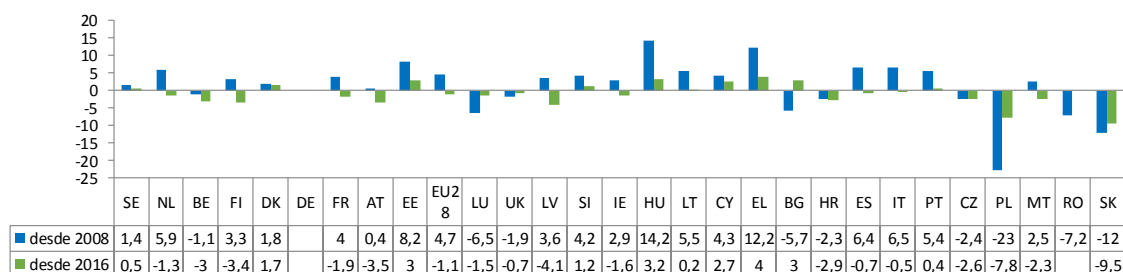
porcentuales en un año (pasando del 46,4 % en 2017 al 49,5 % en 2018), debido en particular a rápidas mejoras (aumento de más de 5 puntos porcentuales) en Bélgica, Austria, Alemania y Francia⁷⁶. A pesar de que la diferencia entre las tasas de empleo de los autóctonos y de los nacidos fuera de la UE ha aumentado entre 2008 y 2018 en la mayoría de los Estados miembros (20 de los 28), principalmente a causa del impacto de la recesión económica y sus repercusiones en el mercado laboral, dicha diferencia se ha reducido recientemente (desde 2016 en adelante) en 17 Estados miembros. Este fue el caso, en particular, de los principales países de acogida de inmigrantes procedentes de terceros países (véase el gráfico 45).

Gráfico 45: Las personas nacidas fuera de la UE siguen enfrentándose a dificultades de empleabilidad

Tasa de empleo por país de nacimiento, de 20 a 64 años, 2018 y variación desde 2008 y 2016



Variación en la diferencia entre nacidos dentro y fuera de la UE (2008-18 y 2016-18)



Fuente: Eurostat [lfsa_ergacob]. Nota: ningún valor para la variación anual de DE debido a la falta de datos sobre la tasa de empleo de las personas nacidas fuera de la UE durante los años de referencia anteriores a 2017.

La tasa de empleo global de las personas nacidas fuera de la UE refleja diversos factores. En particular, el hecho de que el porcentaje de personas con un bajo nivel de estudios sea mayor entre las personas nacidas fuera de la UE que entre los autóctonos (respectivamente, un 35,7 % y un 20,3 % a nivel de la UE entre las personas de 25 a 64 años⁷⁷) explica en parte que la tasa de empleo de los inmigrantes sea más baja. Sin embargo, incluso los inmigrantes con un alto nivel educativo no alcanzan el mismo nivel que los autóctonos (como pone de manifiesto la gran brecha en el empleo y la tasa superior de sobrecualificación), y sigue habiendo una importante infrautilización de las capacidades y

⁷⁶ Eurostat, [lfsa_ergacob]

⁷⁷ Eurostat, [ledat_lfs_9912]

cualificaciones de los migrantes. Esto se ve confirmado por los datos de la Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo (EWCS), que muestran que es más probable que los trabajadores migrantes de primera generación se encuentren en empleos menos cualificados, incluso cuando tengan estudios superiores. Entre las causas probables de la mala correspondencia entre el capital humano y las ocupaciones se encuentran las barreras lingüísticas y la falta de reconocimiento de las capacidades y las certificaciones⁷⁸.

Además de las personas nacidas fuera de la UE, también es probable que las personas autóctonas de padres nacidos fuera de la UE se enfrenten a dificultades en el empleo. En 2017 (último año disponible), la tasa de empleo de estos trabajadores de entre 15 y 34 años fue del 68,5 % en la UE, 5,7 puntos porcentuales por debajo del nivel de los trabajadores con padres nativos. Además, la brecha fue de unos 15 puntos porcentuales o más en Austria, Grecia, Francia, España, Finlandia, Dinamarca, Bélgica, los Países Bajos e Italia⁷⁹. A lo largo de la última década, el mayor deterioro para los hijos de migrantes se observó en los países más afectados por la crisis económica, como Grecia e Italia, así como en Francia y los Países Bajos. Por el contrario, Suecia, Chequia y Bélgica han registrado aumentos significativos de las tasas de empleo de los jóvenes (15-34) de origen migrante.

Las bajas tasas de empleo y de actividad de las personas con discapacidad indican un potencial sin explotar en la utilización de su talento. En 2017, la tasa de empleo de las personas con discapacidad en la UE era del 50,6 %, frente a un 74,8 % en el caso de las personas sin discapacidad⁸⁰. No obstante, ha aumentado ligeramente en comparación con 2016 (48,1 %). La diferencia varía sustancialmente entre los Estados miembros⁸¹, pasando de 13,7 puntos porcentuales en Italia a 42,1 puntos porcentuales en Irlanda. Además, solo el 61 % de las personas con discapacidad en la UE eran económicamente activas, frente al 82,3 % de las que no tienen discapacidad, lo que indica que las personas con discapacidad se enfrentan a importantes obstáculos para acceder al mercado laboral⁸². Los países con tasas de actividad similares para las personas sin discapacidad pueden tener tasas de actividad muy diferentes para las personas con discapacidad. En cuestión de género, la tasa de empleo de las mujeres con discapacidad (48,3 %) fue solo ligeramente inferior a la de los hombres con discapacidad (53,3 %). La calidad del empleo es también una cuestión importante: en 2018, las personas con discapacidad tenían más probabilidades de enfrentarse al riesgo de pobreza de los ocupados que las personas sin discapacidad (un 11 % frente a al 9 % de media en la UE)⁸³. Un estudio de Eurofound⁸⁴ confirma la importancia crucial del empleo como factor principal de integración. Dicho estudio muestra que el grado en el que las personas con discapacidad se sienten excluidas de la sociedad varía considerablemente en función de si tienen empleo o no. Las personas que tienen trabajo afirman sentirse excluidas de la sociedad

⁷⁸ Eurofound: *How your birthplace affects your workplace*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

⁷⁹ OCDE-UE: *Settling In 2018, Indicators of immigrant integration*, [Figure 7.21. Employment rates, by migrant background](#), 2018

⁸⁰ Los datos proceden de EU-SILC 2017, analizados por la Red universitaria europea de expertos en discapacidades (ANED, por sus siglas en inglés).

⁸¹ La prevalencia de la discapacidad también difiere entre los Estados miembros de manera considerable.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ EU-SILC: *In-work at-risk-of-poverty rate*, 2018 [hlth_dpe050]

⁸⁴ Eurofound: *Quality of life. Social and employment situation of people with disabilities*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018.

https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18023en.pdf

con mucha menos frecuencia que, por ejemplo, las personas desempleadas de larga duración o aquellas que no pueden trabajar debido a su discapacidad.

El elevado nivel de abandono escolar prematuro y el bajo nivel de titulaciones de educación superior de las personas con discapacidad afectan negativamente a su empleo. En la UE en 2017⁸⁵, el abandono escolar prematuro de los jóvenes (grupo de edad de 18 a 24 años) con discapacidad era del 19,6 %, frente al 9,5 % de las personas sin discapacidad (lo que supone una diferencia de aproximadamente 10,1 puntos porcentuales). Esta diferencia fue menor en Eslovenia (1,8 puntos porcentuales) y relativamente elevada en Chequia (25,5 puntos porcentuales), Rumanía (23,5 puntos porcentuales), Bulgaria (21,9 puntos porcentuales) y Alemania (21,1 puntos porcentuales). Por lo que se refiere a la educación superior, el 32,4 % de las personas con discapacidad completaron una educación superior o equivalente, frente al 42,5 % de las personas sin discapacidad (lo que supone una diferencia de aproximadamente 10,2 puntos porcentuales).

3.2.2. Respuestas políticas

Los enfoques integrados adaptados a las necesidades de los alumnos son los más eficaces para reducir el abandono escolar prematuro. Desde septiembre de 2018, muchos Estados miembros han introducido medidas en este ámbito. Por ejemplo, en Luxemburgo, el Gobierno ha creado un «Servicio de mediación escolar» para luchar mejor contra el abandono escolar prematuro prestando un apoyo específico a los alumnos que se encuentren particularmente en riesgo de abandono escolar. En España, el «Programa de orientación y refuerzo para el avance y apoyo en la educación» ayuda a las regiones españolas a reducir el abandono prematuro de la educación y la formación, en particular prestando apoyo a los centros educativos situados en zonas vulnerables y a los estudiantes con un nivel socioeconómico más bajo, y reforzando las competencias del personal docente para abordar la diversidad de los alumnos en el aula. En Bulgaria, el proyecto «Apoyo al éxito», cofinanciado por el Fondo Estructural Europeo (FSE), está dirigido a 1 500 centros escolares y a 120 000 estudiantes con deficiencias de aprendizaje o con riesgo de abandono, y ofrece orientación profesional a los estudiantes del quinto al séptimo grado.

Para conseguir calidad en los resultados y una educación inclusiva es esencial atraer a buenos profesores proporcionándoles salarios adecuados y apoyando su desarrollo profesional continuo. Varios Estados miembros han adoptado recientemente políticas destinadas a aumentar el atractivo de la profesión docente y mejorar las condiciones de trabajo de los profesores. En Bulgaria, por ejemplo, el «Programa nacional para modernizar el sistema educativo» tiene por objetivo motivar a los profesores, implantar métodos didácticos innovadores y organizar el proceso de aprendizaje, un asesoramiento profesional temprano, y abrir las escuelas a otras instituciones. Eslovaquia está aumentando gradualmente los salarios de los profesores y la nueva Ley sobre personal y empleados profesionales docentes refuerza los vínculos entre la remuneración y el rendimiento educativo, modificando los procesos de certificación y de desarrollo profesional. Suecia ha asignado recientemente financiación adicional a la contratación de más asistentes docentes, con el fin de reducir la carga de trabajo administrativo de los profesores y darles más tiempo para enseñar. Por último, Lituania elaboró en 2018 una herramienta piloto que ofrece previsiones a corto y medio plazo de la

⁸⁵ Los datos proceden de EU-SILC 2017, analizados por la Red universitaria europea de expertos en discapacidades (ANED, por sus siglas en inglés).

demanda de profesores para garantizar la entrada continua de nuevos talentos en la profesión, manteniendo al mismo tiempo el control del número global de miembros del personal docente. Además, el Reglamento sobre la formación de profesores fija unos requisitos de calidad para los programas de educación inicial y para el nuevo programa introductorio, que abarca el primer año en la escuela. También indica las oportunidades de formación y desarrollo profesional continuos y establece criterios para los tres centros nacionales de formación de profesores, de reciente creación.

Mejorar la calidad y la pertinencia de la educación superior es fundamental para abordar futuras inadecuaciones de las cualificaciones, promover la excelencia en los sistemas de desarrollo de las capacidades y garantizar una transición satisfactoria hacia el mercado laboral. La Comunicación de la Comisión sobre una agenda renovada de la UE para la educación superior, de 2017⁸⁶, destaca la importancia de las medidas destinadas a ampliar la participación en la educación superior, aumentar las tasas de finalización de los estudios, equipar a los alumnos con capacidades y competencias que correspondan al mundo laboral o mejorar la eficacia del sistema de financiación de la educación superior. Muchos Estados miembros están teniendo en cuenta este aspecto en sus decisiones políticas. Por ejemplo, el *Springboard +* de Irlanda, una iniciativa de aumento de la capacitación en la enseñanza superior, ofrece cursos gratuitos en los niveles de certificado, grado y máster para la obtención de cualificaciones en ámbitos en los que existen oportunidades de empleo en la economía. Dinamarca está intentando flexibilizar la educación superior y vincularla más al mercado laboral. Se han introducido estudios de máster de un año a tiempo completo orientados al empleo en 25 áreas de estudio; existen ahora mejores oportunidades para combinar estudios y trabajo mediante estudios de máster de dos años a tiempo parcial; y el período durante el que se pueden solicitar becas en el nivel de máster puede prorrogarse tres años después de la graduación para permitir una experiencia laboral. En Italia, un nuevo título de enseñanza superior no académico (*lauree professionalizzanti*) tiene por objeto formar profesionales con educación superior altamente especializados en ingeniería, construcción y medio ambiente, y energía y transporte, en estrecha cooperación con las asociaciones profesionales correspondientes.

La lucha contra las desigualdades educativas es fundamental para ofrecer a todos los estudiantes la oportunidad de participar activamente en la economía y la sociedad y de integrar mejor a los alumnos de origen migrante o con necesidades específicas en el sistema educativo general. En muchos países de la UE, las escuelas tienden a reproducir los modelos existentes de (des)ventajas socioeconómicas, en lugar de contribuir a una distribución más equitativa de las oportunidades y los resultados del aprendizaje. Sin un cambio importante en los enfoques pedagógicos, los sistemas de educación y formación no podrán convertirse en un auténtico instrumento de integración social y seguirán reproduciendo la exclusión. Algunos Estados miembros intentan romper este círculo vicioso. Chequia adoptó un «Plan de acción para la educación inclusiva II para 2019-2020», cuyo objetivo es aplicar medidas contra la segregación en las escuelas con más de un 50 % de alumnos gitanos e introducir medidas contra el acoso escolar. En Suecia, la «Garantía leer-escribir-contar» garantiza que todos los alumnos que necesiten medidas de apoyo en preescolar y primaria lo reciban lo antes posible en lengua sueca, sueco como segunda lengua y matemáticas. El «Plan nacional de mejora de la dimensión social de la educación superior 2019-2021», adoptado en Croacia en enero de 2019, se dirige a los estudiantes que se

⁸⁶ COM(2017) 247 final.

enfrentan a dificultades para acceder a la educación superior o están en riesgo de abandono escolar, y tiene por objeto mejorar el acceso y aumentar las tasas de permanencia, finalización y empleo.

La aplicación efectiva de los cambios legislativos para la inclusión de los gitanos en la educación sigue siendo primordial. La educación es el ámbito con mayor número de intervenciones políticas. Aunque la acción positiva ha contribuido a mejorar la participación de los gitanos en la educación, es importante evitar destinar plazas específicas a personas de etnia gitana que habrían cumplido los requisitos para una admisión normal. Las medidas activas contra la segregación, que son necesarias para luchar contra la segregación escolar y de clase, deben ir acompañadas de apoyo financiero y profesional adicional para promover la integración de los niños gitanos en las escuelas convencionales. En Bulgaria, las medidas actualmente en vigor beneficiosas para los estudiantes gitanos son los mediadores educativos, las becas, las actividades extracurriculares, los cursos de búlgaro y el transporte gratuito en algunas localidades. Desde 2018, el Ministerio de Educación de Bulgaria ha empezado a asignar financiación adicional a las escuelas⁸⁷ que trabajan con niños vulnerables o en zonas rurales. Se estableció un mecanismo interinstitucional para inscribir a los niños en edad de escolarización obligatoria. A raíz de la modificación de 2017 de las leyes húngaras de igualdad de trato y educación pública, en 2018 se crearon puestos de agentes y grupos de trabajo antisegregación en los distritos educativos. Sin embargo, siguen existiendo diferencias significativas en la composición del alumnado entre los colegios públicos y los religiosos.

Las normas diferenciadoras, las libertades, la autonomía y el tamaño de los distritos escolares, junto con la libre elección de colegios, limitan el impacto potencial de las medidas sobre la desegregación efectiva en la educación. Aunque se han aplicado varios programas, proyectos y medidas para mejorar el sistema educativo en Rumanía, los estudiantes gitanos siguen enfrentándose a numerosos problemas, y existen importantes diferencias entre las zonas rurales y urbanas. En 2016, el Ministerio de Educación Nacional emitió una orden marco que prohibía la segregación en las escuelas preuniversitarias, pero en 2019 la aplicación del plan todavía está pendiente. En Eslovaquia, donde sigue habiendo un porcentaje desproporcionado de niños gitanos en escuelas o clases especiales para niños con discapacidad mental, se está aplicando el «Plan de acción para la integración de los gitanos» revisado aprobado en febrero de 2017, pero sus resultados aún están por ver. Además, Eslovaquia adoptó un «Plan nacional de desarrollo de la educación» a diez años que también intenta solucionar los aspectos de la inclusión y la calidad de la educación, también para los niños gitanos. La introducción prevista de la guardería obligatoria a partir de los 5 años, acompañada de una supresión del «curso cero», al que asisten principalmente niños gitanos, puede tener cierto impacto positivo en este sentido, pero siguen faltando medidas de desegregación.

Los Estados miembros deben centrarse en el desarrollo de capacidades para que las cualificaciones correspondan mejor a una sociedad y un mercado laboral cambiantes. Diseñar cualificaciones y definir su nivel en función de los resultados de aprendizaje se ha convertido en el enfoque estándar en toda la Unión. Todos los Estados miembros cuentan con un marco nacional de cualificaciones y casi todos (27) han realizado la correspondencia de sus niveles con el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC). Además, 20 indican el nivel del MEC en sus cualificaciones, haciéndolas más claras y mejor comparables (Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania,

⁸⁷ La financiación adicional se asigna a los estudiantes de enseñanza primaria y secundaria de primer ciclo.

Luxemburgo, Hungría, Malta, los Países Bajos, Austria, Portugal, Eslovenia y el Reino Unido). Otro dato esencial es que usar los resultados del aprendizaje como referencia facilita la vinculación de las cualificaciones formales con la validación de las capacidades adquiridas fuera de los programas formales, así como con nuevas formas innovadoras de reconocimiento de capacidades, como las microcredenciales, que pueden tener un impacto significativo en la empleabilidad de sus titulares.

En consonancia con la Recomendación del Consejo de 2012⁸⁸, los Estados miembros proporcionan cada vez más a las personas oportunidades para validar las capacidades adquiridas fuera de la educación y la formación institucionales. El inventario europeo de validación de 2018 muestra que casi todos los Estados miembros cuentan con mecanismos de validación, aunque con distintos grados de cobertura. Mediante la validación, es posible obtener cualquier calificación incluida en el marco nacional de 12 países (Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, Rumanía, Suecia y el Reino Unido) o en un subconjunto significativo del marco completo (Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Alemania, Malta, Portugal, Eslovenia y España). En la mayoría de los Estados miembros, la validación puede permitir el acceso a programas formales y la exención de partes de los mismos. Sin embargo, no se dispone todavía de acuerdos en Croacia, donde un marco nacional de validación sigue en proceso de elaboración, en coordinación con el marco nacional de cualificaciones, ni en Eslovaquia, donde solo están disponibles algunas formas de validación para fines de mercado laboral muy específicos. Si bien el vínculo con el marco nacional de cualificaciones y la educación y formación institucionales es una característica estándar en todos los países, también se ofrecen oportunidades de validación relacionadas con las intervenciones en el mercado de trabajo, a menudo implementadas por los servicios públicos de empleo. Este es el caso en 13 países (Bélgica, Croacia, Chipre, Chequia, Dinamarca, Irlanda, Italia, Malta, Países Bajos, Polonia, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido). Un perfil o un balance de competencias se pone a disposición de todos los desempleados en 13 Estados miembros (Austria, Bélgica, Finlandia e Italia en un plazo de tres meses de desempleo, Croacia y Chequia en un plazo de seis meses de desempleo, Grecia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos y Polonia con otros plazos).

Los Estados miembros están trabajando en pro de unos servicios eficaces de orientación sobre aprendizaje permanente. Existe una concienciación creciente de la necesidad de ayudar a los trabajadores a seguir aprendiendo a lo largo de toda su carrera, más allá de la educación y la formación iniciales y durante el primer empleo. Se están aplicando una serie de prácticas innovadoras, con un papel cada vez más importante de los servicios públicos de empleo (SPE) y los interlocutores sociales. En el Reino Unido y Dinamarca, los representantes sindicales han participado en actividades de orientación en el lugar de trabajo. Las empresas desempeñan un papel importante en las evaluaciones de las competencias profesionales de mitad de carrera. Se trata de una práctica habitual en Francia y actualmente también se está probando en otros países. Las regiones italianas gestionan la Red de Empleo Activa, una asociación entre los servicios públicos de empleo y los agentes privados, que acompaña a los desempleados y a las personas poco cualificadas para la reincorporación en el mercado laboral. Las oficinas de aprendizaje y trabajo de los Países Bajos reúnen a actores a nivel local y regional para ofrecer orientación personalizada a adultos poco cualificados, los ninis y los empleados, poniéndolos en relación con procesos de validación y prestándoles servicios de seguimiento.

⁸⁸ Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal.

Cada vez más Estados miembros son conscientes de que los retos en materia de capacidades requieren una estrategia del gobierno en su conjunto para promover la educación de adultos. En 2016, en el marco del paquete de la Agenda de Capacidades, el Consejo adoptó una Recomendación relativa a itinerarios de mejora de las capacidades, con el objetivo de responder a las carencias de capacidades, la desigualdad y las necesidades que están surgiendo en el mercado de trabajo entre la población adulta. Mediante los itinerarios de mejora de las capacidades, los responsables políticos pueden diseñar y aplicar políticas adaptadas específicamente a las necesidades de los adultos con bajos niveles de capacidades. Varios Estados miembros han estado trabajando en pro de estrategias nacionales de capacidades, con el apoyo de la Comisión en colaboración con la OCDE (España, Italia, Portugal, Eslovenia, Bélgica/Flandes y, más recientemente, Letonia y Polonia). Además, varios Estados miembros, como Austria, los Países Bajos y actualmente Eslovaquia, han financiado estrategias de competencias con financiación propia. En Francia, la reforma de la formación profesional de 2018 estableció un nuevo organismo (*France compétences*) para garantizar un enfoque global de las necesidades de competencias, la calidad de la formación y los costes.

Los sistemas de aprendizaje en el trabajo y de formación de aprendices garantizan que los vínculos entre la educación y el mundo laboral sean más estrechos: a nivel de los Estados miembros, desde mediados de 2018 se han adoptado varias reformas dirigidas a la educación profesional (FP). La Comisión, junto con los Estados miembros, sigue cooperando en la modernización de la educación y la formación profesionales, en consonancia con las prioridades políticas definidas en las Conclusiones de Riga, de 2015⁸⁹. Además, a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil⁹⁰ y la Alianza Europea para la Formación de Aprendices⁹¹, la Comisión ha estado alentando a los Estados miembros y respaldando sus esfuerzos por aumentar la calidad, la oferta y el atractivo del aprendizaje en el trabajo, mejorando así la adecuación de la FP al mercado laboral en los Estados miembros. Por ejemplo, Bulgaria, a través de un proyecto piloto iniciado en mayo de 2019, pretende ampliar el ámbito de la formación dual, a fin de mejorar la calidad de la formación profesional y reforzar su vínculo con las necesidades del mercado laboral. En diciembre de 2018, Estonia adoptó una modificación de la ley de FP cuyo objeto es hacer que el estudio sea más flexible, y con la que se ponen a prueba también formatos de estudio innovadores en colaboración con los gobiernos locales e introduciendo una financiación basada en los resultados. En Francia, desde 2019 y paralelamente a la reforma de la formación de aprendices en el trabajo, se está llevando a cabo una reforma gradual de la FP que se imparte en los centros de enseñanza, y se ha abierto un nuevo *Campus des Métiers et Qualifications* sectorial, así como itinerarios graduales de especialización y orientación profesional para los alumnos inscritos. En 2018 se estableció en Croacia una red nacional de centros regionales de competencias en FP con el objetivo de designar lugares de excelencia que ofrezcan programas de FP periódicos y otras formas de educación formal y no formal. Malta tiene previsto poner en marcha un marco de garantía de calidad para el aprendizaje en el trabajo, que se basará en los 20 principios rectores para la formación de aprendices de alta calidad. En Polonia, los cambios en la

⁸⁹ Las Conclusiones de Riga, de 2015, definieron cinco objetivos hasta 2020: 1) promoción del aprendizaje en el trabajo, 2) desarrollo de la garantía de la calidad en la FP y establecimiento de circuitos continuos de información, 3) acceso a la FP y las cualificaciones para todos, 4) consolidación de las competencias clave y 5) desarrollo profesional de los profesores y los tutores de FP. Disponible en <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=7915&furtherPubs=yes>

⁹⁰ Véase <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=es>

⁹¹ Véase <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=es>

legislación educativa tienen como objetivo mejorar la cooperación entre la FP y los empleadores, cambiar el sistema de exámenes profesionales y crear un instrumento analítico que prevea las necesidades nacionales y regionales del mercado de trabajo.

Los Estados miembros, reconociendo los retos a los que se enfrentan sus sistemas de aprendizaje para adultos, emprendieron también varias iniciativas durante la segunda mitad de 2018 y en 2019. La aceleración de los cambios en el mercado de trabajo, la demanda de capacidades superiores y la penetración de las tecnologías digitales en todos los aspectos de la vida diaria hacen más urgente la necesidad de mejorar las capacidades de las personas para garantizar su empleabilidad. El pilar europeo de derechos sociales reconoce su derecho al aprendizaje permanente, como forma de adquirir las capacidades necesarias para participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones laborales. En este contexto, Flandes (Bélgica) mejoró los incentivos para que los trabajadores participen en actividades de aprendizaje permanente: desde septiembre de 2019, cada trabajador del sector privado tiene derecho a 125 horas de permiso retribuido al año destinadas a dichas actividades. En Valonia (Bélgica) se ofrece a cualquier demandante de empleo que finalice con éxito una formación en una profesión con escasez de mano de obra un nuevo incentivo financiero de 350 EUR (Incentive+). En Croacia, desde septiembre de 2019, la recién adoptada ley de educación de personas adultas pretende encarar las desventajas del actual sistema de educación de adultos y adaptarlo al marco de cualificaciones croata. Letonia ha aumentado las ayudas al aprendizaje de las personas que trabajan para empresas, destinando 18 millones EUR de la financiación del FEDER a este fin. En febrero de 2019, Portugal adoptó una medida para abordar las necesidades específicas en materia de recursos humanos en la administración pública, con el objetivo de crear un modelo de aprendizaje permanente que permita a los funcionarios tener acceso a la certificación educativa y profesional. El nuevo programa *Skills to Advance* aprobado en Irlanda tiene por objeto apoyar a los grupos vulnerables, como, por ejemplo, las personas con un nivel bajo de capacidades. Esta nueva medida permitirá que las ayudas se dirijan específicamente a los grupos vulnerables de la mano de obra irlandesa, en particular a aquellos que tienen niveles de capacidades más bajos y necesitan más oportunidades de progresión profesional, y ayudará a las personas a permanecer en el trabajo y a evitar desplazamientos, así como a aprovechar las oportunidades de empleo que surjan.

Reducir aún más el desempleo juvenil y apoyar la transición de los jóvenes de la educación y la formación al mercado de trabajo siguen constituyendo importantes prioridades. Desde 2014, cada año, más de 5 millones de jóvenes se han inscrito en la Garantía Juvenil, y 3,5 millones han aceptado una oferta de empleo, una formación continua, unas prácticas o una actividad de formación de aprendices. Sin embargo, en muchos Estados miembros, la proporción estimada de ninis registrados en este programa a lo largo del año es todavía inferior al 50 %. No obstante, es probable que esto se deba a la cambiante composición de la población nini (porcentaje inferior de ninis desempleados sobre el total) y a reducciones en el número total de ninis (para conocer más detalles, véase el apartado 3.2.1). En un contexto en el que los resultados de los jóvenes en el mercado laboral han mejorado significativamente, las medidas estratégicas que sustentan la aplicación de la Garantía Juvenil están adquiriendo una orientación más específica.

Los Estados miembros están redoblando sus esfuerzos de inclusión, haciendo que los servicios sean más accesibles para los jóvenes y garantizando una mejor identificación de aquellos que tienen necesidades. En España, el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 aumentará el número de asesores para jóvenes demandantes de empleo y desempleados de larga duración con 3 000 nuevas incorporaciones. En Chipre, un proyecto de

inclusión se propone llegar a 4 000 ninis inactivos y proporcionarles apoyo para la activación mediante asesoramiento y formación a la medida de sus necesidades. También en Chipre, una campaña de comunicación quiere atraer a los jóvenes a los servicios públicos de empleo (SPE) de manera que puedan registrarse en la Garantía Juvenil. La campaña busca la implicación de las partes interesadas en el ámbito de la juventud con capacidad para llegar a ninis procedentes de contextos diferentes (pobreza, discapacidad, malos resultados educativos o minorías étnicas y migrantes).

Se introdujeron asimismo nuevas medidas para prestar un mejor apoyo a los jóvenes que sufren desventajas múltiples. En Irlanda, el programa YESS (*Youth Employment Support Scheme*) ofrece puestos de trabajo a los jóvenes demandantes de empleo que son desempleados de larga duración o que encuentran obstáculos para encontrar trabajo. Los participantes adquieren capacidades sociales y de trabajo básicas en un entorno propicio mientras llevan a cabo prácticas profesionales. En Francia, un régimen voluntario para que las empresas formen y contraten a jóvenes intenta que al menos 10 000 empresas se comprometan a ofrecer prácticas, formación de aprendices o puestos de trabajo. El objetivo es desarrollar la cooperación público/privada para actuar contra las tasas de desempleo de los jóvenes en zonas urbanas desfavorecidas. Portugal adoptó medidas para que las prácticas profesionales puedan transformarse en contratos indefinidos, mediante subvenciones directas destinadas a los desempleados jóvenes y de larga duración. Posteriormente, en 2019, se introdujeron cambios para mejorar la eficiencia y la eficacia de estas medidas, racionalizando el proceso de análisis de las solicitudes y garantizando plazos de respuesta adecuados por parte de los SPE.

Recuadro 2. Aprovechar al máximo el Fondo Social Europeo (FSE)

El Fondo Social Europeo (FSE) es uno de los principales instrumentos de la UE para ayudar a hacer frente a los problemas detectados en las recomendaciones específicas por país (REP). Contribuye directamente a promover el empleo sostenible y de calidad, fomentar la inclusión social, invertir en educación y formación y mejorar el desarrollo de capacidades institucional. Junto con la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), que ayuda a los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación, invierte cerca de 93 000 millones de euros en capital humano, ayudando a los europeos a desarrollar sus capacidades y garantizar su futuro.

Más de 26 millones de participantes se han beneficiado de la ayuda del FSE y la IEJ entre 2014 y 2018, incluidos casi 4 millones de desempleados de larga duración (el 15 %). Los jóvenes menores de 25 años (el 43 % del total de participantes) y las personas con un bajo nivel de capacidades con educación primaria o secundaria de primer ciclo (el 48 % del total de los participantes) son los principales grupos destinatarios de estas intervenciones. Su implementación, que experimentó una fuerte aceleración en 2017 y 2018, debe continuar de forma constante hasta el final del período de programación. De los 26 millones de participantes registrados hasta terminado el año 2018:

- 2,7 millones habían encontrado trabajo;
- 3,6 millones habían obtenido una cualificación;
- 1,4 millones estaban estudiando o recibiendo formación tras participar en actividades apoyadas por la UE.

Además, hasta finalizar el año 2018, 2,7 millones de jóvenes se habían beneficiado de medidas apoyadas por la IEJ; de ellos, más de un millón recibieron una oferta de trabajo, obtuvieron una cualificación o estudiaron o recibieron formación como consecuencia de este apoyo.

Actualmente están en marcha negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativas a la propuesta de la Comisión Europea para el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) 2021-2027. Sobre la base de esta propuesta, el FSE+ permitiría, dentro del marco más amplio de los Fondos Estructurales

Europeos, concentrar las ayudas en las dificultades detectadas en el Semestre Europeo. Con este fin, los informes por país de 2019 (en particular, su nuevo anexo D) señalaron ámbitos prioritarios para la inversión pública y privada en los Estados miembros que servirán de base para la programación de los futuros fondos estructurales.

Además, los Estados miembros han tomado medidas para aumentar los incentivos específicos para contratar y ser contratado destinados a grupos que sufren desventajas en el mercado laboral. Rumanía ha ofrecido nuevos incentivos a los empleadores para que contraten a personas en situación de vulnerabilidad. Los cambios implican que los empleadores que contraten mediante contratos indefinidos a personas desempleadas mayores de 45 años, progenitores solteros sin trabajo, desempleados de larga duración o jóvenes ninis se beneficien de una cantidad mensual de 2 250 RON (unos 475 EUR) por cada una de ellas durante un período de 12 meses. Además, están obligados a mantener los contratos durante al menos 18 meses. Suecia ha adoptado también medidas para atraer hacia el mercado laboral a nuevos entrantes. En 2020 se introducirán deducciones por las que la cotización del empleador se eliminará durante los dos primeros años cuando se contrate a personas que trabajan por primera vez. Para los jóvenes menores de 18 años, la contribución del empleador se redujo en agosto de 2019 y se eliminará por completo en 2020. Eslovenia ha desechado el «suplemento de actividad» en la legislación en materia de asistencia social en efectivo. El objetivo es acelerar la activación de los beneficiarios de asistencia social y garantizar una mayor seguridad social. Tratan también de proporcionar una asistencia global a las personas, ayudándolas a salir adelante en caso de vulnerabilidad social.

Varios Estados miembros continúan sus esfuerzos por promover la participación en el mercado laboral de los trabajadores de más edad, garantizando al mismo tiempo unas pensiones adecuadas a aquellos que ya no pueden seguir en activo. En el contexto marcado por el envejecimiento de la población, resulta fundamental trabajar durante más tiempo para mantener y mejorar la adecuación de las pensiones. Las políticas de pensiones (y las tributarias) tienen la capacidad de ofrecer los incentivos adecuados para que las personas prolonguen su vida laboral. Entre estos incentivos se encuentran, por ejemplo, equilibrar la tributación o el beneficio implícito relacionado con la jubilación, las primas y las sanciones por jubilación después o antes de la edad de jubilación, y permitir combinar las pensiones y el trabajo. El informe sobre la adecuación de las pensiones de 2018 (Comisión Europea, 2019) indicaba que estas políticas son un factor más importante que las políticas para adelantar la edad de inicio de la trayectoria profesional a la hora de conseguir edades de jubilación más elevadas. Desde esta perspectiva, Flandes (Bélgica) ha adoptado medidas específicas para mejorar la empleabilidad de los trabajadores de más edad, en particular, incrementando la subvención máxima por el empleo de un trabajador de más edad, eximiendo completamente al empleador de las cotizaciones durante dos años cuando contrate a un desempleado mayor de 55 años y aumentando el límite salarial al que se pueden aplicar dichas medidas específicas.

Alemania ha tomado medidas para que los desempleados de larga duración de más edad retomen una actividad a través de una subvención de cinco años de duración que reduce los costes laborales. Se pone como condición que los desempleados de larga duración hayan recibido la prestación por desempleo *Hartz IV* durante al menos seis de los anteriores siete años. En el marco del Programa de Acción para hacer frente a la precariedad y fomentar la negociación colectiva, incluido en la *Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de Junho*, Portugal ha adoptado medidas de ayuda a la contratación destinadas a las empresas que contratan simultáneamente a un joven desempleado (o a un joven que busca su primer empleo) y a un desempleado de larga duración mayor de 45 años. Como regla general, estas ayudas se conceden solo a los contratos indefinidos, y eximen total o parcialmente al

empleador de los pagos a la seguridad social. Sin embargo, las políticas relacionadas con el fin de la trayectoria profesional destinadas a fomentar la prolongación de la vida laboral deben ir acompañadas de medidas que garanticen unas pensiones adecuadas para quienes ya no puedan trabajar. Por ello, Austria reformó su régimen de trabajo a tiempo parcial para los trabajadores de más edad (*Altersteilzeit*). Con el fin de prolongar la vida laboral de los trabajadores, se aumentó la edad de comienzo de la vida laboral que computa para este régimen en dos fases. En el caso de los hombres, la edad se aumentó de 58 a 59 años (en 2019) y a 60 (en 2020). En el de las mujeres, de 53 a 54 años (en 2019) y a 55 (en 2020). El Gobierno italiano ha reducido la edad de jubilación correspondiente a determinadas categorías de trabajadores de mayor edad que suman 100 años combinando su edad y sus años de cotización (requisito mínimo: tener al menos 62 años y haber cotizado como mínimo 38 años). Por último, en España se ha adaptado la asistencia a los desempleados de larga duración de más edad. En comparación con el régimen anterior, i) los desempleados de larga duración pueden optar a esta asistencia desde los 52 años, en lugar de los 55; ii) la duración máxima de la prestación se amplía hasta que el trabajador cumpla la edad legal de jubilación (65 años); iii) la base para calcular la cotización al régimen de pensiones abonada por el Estado aumenta un 53 % (de 859 EUR mensuales en 2018 a 1 313 EUR mensuales en 2019), y iv) la comprobación de los recursos se calculará a nivel individual y no a nivel del hogar.

La participación en una atención y educación de la primera infancia de buena calidad es el fundamento del aprendizaje permanente, el desarrollo personal y una mayor empleabilidad más adelante. La Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2019, relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad aboga por que los servicios de atención y educación de la primera infancia sean accesibles, asequibles e inclusivos e insta a mejorar el desarrollo de los planes de estudios de los primeros años de manera que satisfagan las necesidades educativas y de bienestar de los niños. En el último año, Francia decidió garantizar de manera progresiva el acceso universal a las guarderías, desde el nacimiento hasta los 3 años de edad, y proporciona prestaciones sociales en especie y una garantía de pago de los gastos de manutención a las familias monoparentales. En Suecia, la enseñanza preescolar es una parte obligatoria del ciclo escolar desde el otoño de 2018, y las autoridades suecas han adoptado un nuevo plan de estudios que se centra en el aprendizaje, en particular en la lectura y las capacidades digitales. Desde septiembre de 2018, el Gobierno eslovaco ha ampliado las plazas gratuitas de guardería a todos los niños procedentes de familias con privaciones socioeconómicas (independientemente de la edad), y ha reducido la edad de escolarización obligatoria a los cinco años (a partir de septiembre de 2020).

Los Estados miembros siguen realizando esfuerzos en el ámbito de los servicios de guardería a fin de eliminar obstáculos que dificulten el empleo de las mujeres. El sistema irlandés de educación de la primera infancia se adoptó en septiembre de 2018, y da derecho a todos los niños desde los 2 años y 8 meses hasta la edad de escolarización obligatoria a 2 años de guarderías preescolares subvencionadas durante tres horas al día. La Ley de atención a la infancia de 2018 es un elemento esencial para el desarrollo del sistema de guarderías asequibles, con un nuevo enfoque para apoyar el acceso asequible a plazas de guardería de calidad. Además, establece una base legislativa para el sistema de guarderías asequibles, sustituyendo a cuatro sistemas de atención a la infancia no obligatorios ya existentes. En enero de 2019, Italia incrementó la ayuda anual en concepto de tasas académicas de 1 000 a 1 500 EUR, incluyendo la asistencia infantil y la ayuda a domicilio para niños menores de tres años con enfermedades crónicas graves. Rumanía está invirtiendo fondos del FSE para apoyar la consolidación de la red de padres de acogida. Por otra parte, la reforma de la atención y

educación de la primera infancia de Finlandia entró en vigor en septiembre de 2018. Esta reforma actualiza el sistema de atención y educación infantil de Finlandia adaptándolo a la evolución de la sociedad y del mercado laboral a través de la mejora de las capacidades, creando incentivos para que los titulados de enseñanza superior trabajen en la atención y educación de la primera infancia y centrándose en equipos multiprofesionales. Se está dando prioridad al bienestar y los intereses de los niños.

Una distribución equilibrada de los permisos remunerados entre mujeres y hombres puede ser especialmente beneficiosa para estimular el empleo de la mujer después de tener hijos. En los últimos años, muchos Estados miembros han mejorado sus permisos parentales y promovido, en particular, que los padres ejerzan este derecho⁹². A principios de 2018, Chequia introdujo modificaciones en la ley de apoyo social para aumentar la flexibilidad de la asignación parental, y los padres pueden elegir ahora el importe mensual y el tiempo de utilización (hasta cuatro años). El importe máximo total es de 220 000 CZK (alrededor de 8 617 EUR). Además, la asignación no dependerá de que el niño esté inscrito en una guardería. Chequia modificó también la Ley del seguro de enfermedad, introduciendo un permiso parental de una semana de duración y una prestación de paternidad destinados a los padres. Si bien se trata de un paso en la dirección correcta, queda lejos de lo establecido en la Directiva sobre la conciliación de la vida profesional y la vida privada, que ofrece dos semanas de permiso de paternidad remuneradas y dos meses no transferibles de permiso parental a los padres. España, por su parte, adoptó un cambio legislativo en marzo de 2019 por el que se fijó la sustitución del permiso por maternidad o paternidad por un permiso parental de 16 semanas para cada progenitor. La norma prevé una aplicación progresiva. El progenitor distinto de la madre biológica tendrá derecho a un permiso de 8 semanas en 2019 (5 en 2018), de 12 semanas en 2020 y, finalmente, de 16 semanas en 2021. Otras medidas contenidas en la misma ley también pretenden reforzar la igualdad entre hombres y mujeres, como por ejemplo las siguientes: i) la obligación de negociar planes de igualdad se ha ampliado a las empresas con más de 50 empleados (anteriormente, 250 empleados); ii) la norma relativa a la igualdad de remuneración se ha modificado para definir el concepto de «trabajo de igual valor» y para imponer al empresario la obligación de llevar un registro con los valores medios de los salarios de hombres y mujeres; cuando el promedio de las retribuciones a los trabajadores de un sexo sea superior al del otro en un 25 % o más, deberá justificarse; y iii) se establecen cotizaciones a la seguridad social gratuitas para los cuidadores no profesionales.

En Irlanda, desde el 1 de septiembre de 2019, los padres pueden disfrutar de 22 semanas de permiso parental no remunerado por cada hijo recién nacido. Dicho permiso debe disfrutarse antes de que el niño cumpla 12 años. Antes del 1 de septiembre de 2019, el permiso parental era de 18 semanas y los padres solo podían disfrutarlo antes de que el niño cumpliera 8 años. También se ha establecido un nuevo régimen de permiso parental remunerado que permite a los padres disfrutar de dos semanas de permiso retribuido durante el primer año de vida de su hijo. El nuevo régimen entró en vigor en noviembre de 2019. En 2019, los Países Bajos introdujeron una norma que aumenta el permiso de paternidad de 2 a 5 días y permite otras 5 semanas de permiso a partir de julio de 2020, que deben disfrutarse durante los primeros 6 meses de vida del niño. Además, se ampliaron los permisos por la adopción y el acogimiento de niños de 4 a 6 semanas. En diciembre de 2018, Portugal introdujo cuatro ejes para

⁹² Eurofound: *Parental and paternity leave – Uptake by fathers* [«Ejercicio del permiso parental y de paternidad por parte de los padres», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

promover un mejor equilibrio entre la vida profesional, personal y familiar como condición para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y para la plena ciudadanía, que permiten tomar decisiones libres en todos los aspectos de la vida sobre la base del pilar europeo de derechos sociales. El primero es un «pacto para la conciliación», con medidas para movilizar a los diferentes empleadores para que desarrollen prácticas conducentes a la conciliación y la difusión. El segundo, el denominado «conciliar en la administración pública», trata del compromiso de la administración pública central y local por promover la conciliación. El tercero se refiere a los equipamientos, servicios e incentivos para la conciliación, e incluye instrumentos que favorecen la conciliación en los ámbitos de la asistencia, la educación, el transporte y la salud. El cuarto, «conocer para conciliar», añade medidas que conducen a la producción de conocimientos y su divulgación, lo que puede contribuir al desarrollo de nuevas acciones. En Austria, los interlocutores sociales acordaron que se reconozcan 24 meses de permiso parental a efectos del cálculo de los derechos basados en la antigüedad, como las subidas de salario automáticas, el derecho a vacaciones anuales, los períodos de preaviso o el mantenimiento de las prestaciones por enfermedad en sectores como el minorista, que presentan una elevada proporción de trabajadoras.

En algunos Estados miembros se introdujeron otras medidas contra la discriminación para promover la participación laboral de las mujeres. En Francia, en agosto de 2018 se aprobó una ley que establece medidas para luchar contra la violencia sexual en el lugar de trabajo y que comprende cinco ámbitos: 1) promover el diálogo social; 2) formar a los inspectores; 3) campañas de información, 4) apoyo a las víctimas dentro de las empresas; y 5) herramientas para sancionar las prácticas discriminatorias, como las brigadas antidiscriminación (BADI). Portugal intentó también, a través de la Estrategia Nacional para la Igualdad y la No Discriminación 2018-2030, definir objetivos estratégicos específicos en materia de no discriminación por razón de sexo y de igualdad entre hombres y mujeres. Estos objetivos integran el Plan Nacional de Acción para la igualdad entre mujeres y hombres; el Plan Nacional de Acción para la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; y el Plan Nacional de Acción para la lucha contra la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad de género y características sexuales. En el ámbito de la Agenda para la Igualdad en el Mercado de Trabajo y en las Empresas, la Estrategia refuerza la lucha contra la segregación por razón de sexo de las profesiones, la promoción de la igualdad de retribución y la conciliación de la vida profesional, familiar y personal, fomentando el diálogo con los interlocutores sociales. Por primera vez se diseña un plan específico de lucha contra la discriminación basada en la orientación sexual, la identidad de género y las características sexuales, definiendo medidas en ámbitos prioritarios de intervención, como la información y la formación y las políticas sectoriales.

Un número reducido de Estados miembros ha tomado medidas para abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres. La mayoría de estas nuevas iniciativas estaban relacionadas, al menos en parte, con las medidas de transparencia salarial, como recomendó la Comisión Europea en 2014 (2014/124/UE). Alemania y el Reino Unido iniciaron sus primeras rondas de información sobre los salarios en 2018, y un informe parlamentario británico recomendó la ampliación de los requisitos de información sobre las diferencias salariales⁹³⁹⁴. Irlanda publicó en 2019 una ley relativa a la información sobre la brecha salarial

⁹³ Eurofound: *Slow start for gender pay transparency in Germany* [«Lento arranque de la transparencia salarial de género en Alemania», en inglés], blog de Eurofound, 4 de febrero de 2019.

⁹⁴ Eurofound: *United Kingdom: Latest working life developments Q3 2018* [«Reino Unido: últimas evoluciones de la vida laboral, tercer trimestre de 2018», en inglés], Claire Evans.

de género, que obligará a las empresas a publicar información sobre las diferencias salariales entre hombres y mujeres⁹⁵. En septiembre de 2018, Francia introdujo un «índice de igualdad salarial», basado en 5 indicadores de igualdad de género diferentes. Las empresas deben hacer públicos los resultados salariales, se incrementan los controles de la inspección de trabajo y hay una campaña de promoción para luchar contra los estereotipos de género a la hora de realizar contrataciones. El índice de igualdad salarial es obligatorio para las empresas con más de 50 empleados. Las empresas que alcancen el umbral de 50 empleados dispondrán de un período de gracia de 3 años. Las empresas con más de 1 000 empleados tenían hasta el 1 de marzo de 2019 para publicar sus resultados en materia de igualdad de género, las empresas con entre 251 y 999 empleados, hasta el 1 de septiembre, y las empresas con entre 50 y 250 empleados, hasta el 1 de marzo de 2020.

También Portugal aprobó normas para abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres. Entre las medidas aprobadas, se encuentra un informe anual sobre las diferencias de remuneración entre mujeres y hombres y una evaluación por empresa, profesión y nivel de cualificaciones (para las empresas con más de 250 empleados en los primeros 2 años, que se amplían en el caso de las empresas con más de 50 empleados). Se prevén asimismo acciones concretas por parte de la inspección de trabajo y sanciones contra los empleadores en caso de trato discriminatorio. Con el fin de luchar contra la segregación vertical, el plan «Igualdad de las condiciones de trabajo: igualdad de la remuneración; protección parental; y conciliación de la actividad profesional con la vida familiar y personal» tiene por objeto fomentar la participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones. Establece, a partir de 2018, umbrales de género mínimos en los consejos de administración de las empresas públicas (del 33,3 %), así como en las empresas cotizadas (del 20 % y, a partir de 2020, del 33,3 %). Además, pretende fomentar la participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones de la Administración Pública; designar a los titulares de cargos en organismos públicos sobre la base de las competencias, las capacidades, la experiencia y la formación exigidas legalmente, y satisfacer un umbral mínimo de representación según el cual el 40 % de los cargos en organismos públicos debe reservarse a cada sexo.

El apoyo a la integración en el mercado laboral de los nacionales de terceros países ha sido un ámbito de actuación de varios Estados miembros, a menudo combinado con la formación lingüística. Varios Estados miembros (en particular, Grecia, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y Luxemburgo) han introducido cambios globales en forma de nuevos planes de acción o estrategias o la revisión de los ya existentes, en respuesta a la necesidad de intensificar la lucha por la integración a largo plazo y consolidar los esfuerzos de todas las partes interesadas. Además, varios Estados miembros ampliaron su oferta de medidas de integración, mientras que algunos de ellos aumentaron simultáneamente la participación obligatoria en diversos cursos de idiomas y formación para la integración. Por ejemplo, se mejoró la oferta de formación lingüística a nacionales de terceros países en Bélgica (Valonia, Flandes y la comunidad alemana), Finlandia, Francia, Malta y Alemania (formación lingüística relacionada con el trabajo). En Suecia, un nuevo marco regulador para los SPE suecos sirvió para reforzar las vías de acceso al empleo para los migrantes recién llegados. Suecia reformó también su sistema de empleo subvencionado e introdujo, en julio de 2019, una nueva medida de apoyo, denominada «empleos introductorios», y asignó más fondos a los «itinerarios de empleo locales» (en vigor desde 2017), que consisten generalmente en formación sobre el mercado de trabajo, lengua sueca para los inmigrantes y períodos de

⁹⁵ Eurofound: *Ireland: Latest working life developments Q2 2019* [«Irlanda: últimas evoluciones de la vida laboral, segundo trimestre de 2019», en inglés], R. Farrelly.

prácticas. En diciembre de 2018, Finlandia financió en cinco ciudades los llamados «centros de competencia para los inmigrantes», en los que los municipios, el mercado laboral y las instituciones educativas orientan a sus clientes a través de la formación y el mercado de trabajo de manera flexible. Los Países Bajos revisaron su enfoque de la integración, otorgando mayor importancia a la integración en el mercado de trabajo. En 2019, el Gobierno de los Países Bajos puso en marcha ocho acciones experimentales para mejorar la eficacia de los instrumentos para promover la participación y la posición en el mercado de trabajo de los ciudadanos neerlandeses de origen migrante. Entre ellas cabe destacar: la combinación de trabajo y aprendizaje, el asesoramiento intensivo destinado a los grupos vulnerables, el apoyo a la orientación laboral de los estudiantes de formación profesional y la evaluación de la diversidad cultural en las empresas. En España, la mayor parte de las medidas para mejorar la empleabilidad se ejecutaron en el marco de la Estrategia de Activación para el Empleo de 2017-2020, mientras que la Secretaría de Estado de Migraciones también prestó apoyo financiero a la inclusión social y laboral de los inmigrantes. En Francia, la reforma de la política de integración, aprobada en junio de 2018 y que se aplica desde 2019, incluye una nueva sección dedicada a la integración profesional y a la evaluación de capacidades en el marco del «contrato de integración republicana» (CIR), una formación lingüística adicional tras el CIR, en caso necesario, y un uso más sistemático de los servicios públicos de empleo.

Además de las medidas directamente relacionadas con los nacionales de terceros países, los Estados miembros también han adoptado medidas que proporcionan recursos y herramientas para apoyar la integración a los servicios públicos de empleo, las autoridades locales o los empleadores. Francia puso en marcha una colaboración estructurada entre las autoridades de migración, formación y empleo. En el Reino Unido se asignó financiación adicional a *Jobcentre Plus* con el objetivo de ayudar a más personas pertenecientes a comunidades segregadas a encontrar trabajo. En Letonia se elaboró un manual sobre la integración en el lugar de trabajo, que recoge buenas prácticas relacionadas con la integración laboral de los recién llegados y con la gestión de la diversidad. Estonia apoyó a los trabajadores con mayores capacidades a través de la Casa Internacional de Estonia, que ofrece servicios a los empleadores locales para contratar a expertos extranjeros, así como a los recién llegados y a sus cónyuges (vida en Estonia, programas lingüísticos y asesoramiento profesional).

Los Estados miembros han adoptado medidas para mejorar el nivel de estudios de los nacionales de terceros países y de los niños de origen migrante. Finlandia, Estonia y Bélgica se centraron específicamente en aumentar la participación en la atención y educación de la primera infancia de los hijos de nacionales de terceros países, y aprobaron cambios normativos a tal efecto. Como tal, en otoño de 2018 el Gobierno finlandés puso en marcha un proyecto piloto que ofrecía atención y educación de la primera infancia a tiempo parcial gratuitas para los niños de cinco años. Flandes (Bélgica) adoptó una estrategia para mejorar la participación en la educación preescolar (de dos años y medio a 5 años), prestando especial atención a los niños de origen migrante, mientras que Bélgica (a nivel federal) redujo la edad de escolarización obligatoria de 6 a 5 años. Francia duplicó los talleres destinados a los padres de alumnos extranjeros, para reforzar su integración, y los programas de francés como lengua extranjera destinados a los estudiantes que deseen cursar sus estudios en Francia. Lituania introdujo una nueva normativa en virtud de la cual se dispone de un profesor ayudante en todos los centros escolares que tienen entre sus alumnos niños de origen migrante. En España se adoptó un nuevo programa para ayudar a las regiones a reducir el número de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación. Su objetivo es apoyar a los centros educativos y a los estudiantes de origen y entorno socioeconómico vulnerable (migrantes,

gitanos, alumnos con necesidades educativas especiales) y reforzar las competencias del personal docente para abordar la diversidad de los estudiantes en el aula. En Luxemburgo se creó un servicio de mediación que incluye a un mediador encargado de cuestiones relacionadas con la escolarización de los niños de origen migrante, para tratar las necesidades educativas especiales y el abandono escolar.

Los Estados miembros también emprendieron reformas destinadas al reconocimiento o la validación de las cualificaciones y las capacidades de los nacionales de terceros países. Por ejemplo, en el marco de la nueva ley sobre inmigración capacitada (*Fachkräftezuwanderungsgesetz*), adoptada en junio de 2019, Alemania facilitó el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y de formación expedidas en terceros países. Desde junio de 2018, y durante tres años, Grecia utiliza el Pasaporte Europeo de Cualificaciones para los Refugiados (Consejo de Europa), destinado a proporcionar una metodología válida para evaluar las cualificaciones de los refugiados que hayan finalizado o hayan completado parcialmente sus estudios de educación secundaria postobligatoria (incluyendo las cualificaciones para las cuales no exista documentación o esta sea insuficiente). Finlandia publicó una guía para facilitar el reconocimiento de las cualificaciones de los profesores extranjeros. El Gobierno flamenco (Bélgica) aprobó un decreto sobre el reconocimiento de las competencias adquiridas, con el fin que se pueda obtener una cualificación de las competencias adquiridas, es decir, de la experiencia laboral, el trabajo voluntario y la formación.

Varios Estados miembros adoptaron medidas para facilitar la admisión de los migrantes laborales procedentes de terceros países, en particular de los trabajadores con altas capacidades y de los que se adecúan a los puestos en los que escasean los profesionales. Bélgica simplificó los trámites, combinando los procedimientos de permiso de trabajo y de residencia. En Flandes, la lista de profesiones con escasez de mano de obra se amplió, y el umbral salarial se redujo para las personas con altas capacidades menores de 30 años, así como para los enfermeros. Malta, Austria, Portugal, Eslovaquia y Lituania introdujeron simplificaciones para que los trabajadores de terceros países soliciten un permiso de trabajo o de residencia, mientras que Alemania adoptó una reforma más amplia que facilita la inmigración de trabajadores capacitados procedentes de terceros países, por ejemplo, mediante cambios en los procedimientos de visado, el reconocimiento de las cualificaciones extranjeras y un mayor apoyo lingüístico. Francia alentó la llegada de extranjeros con altas capacidades a través de procedimientos simplificados y de instalaciones de llegada especializadas, y amplió el permiso de residencia plurianual denominado «pasaporte de talentos». Los emprendedores e inversores extranjeros también se vieron afectados por cambios legislativos y normativos en los Estados miembros, por los que se abrieron nuevas vías para atraerlos o se mejoró el control de su entrada y de su estancia. Por ejemplo, Finlandia y Portugal introdujeron un nuevo «visado para empresas emergentes» destinado a los emprendedores.

Varias medidas recientes de los Estados miembros se dirigieron específicamente a los refugiados o solicitantes de asilo. Por ejemplo, en Alemania, una nueva ley (Ley sobre el empleo de los extranjeros) aprobada en junio de 2019 prevé un mejor acceso de diversos grupos de solicitantes de asilo a los cursos de integración, a los cursos de alemán dirigidos específicamente al empleo y a la formación. Asimismo, refuerza el acceso a las prestaciones con el fin de motivar a los solicitantes de asilo para recibir formación y permitir a los

refugiados participar en trabajos voluntarios⁹⁶. En Dinamarca, el Gobierno y los interlocutores sociales acordaron prolongar hasta el 30 de junio de 2022 el programa Educación para la Integración Básica (IGU), que combina cursos de idiomas, formación de aprendices y formación profesional destinados a migrantes y refugiados recién llegados de entre 18 y 39 años. En Francia, en el contexto de la estrategia nacional de acogida e integración de refugiados, cuyo objetivo es, en particular, apoyar el acceso a la formación y el empleo de los refugiados, el servicio público de empleo (*Pôle-Emploi*) publicó en septiembre de 2018 un folleto con consejos útiles sobre búsqueda de empleo, traducido a diferentes idiomas. Además, varios Estados miembros han centrado sus esfuerzos en la integración de las mujeres migrantes recién llegadas. El Departamento de Justicia e Igualdad de Irlanda financió 7 nuevos proyectos en 2019 para apoyar la integración en el mercado laboral de las refugiadas, mientras que Suecia también asignó financiación adicional del Gobierno a proyectos de este tipo, por ejemplo, a una iniciativa que proporciona orientación sobre el mercado laboral sueco a las mujeres solicitantes de asilo.

Varios Estados miembros están promoviendo el empleo de las personas con discapacidad. En Flandes (Bélgica), una reforma de los programas de formación profesional individual introdujo un nuevo programa dirigido a los desempleados con discapacidad y los desempleados de larga duración. Puede durar 52 semanas y no supone un coste para los empresarios. Además, las formaciones interprofesionales son gratuitas para los participantes y se reembolsan los gastos de transporte y de guardería. Bulgaria estableció cuotas obligatorias para exigir a los empleadores la contratación de personas con discapacidad (un empleado con discapacidad para los que tengan entre 50 y 99 empleados, el 2 % de la plantilla media para los que cuenten con 100 o más empleados); y estableció subvenciones específicas para los empleadores, servicios especiales en las oficinas de empleo y centros piloto para el empleo protegido. Chequia introdujo una prestación por cuidados de larga duración que compensa adecuadamente a las personas con seguro de enfermedad por la pérdida de ingresos derivada de la interrupción de la carrera para cuidar de un familiar durante un tiempo prolongado. Croacia adoptó cuotas para la contratación de personas con discapacidad, es decir, los empleadores con, al menos, 20 trabajadores deben contratar trabajadores con discapacidad en un número equivalente al 3 % del número total de trabajadores. Los empleadores que incumplan esta obligación son multados. Además, el instituto para la formación, la rehabilitación profesional y el empleo de personas con discapacidad subvenciona los salarios.

En Dinamarca, el Gobierno ha asignado 128,4 millones DKK (aproximadamente 17 millones EUR) para el período 2019-2022 en el marco del acuerdo *Satspuljeaftale*, de 2019, destinadas a reforzar el empleo y las oportunidades educativas de las personas con discapacidad. Finlandia está aplicando un programa para mejorar la empleabilidad de los desempleados de larga duración y las personas con capacidad parcial para trabajar, a través de la evaluación individual de las necesidades de servicio. Aumentó el subsidio de rehabilitación para promover el empleo de las personas con capacidad parcial para trabajar y la asignación de subvenciones salariales. Francia adoptó varias medidas relativas al ámbito de aplicación de la ley *Liberté de choisir son avenir professionnel*, que se centraron en: 1) simplificar las obligaciones de declaración de los empleadores; 2) generalizar los regímenes de acompañamiento; 3) cambiar el ámbito de aplicación de la obligación de contratar un 6 % de personal con discapacidad; 4) establecer la declaración obligatoria de las medidas tomadas

⁹⁶ Se reformó la Ley de prestaciones de los solicitantes de asilo, que ya no se interrumpirán transcurridos 15 meses. Con ello se intenta contrarrestar el problema de los refugiados que interrumpen de forma prematura sus cursos de formación y de grado.

por las empresas para fomentar el empleo de las personas con discapacidad; 5) obligar a renovar los convenios colectivos sobre discapacidad cada 3 años. Alemania concede subvenciones durante 5 años a la creación de puestos de trabajo para desempleados de larga duración de más de 25 años, incluidos los que sufren discapacidades graves. En Rumanía, los empleadores obtienen subvenciones por la contratación de titulados de las instituciones educativas con un contrato de trabajo permanente durante un período de 12 meses, y de 18 meses en el caso de los titulados con discapacidad.

3.3. Orientación n.º 7: Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social

Este apartado trata de la aplicación de la orientación n.º 7 en materia de empleo, que recomienda a los Estados miembros mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social. Esto incluye equilibrar la flexibilidad y la seguridad en las políticas del mercado laboral, prevenir su segmentación, luchar contra el trabajo no declarado y fomentar la transición hacia contratos de trabajo por tiempo indefinido, garantizar unas políticas activas del mercado de trabajo y unos servicios públicos de empleo eficaces, proporcionar unas prestaciones por desempleo adecuadas que minimicen los desincentivos a la rápida reinserción laboral y promover la movilidad de los trabajadores y los aprendices. La orientación recomienda a los Estados miembros garantizar la participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las políticas y las reformas, entre otras cosas, mediante el apoyo al desarrollo de capacidades. También prevé que los Estados miembros tengan en cuenta la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil pertinentes, basándose en las prácticas nacionales existentes. El capítulo comienza presentando indicadores clave que apuntan a los principales desafíos existentes en estos ámbitos, al tiempo que subraya los beneficios asociados a una protección del empleo menos rigurosa y a la promoción de unas instituciones y políticas sociales y del mercado laboral eficaces y bien coordinadas. En el apartado 3.3.2 se informa sobre las medidas políticas adoptadas por los Estados miembros en estos ámbitos.

3.3.1. Indicadores clave

Las orientaciones para las políticas de empleo promueven la prevención de la segmentación del mercado laboral, que sigue siendo un problema en varios Estados miembros. En algunos Estados miembros siguen existiendo importantes diferencias entre las condiciones de trabajo de los diferentes trabajadores. Algunos disfrutan de carreras profesionales estables con buenas perspectivas, mientras que otros se encuentran atrapados en empleos de mala calidad con un menor acceso a la formación y a la protección social y, en general, peores condiciones de trabajo y de bienestar. Estas diferencias no pueden atribuirse exclusivamente a diferencias en los niveles de productividad⁹⁷. Cuando la segmentación del mercado de trabajo está arraigada, puede dar lugar a mayores desigualdades, una menor cohesión social y unos índices de crecimiento económico más bajos, ya que se asocia a una menor demanda agregada y una productividad, un desarrollo del capital humano y una movilidad social menores. Dos principios del pilar europeo de derechos sociales sustentan los esfuerzos para hacer frente a este desafío. En particular, el principio 5 («Empleo seguro y adaptable») y el principio 7 («Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido») tienen por objeto garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores independientemente del tipo de relación laboral, al tiempo que se hace hincapié en el fomento a las transiciones hacia los contratos por tiempo indefinido.

La segmentación del mercado laboral, calculada mediante la proporción de trabajadores temporales, afecta a varios Estados miembros. A nivel de la UE (gráfico 46), la proporción de contratos temporales sobre el total de empleados ha rondado el 14 % de media en los últimos diez años (véase también el capítulo 1), aunque con diferencias

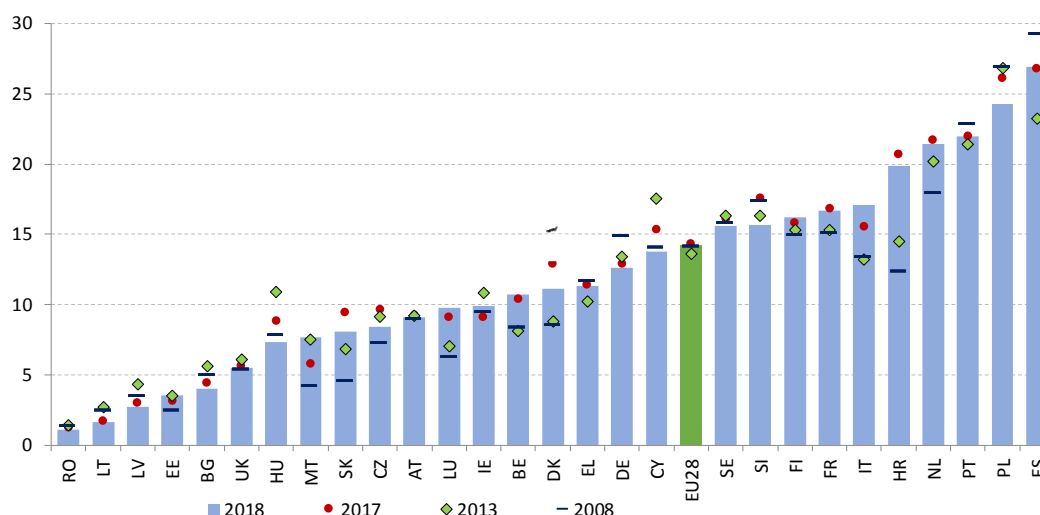
⁹⁷ Análisis de Eurofound (2019) y la OIT (2016) sobre el empleo atípico.

significativas entre los Estados miembros. La diferencia entre los Estados miembros con la proporción más alta de contratos temporales sobre el número total de empleados y aquellos con la proporción más baja se ha mantenido estable en general, en torno a los 26 puntos porcentuales, desde 2014. Aunque estables o ligeramente decrecientes desde 2017, España, Polonia, Portugal y los Países Bajos siguieron registrando los niveles más altos en 2018, con tasas superiores al 20 %, seguidos por otros cinco Estados miembros (Croacia, Italia, Francia, Finlandia y Eslovenia), que se situaron en niveles de entre el 15 % y el 20 %. Las proporciones más bajas se registraron en Rumanía, Lituania, Letonia, Estonia, Bulgaria y el Reino Unido, con cifras inferiores al 5 % en 2018. La recuperación económica que se inició en 2013 provocó una evolución desigual de la proporción de trabajo temporal entre los Estados miembros. Algunos países experimentaron un aumento constante entre 2013 y 2018, en particular Italia (de 3,5 p. p.), Croacia (de 3 p. p.), España (de 2,9 p. p.) y Dinamarca (de 2,5 p. p.). En otros Estados miembros, la sólida expansión del empleo se combinó con una reducción sostenida de la proporción de contratos de duración determinada. Este es el caso de Chipre (- 5,2 p. p.), Polonia (- 4 p. p.) y Hungría (- 3,5 p. p.).

La proporción de trabajadores temporales tiende a ser más elevada entre las mujeres y los trabajadores más jóvenes. En 2018, la proporción de mujeres con trabajos temporales con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años en la UE fue del 14,7 %, frente al 13,6 % en el caso de los hombres. Los mayores porcentajes de trabajo temporal de las mujeres se observan en España (27,8 %), Polonia (25,1 %), los Países Bajos (22,7 %), Portugal (22 %) y Croacia (20,5 %). En todos estos Estados miembros, la proporción es más elevada para las mujeres que para los hombres. En el caso de las personas de 15 a 24 años, el porcentaje fue del 43,3 % en 2018, frente al 12,1 % para las personas con edades comprendidas entre los 25 y los 54 años y el 6,6 % para las personas de entre 55 y 64 años.

Gráfico 46: El trabajo temporal sigue constituyendo un desafío en varios Estados miembros

Proporción de trabajadores temporales con respecto al número total de empleados (de 15 a 64 años)



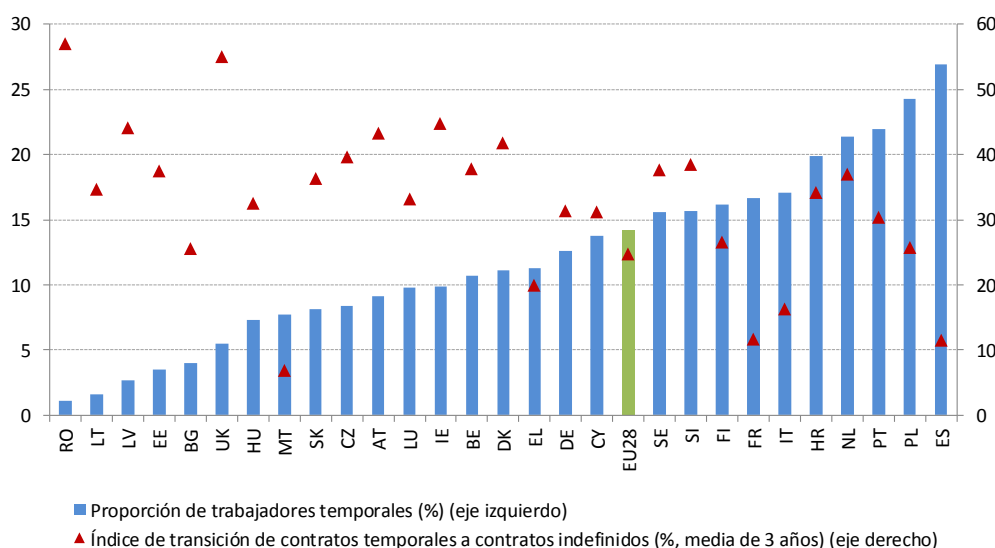
Fuente: Eurostat, EPA.

Sigue resultando difícil garantizar que los contratos temporales constituyan un «trampolín» hacia puestos de trabajo fijos y eviten las «puertas giratorias» entre el desempleo y la precariedad laboral. Una legislación en materia de protección del empleo bien concebida debe proteger a los trabajadores sin obstaculizar las transiciones laborales, de modo que la economía pueda responder adecuadamente a las perturbaciones que requieran una reasignación de mano de obra entre sectores o puestos de trabajo. Un alto porcentaje de

trabajadores temporales, junto con unos bajos índices de transición desde los puestos de trabajo temporal a los indefinidos, puede ser una señal de una legislación en materia de protección del empleo mal concebida e impedir que se logren buenos resultados en el mercado de trabajo. El gráfico 47 muestra las tasas de transición de contratos temporales a indefinidos (considerando la media del período 2016-2018 para minimizar el impacto de las fluctuaciones a corto plazo), trazadas en función de la proporción de contratos temporales con respecto al número total de empleados de entre 15 y 64 años. Cuatro países (Francia, Italia, Polonia y España) muestran altas tasas de empleo temporal (por encima de la media de la UE, del 14,2 % en 2018), que se suman a unas bajas tasas de transición desde los contratos de duración determinada a los contratos indefinidos (menos del 10 %). Otros Estados miembros, como los Países Bajos o Portugal, presentan importantes tasas de empleo temporal, aunque con mayores tasas de transición (por encima del 15 %).

Gráfico 47: A menudo, un contrato temporal no es un peldaño hacia un contrato fijo

Proporción de trabajadores temporales sobre el total de trabajadores de 15 a 64 años (2018) e índice de transición a contratos indefinidos, media de tres años (2017)



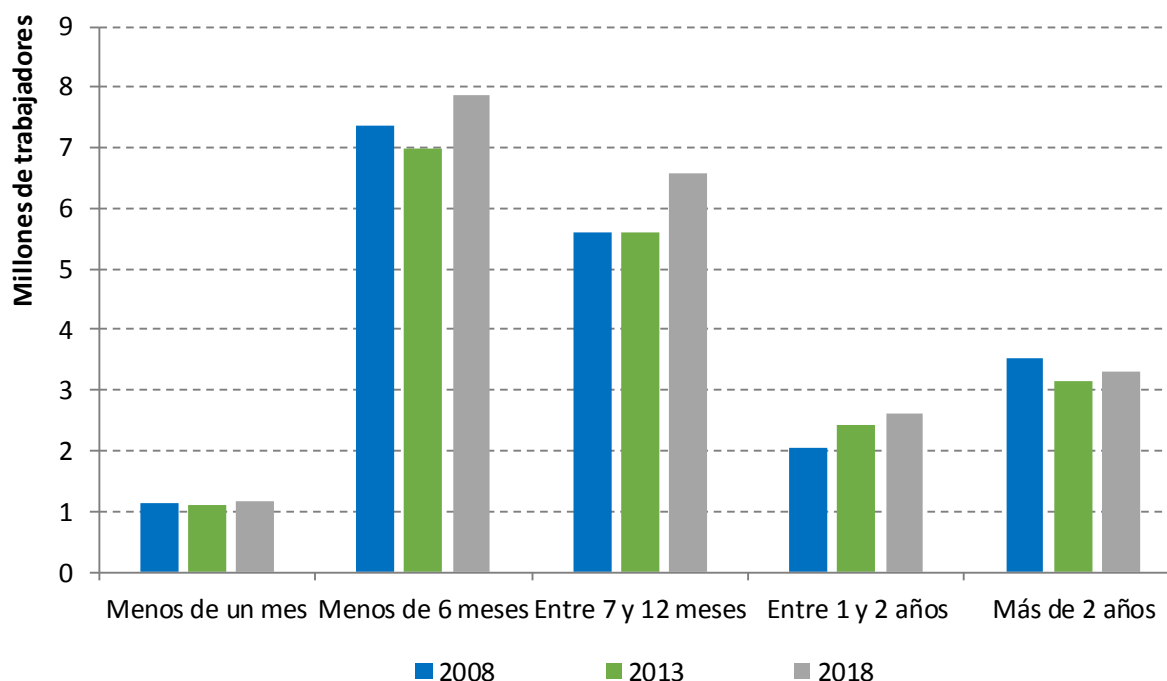
Fuente: Eurostat, EPA y SILC.

El uso generalizado de los contratos de corta duración en la UE limita la capacidad de hacer frente a estos desafíos y fomentar una integración sostenible en el mercado laboral. En 2018, 27,2 millones de personas se encontraban en régimen de trabajo temporal, lo que representa aproximadamente el 20 % de todos los empleos por cuenta ajena de la UE. De entre ellos, más de 8 millones tenían un contrato de trabajo de una duración inferior a seis meses y alrededor de 1,1 millones, inferior a un mes. Si bien los contratos con una duración de un año o menor de un año están en aumento (en torno al 10 % entre 2018 y 2008), los de mayor duración (dos años o más), que son los que tienen más probabilidades de impulsar trayectorias profesionales estables, han disminuido casi un 23 % durante el mismo período (véase el apartado 3.3.2 para conocer más detalles sobre las medidas estratégicas adoptadas por los Estados miembros; para un análisis más detallado, véase Comisión Europea, 2019⁹⁸).

⁹⁸ González Vázquez, I.; Milasi, S.; Carretero Gómez, S.; Napierala, J.; Robledo Bottcher, N.; Jonkers, K.; Goenaga Beldarrain, X., et al.: *The changing nature of work and skills in the digital age* [«La naturaleza cambiante del trabajo y las capacidades en la era digital», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

Gráfico 48: La recuperación ha venido acompañada de una duración de las relaciones laborales, en general, más corta

Número de trabajadores con edades comprendidas entre 20 y 64 años por duración del contrato temporal en la Europa de los Veintiocho (2018)



Fuente: Eurostat, EPA y SILC.

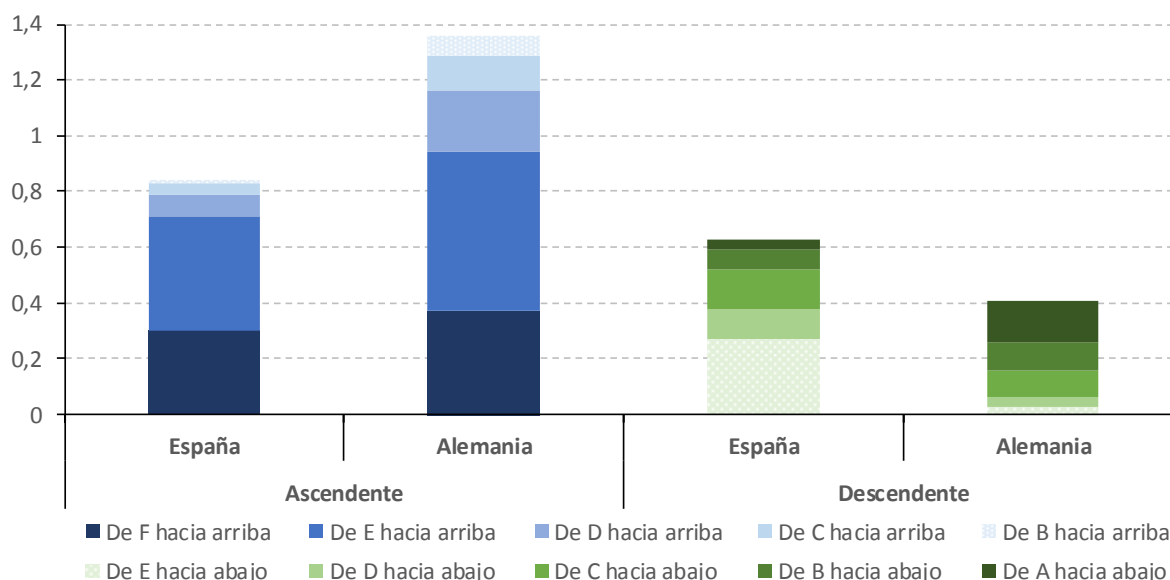
La alta prevalencia de los contratos temporales en todos los segmentos de la mano de obra tiene fuertes implicaciones por lo que respecta a la calidad y la seguridad del empleo. Un informe de Eurofound incide en el análisis de la segmentación del mercado de trabajo presentado en el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019, realizando un seguimiento de varias trayectorias profesionales y estudiando hasta qué punto sus condiciones de trabajo asociadas cambian con el tiempo⁹⁹. El análisis refleja los índices de transición, ascendente y descendente, que experimentan las personas según su diferente situación laboral. Estas situaciones laborales se clasifican en diferentes categorías (de mejor a peor, esto es, de A a F) en función de las condiciones de trabajo asociadas. Solo se dispone de datos suficientes con respecto a algunos Estados miembros. Aunque su alcance es limitado, la comparación entre dos de ellos (Alemania y España) nos ofrece perspectivas útiles para comprender cómo se ajustaron los respectivos mercados de trabajo a la crisis, como se muestra en el gráfico 49. En este sentido, mientras que Alemania registra una movilidad ascendente relativamente alta y una movilidad descendente baja, España presenta niveles más bajos de movilidad ascendente y un riesgo relativamente elevado de movilidad descendente. El caso español refleja cómo los trabajadores que se encuentran en la parte superior de la estructura del mercado de trabajo están más protegidos de las transiciones descendentes, mientras que los trabajadores con peores condiciones laborales (muchos de ellos, con contratos temporales) tienen pocas opciones de movilidad ascendente en sus trayectorias profesionales y, a menudo, ven deteriorarse sus condiciones de trabajo y quedan abocados al

⁹⁹ Eurofound: *Labour market segmentation: Piloting new empirical and policy analyses* [«La segmentación del mercado de trabajo: poniendo a prueba nuevos análisis empíricos y estratégicos», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019 (de próxima aparición).

desempleo. Es importante recordar las cuestiones relativas a la cobertura de la protección social obligatoria de los trabajadores temporales (véase el apartado 3.4), ya que muchos trabajadores con contratos temporales en Europa suelen tener dificultades para acceder a ella y acumular derechos, porque no cumplen los períodos mínimos de cotización o los umbrales de ingresos (¹⁰⁰).

Gráfico 49: Las diferencias en las transiciones en el mercado de trabajo dependen en gran medida de la situación laboral y las condiciones laborales asociadas a ella

Media anual de las tasas de transición ascendente (izquierda) y descendente (derecha)



Nota: Las tasas de transición se han sumado. Cada transición puede alcanzar un valor máximo de 1 (es decir, el 100 %). Las situaciones laborales se clasifican por las condiciones de trabajo asociadas a ellas (sobre la base de los acuerdos contractuales, el tiempo de trabajo, la remuneración y la categoría profesional) y van de mejor (la situación A en su mayoría representa principalmente a un trabajador fijo con un empleo a tiempo completo, relativamente bien remunerado y con una categoría profesional de alta cualificación) a peor (la situación E representa a un trabajador con las peores condiciones de trabajo, mientras que la situación F representa a una persona desempleada).

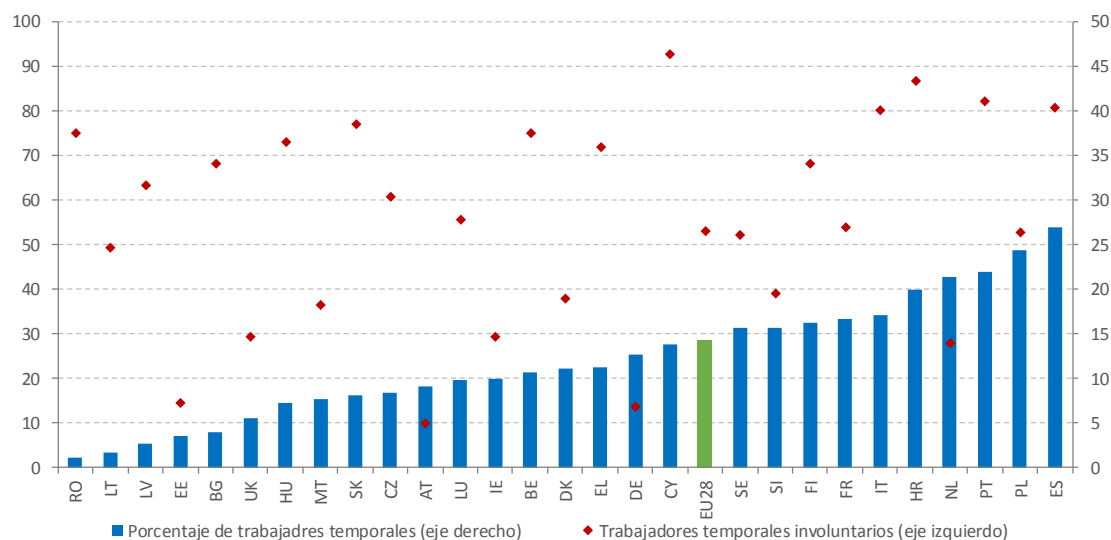
Fuente: Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL, España 2009-2016), Sozio-oekonomische Panel (SOEP, Alemania 2009-2016).

En la UE, un porcentaje importante de los trabajadores temporales tiene contratos de duración determinada porque no pueden encontrar un empleo fijo. En varios Estados miembros, el motivo por el que se tiene un contrato temporal es que el trabajador no puede encontrar un puesto de trabajo permanente. Esta situación (es decir, el empleo temporal «involuntario») se encuentra entre los principales indicadores de segmentación del mercado laboral. El gráfico 50 analiza conjuntamente las tasas de trabajadores con un empleo temporal y el porcentaje que es involuntario. En países como Croacia, Portugal, España e Italia, más del 80 % de los trabajadores temporales (de 15 a 64 años) dicen estar en esta situación porque no han podido encontrar un empleo fijo. La situación de Chipre requiere cierto seguimiento: aunque el porcentaje de trabajadores temporales se acerca a la media de la UE, se considera que el 92,8 % de ellos lo son de forma involuntaria, frente a una media del 53 % en la Europa de los Veintiocho. Las tasas más bajas de trabajadores temporales involuntarios se registran en Austria, Alemania y Estonia, con cifras inferiores al 15 %.

¹⁰⁰ OCDE (2019): *Perspectivas de empleo 2019*.

Gráfico 50: La proporción de personas que se considera que tienen trabajos temporales de forma involuntaria sigue siendo significativa en algunos Estados miembros

Trabajadores temporales involuntarios como proporción del total de trabajadores temporales y proporción de trabajadores temporales en el número total de empleados, 2018.

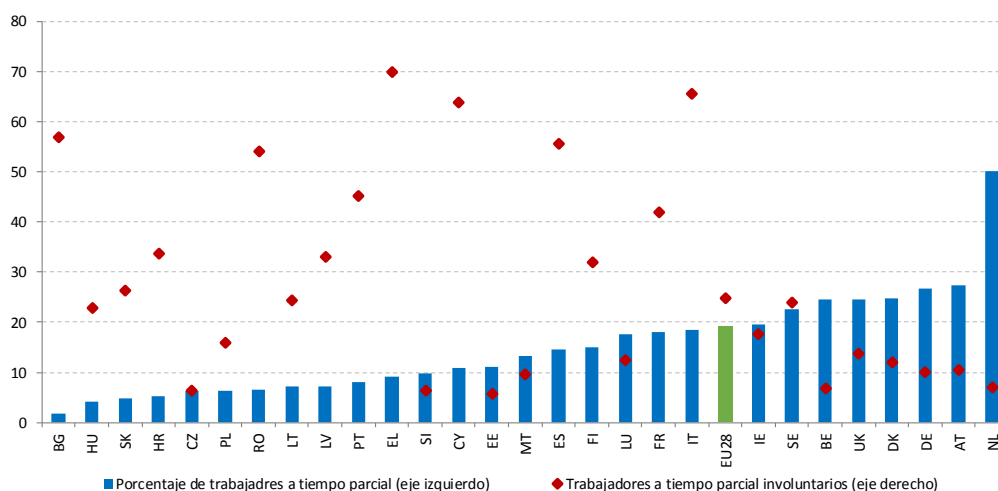


Fuente: Eurostat, EPA.

El trabajo a tiempo parcial involuntario sigue siendo un problema para un número significativo de trabajadores, que tienen dificultades para conseguir un puesto de trabajo a tiempo completo. La proporción de trabajadores a tiempo parcial «involuntarios» (de 15 a 64 años) pone de manifiesto las dificultades de muchos trabajadores para trabajar a tiempo completo, aunque deseen hacerlo. Las elevadas tasas de empleo a tiempo parcial, unidas a un importante porcentaje de trabajadores sujetos a este régimen de manera involuntaria, podrían ser signo de una infrautilización de la mano de obra, esto es, mostrarían el grado de atonía del mercado de trabajo en la economía. La proporción del trabajo a tiempo parcial involuntario en el total del trabajo a tiempo parcial se ha reducido en 4,5 puntos porcentuales desde 2013, pasando del 29,3 % de todos los trabajadores a tiempo parcial en 2013 al 24,8 % (véase también el capítulo 1). Si bien la cifra global es inferior a los niveles anteriores a la crisis, existen fuertes disparidades entre los Estados miembros en lo que respecta a la proporción de trabajadores de entre 15 y 64 años que se encuentran en esta situación. El porcentaje es inferior al 10 % en seis Estados miembros, mientras que está por encima del 60 % en otros tres. Estados miembros como Grecia, Italia, Chipre, Bulgaria y España combinan altas proporciones de trabajo a tiempo parcial y temporal involuntario, lo que crea grandes dificultades en términos de continuidad y calidad del empleo (véanse los gráficos 50 y 51).

Gráfico 51: Un alto porcentaje de trabajo a tiempo parcial involuntario es también signo de infrautilización de la mano de obra

Trabajo a tiempo parcial involuntario como proporción del trabajo a tiempo parcial total y proporción del trabajo a tiempo parcial en el número total de empleados, 2018.



Fuente: Eurostat, EPA.

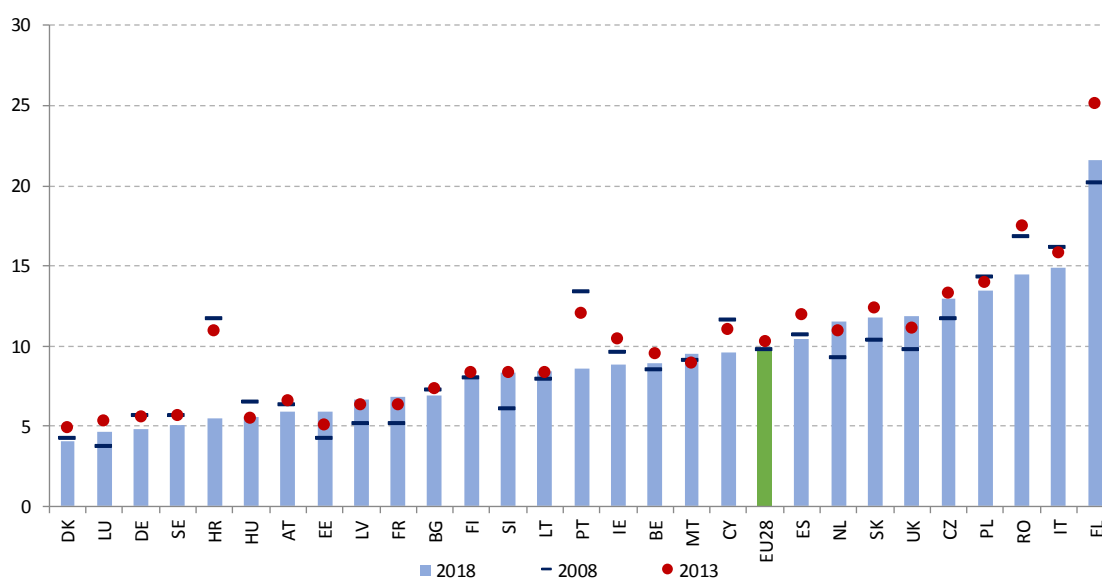
El uso generalizado del trabajo por cuenta propia en algunos Estados miembros puede contribuir a la segmentación del mercado de trabajo. La proporción de trabajadores autónomos con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años en el empleo total se ha mantenido relativamente estable en la última década en la Europa de los Veintiocho, con una ligera tendencia a la baja e importantes diferencias aún entre los distintos Estados miembros y sectores (véase el apartado 3.1). Si bien el trabajo por cuenta propia suele ser voluntario y es señal de espíritu empresarial, puede también ocultar relaciones laborales de dependencia. En esta situación, trabajadores que deberían disfrutar de protección y derechos laborales pueden encontrarse erróneamente etiquetados como trabajadores autónomos, en un intento de su empleador de eludir los convenios colectivos, la legislación laboral (por ejemplo, el salario mínimo o la normativa sobre el tiempo de trabajo), la cotización o el control del tiempo de trabajo (los denominados «falsos autónomos»). El grado de dependencia económica y organizativa de los trabajadores autónomos no puede medirse con estadísticas de Eurostat comparables entre los distintos Estados miembros¹⁰¹. En 2018, el número de trabajadores autónomos sin empleados (trabajadores por cuenta propia) ascendió al 9,8 % del empleo total en la UE. Grecia (21,6 %), Italia (14,9 %) y Rumanía (14,5 %) muestran los niveles más altos en 2018, seguidos de Polonia, Chequia, el Reino Unido, Eslovaquia y los Países Bajos, con tasas que oscilan entre el 13,5 % y el 11 % (véase el gráfico 52). En el extremo inferior, Dinamarca, Luxemburgo, Alemania, Suecia y Croacia presentan tasas por debajo o cerca del 5 %. Desde 2008, la proporción de trabajadores por cuenta propia se ha mantenido estable en término medio en la UE, pero entre 2008 y 2018 se registraron importantes aumentos en algunos países, especialmente en los Países Bajos, Finlandia y el Reino Unido, con un incremento de 2 puntos porcentuales. Por el contrario, ha disminuido notablemente en Croacia (6,3 p. p.), Portugal (4,9 p. p.) y Rumanía (2,4 p. p.). La proporción de trabajadores

¹⁰¹ Un módulo de Eurostat dedicado específicamente al autoempleo, realizado en el marco de la Encuesta de Población Activa de 2017, intentó medir el grado de dependencia económica y organizativa de los autónomos, definiéndolo sobre la base del número de clientes y el porcentaje de los ingresos procedentes de un cliente, así como en términos de control del tiempo de trabajo. Puede encontrarse más información en la dirección siguiente: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Self-employment_statistics.

autónomos sin empleados presenta también importantes diferencias entre los distintos grupos de edad. Aunque solo representa el 6,5 % del empleo total de la UE para el grupo de 25 a 29 años, el porcentaje aumenta al 12,2 % para el grupo de 50 a 64 años y al 32,3 % para el grupo de 65 a 74 años¹⁰². El desarrollo de «acuerdos contractuales atípicos» (como los contratos de cero horas, los miniempleos, etc.) y el aumento de la economía de plataformas pueden hacer que se incremente la proporción de jóvenes sobre el número total de trabajadores autónomos, mientras que los sistemas de seguridad social a menudo no se adaptan completamente para incluir estos nuevos avances (OIT, 2017).

Gráfico 52: El número de trabajadores por cuenta propia es elevado en algunos Estados miembros y requiere un mayor seguimiento para impedir la existencia de «falsos autónomos»

Autónomos sin empleados como porcentaje del empleo total



Fuente: Eurostat, EPA (cálculos propios).

Aunque sigue siendo reducido, el impacto de la economía de plataformas varía sustancialmente de un país a otro, incluso en términos de dependencia del trabajo y los ingresos. La encuesta en línea COLLEEM II de la Comisión Europea investiga la utilización de plataformas en línea por parte de los usuarios frecuentes de Internet de entre 16 y 74 años en dieciséis Estados miembros¹⁰³. En 2018, alrededor del 11 % de la población en edad de trabajar de los países encuestados había prestado servicios a través de plataformas en línea al menos una vez, lo que representa un aumento de 1,5 puntos porcentuales desde 2017. Si bien la mayoría de los trabajadores prestaban servicios a través de plataformas de manera esporádica (el 2,4 %) o marginal (el 3,1 %), otro 4,1 % de la población en edad de trabajar lo hacía como empleo secundario. El porcentaje de trabajadores que desarrollan su actividad

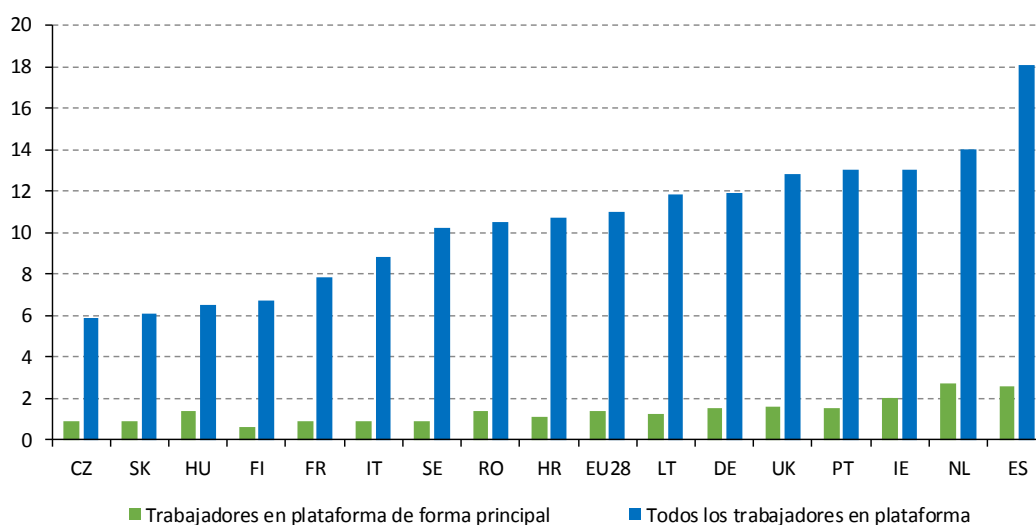
¹⁰² Puede consultarse el Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019 para encontrar un análisis detallado del grado en que el trabajo autónomo puede ocultar relaciones laborales de dependencia, basado en datos de Eurofound.

¹⁰³ Urzi Brancati, C.; Pesole, A., y Fernández-Macías, E.: *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey* [«Nuevos datos sobre los trabajadores que prestan servicios a través de plataformas. Resultados de la segunda encuesta COLLEEM», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo (de próxima aparición). La encuesta COLLEEM II prosigue y amplía el trabajo realizado en la encuesta anterior, COLLEEM (*Collaborative Economy and Employment*). Se trata de una encuesta panel en línea sobre las plataformas digitales encargada por la DG EMPL y coordinada por el JRC. Se realizó en 16 Estados miembros: CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, NL, PT, RO, SE, SK y UK.

principal a través de una plataforma sigue siendo pequeño (el 1,4 % de la población en edad de trabajar). Entre los Estados miembros encuestados, los porcentajes más altos de trabajadores que han prestado servicios alguna vez a través de plataformas sobre el total de trabajadores se encuentra en España (18 %), los Países Bajos (14 %) y Portugal (13 %). Irlanda, el Reino Unido y Alemania presentan también porcentajes de trabajo a través de plataformas superiores a la media. Por otra parte, Chequia (5,9 %), Eslovaquia (6,1 %), Hungría (6,5 %) y Finlandia (6,7 %) muestran los valores más bajos ¹⁰⁴. El porcentaje de trabajadores que ejercen su actividad principal a través de plataformas solo es superior al 2 % en España y en los Países Bajos.

Gráfico 53: En algunos Estados miembros está emergiendo el trabajo a través de plataformas

Porcentaje de trabajadores que realizan actividades a través de plataformas en 16 Estados Miembros de la UE, total y por intensidad del trabajo en plataforma.



Fuente: encuesta COLLEEM II del Centro Común de Investigación. Brancati *et al.* (de próxima aparición).

(*) Trabajadores en plataforma de forma principal: trabajo en plataforma como actividad principal o muy importante. Todos los trabajadores en plataforma: al menos una vez como trabajador en plataforma en el último año.

La economía de plataformas implica una amplia gama de actividades y diversas configuraciones de la relación laboral, dificultando el buen funcionamiento del mercado de trabajo. Un informe reciente de Eurofound¹⁰⁵ complementa el análisis realizado por la encuesta COLLEEM II del Centro Común de Investigación y presenta una taxonomía del trabajo de plataformas. Esta taxonomía se basa en cinco elementos: nivel de capacidades necesario para realizar la tarea, tipo de prestación de servicios (en línea vs. en el sitio), magnitud de tareas, seleccionador (quién decide la asignación de tareas: la plataforma, el cliente o el trabajador) y forma de realizar la correspondencia (oferta de una tarea vs. concurso). El cuadro 3 muestra los tipos más comunes de trabajo en plataforma (como porcentaje de las plataformas y los trabajadores sobre el total) que se encontraban operativos en Europa en 2017, y que se clasifican según los criterios mencionados. El análisis realizado por Eurofound muestra resultados interesantes en cuanto a las capacidades necesarias. Por

¹⁰⁴ Porcentaje de trabajadores sobre el total que notifican haber prestado servicios a través de plataformas al menos una vez en su vida laboral.

¹⁰⁵ Eurofound: *Employment and working conditions of selected types of platform work* [«Empleo y condiciones laborales de determinados tipos de trabajo en plataformas», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019. Disponible en <http://eurofound.link/ef18001>.

ejemplo, el «trabajo rutinario determinado por la plataforma y realizado en el sitio» está muy extendido (31,5 % de las plataformas y 31,2 % de los trabajadores), pero exige fundamentalmente un bajo nivel de capacidades (si bien la tendencia es que los trabajadores tengan un alto nivel de formación). Otros tipos de plataformas que requieren niveles de capacidades entre medios y altos, como el «trabajo especializado en línea en el que el cliente selecciona al trabajador mediante concurso», se basan fundamentalmente en un sistema de trabajo *freelance*.

Cuadro 3: La naturaleza del trabajo está cambiando, y el trabajo en plataformas se categoriza de diferentes maneras

Tipos de trabajo en plataforma más comunes en la UE (2017)

CATEGORÍA	CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO			CLASIFICACIÓN DE LA PLATAFORMA		PORCENTAJE DE PLATAFORMAS SOBRE EL TOTAL DE PLATAFORMAS	PORCENTAJE DE TRABAJADORES SOBRE EL TOTAL DE TRABAJADORES	EJEMPLOS
	Nivel de capacidades	Formato de la prestación de servicios	Magnitud de las tareas	Seleccionador	Forma de realizar la correspondencia			
Trabajo rutinario determinado por el cliente y realizado en el sitio	Bajo	En el sitio	Grande	Cliente	Oferta	13,7 %	1,3 %	GoMore (transportes)
Trabajo rutinario determinado por la plataforma y realizado en el sitio	Bajo	En el sitio	Grande	Plataforma	Oferta	31,5 %	31,2 %	Uber (transportes)
Trabajo de cualificación moderada determinado por el cliente y realizado en el sitio	Bajo a medio	En el sitio	Grande	Cliente	Oferta	11,3 %	10,9 %	Oferia (tareas del hogar)
Trabajo de cualificación moderada iniciado por el trabajador y realizado en el sitio	Bajo a medio	En el sitio	Grande	Trabajador	Oferta	4,2 %	5,5 %	ListMinut (tareas del hogar)
Trabajo en línea de cualificación moderada	Bajo a medio	En línea	Micro	Plataforma	Oferta	0,6 %	5,3 %	CrowdFlower (servicios profesionales)
Trabajo de alta cualificación determinado por el	Medio	En el sitio	Grande	Cliente	Oferta	2,4 %	3,3 %	appJobber (tareas del hogar)

cliente y realizado en el sitio								
Trabajo de alta cualificación determinado por la plataforma y realizado en el sitio	Medio	En el sitio	Grande	Plataforma	Oferta	1,2 %	4,2 %	Be My Eyes (servicios profesionales)
Trabajo de alta cualificación determinado por la plataforma y realizado en línea	Medio	En línea	Grande	Plataforma	Oferta	0,6 %	1,9 %	Clickworker (servicios profesionales)
Trabajo especializado determinado por el cliente y realizado en línea	Medio a alto	En línea	Grande	Cliente	Oferta	5,4 %	30,3 %	Freelancer (servicios profesionales)
Trabajo especializado mediante concurso realizado en línea	Alto	En línea	Grande	Cliente	Concurso	5,4 %	4,6 %	99designs (servicios profesionales)

Fuente: Eurofound (2018)

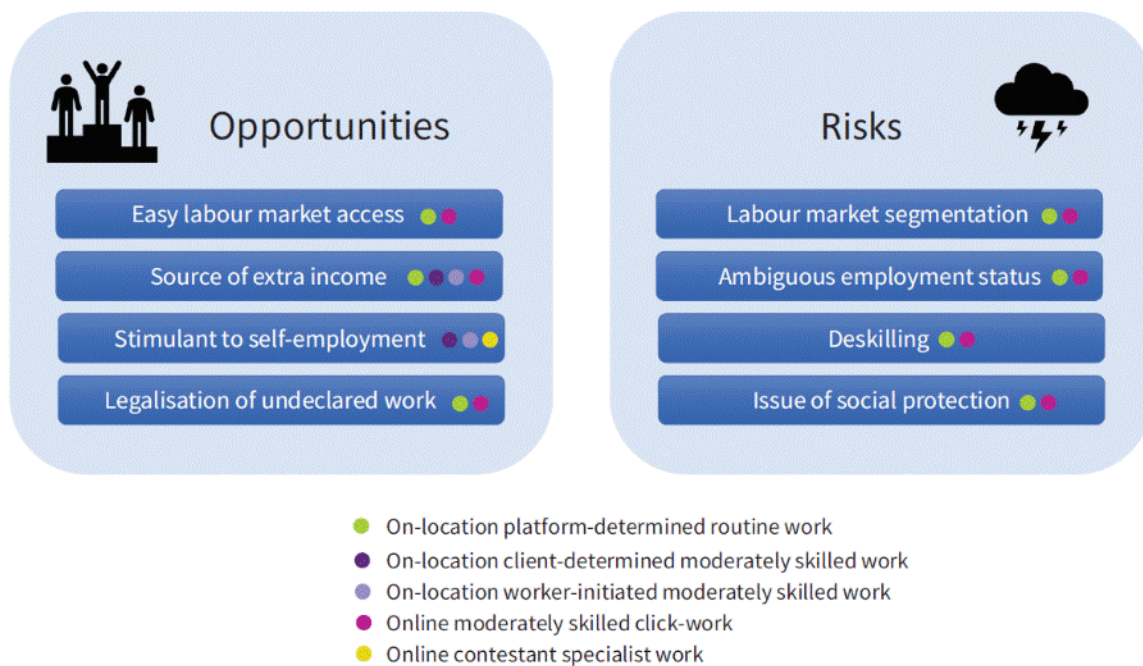
Nota: Cinco elementos definen la tipología del trabajo en plataforma: 1) el nivel de capacidades necesario para realizar la tarea (bajo, medio o alto); 2) el formato de la prestación de servicios (en el sitio —llevado a cabo en persona— o en línea); 3) la magnitud de las tareas (microtareas frente a proyectos más largos); 4) el seleccionador (tareas asignadas sobre la base de una decisión de la plataforma, del cliente o del trabajador); 5) la forma de realizar la correspondencia entre el trabajador y el cliente (una oferta de tarea o un concurso).

Los aspectos relacionados con la calidad del empleo, como la situación profesional, las condiciones de trabajo y los ingresos, son las cuestiones que surgen principalmente cuando se habla de una buena organización de la economía de plataformas. En la práctica, las condiciones de las plataformas determinan las relaciones laborales y la situación profesional de los trabajadores. La remuneración del trabajo en plataforma se suele basar en la tarea que se realiza. Las condiciones de trabajo de los trabajadores de plataformas varían tanto como el tipo de tareas que pueden realizar, el modelo de negocio y los mecanismos aplicados por la plataforma. Las tareas poco cualificadas asignadas a través de plataformas y aplicaciones con un alto control algorítmico ofrecen oportunidades en términos de acceso al mercado de trabajo, lo que podría ayudar a impedir el trabajo no declarado, pero también

suscitan preocupación por lo que respecta a la situación profesional de los trabajadores y la protección social a ella asociada¹⁰⁶. Por el contrario, unas tareas más cualificadas y unos modelos de negocio más basados en el mercado podrían estimular el espíritu empresarial y hacer que se desarrollen capacidades transversales. También suelen caracterizarse por una mayor flexibilidad en cuanto al tiempo de trabajo, lo que genera más oportunidades de conciliación de la vida profesional y la vida privada. Eurofound¹⁰⁷ resume algunos de los principales efectos sobre el mercado de trabajo de los distintos tipos de trabajo en plataforma (véase el cuadro 4).

Cuadro 4: Las nuevas formas de trabajo están generando nuevas oportunidades y desafíos

Visión general de los efectos sobre el mercado de trabajo de los distintos tipos de trabajo en plataforma



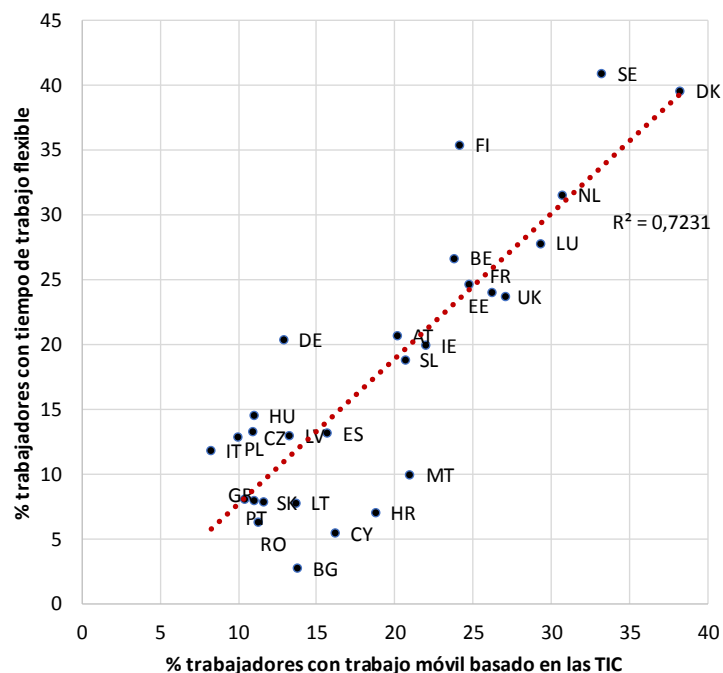
Fuente: Eurofound (2019).

¹⁰⁶ Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2018* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2018», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2018.

¹⁰⁷ Eurofound: *Platform work: Maximising the potential while safeguarding standards?* [«Trabajo en plataforma: ¿se maximiza el potencial y se protegen también las normas?», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

Gráfico 54. Correlación entre el tiempo de trabajo flexible y el teletrabajo / el trabajo móvil basado en las TIC a nivel de los Estados miembros (EU-28), 2015

Tiempo de trabajo flexible y teletrabajo / trabajo móvil basado en las TIC



Fuente: Sexta Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo (2015).

La digitalización ha propiciado nuevas formas de organizar el trabajo, ofreciendo una mayor flexibilidad en relación con cuándo y dónde se realizan las tareas. Mediante estas formas de trabajo se consigue que la organización no se base tanto en un ritmo regular, sino en una asignación de tareas más flexible. Esto está en consonancia con una tendencia observable más general hacia el trabajo basado en proyectos y la fragmentación del trabajo, los empleos a la carta y el trabajo basado en el rendimiento, que no dependen necesariamente de un sistema de tiempo de trabajo regular, sino del trabajo bajo demanda, de los plazos o de la consecución de los objetivos establecidos por los empleadores o los clientes¹⁰⁸. A nivel nacional, las pruebas estadísticas muestran una fuerte correlación positiva entre el uso de las TIC, el trabajo móvil basado en las TIC y las formas flexibles de organización del tiempo de trabajo (por ejemplo, la prevalencia del horario flexible). Esto podría confirmar que la tendencia hacia fórmulas de trabajo más flexibles, aunque todavía limitada en algunos Estados miembros, está bien asentada. Como se observa en el gráfico 54, tanto el horario flexible como el trabajo móvil basado en las TIC son más frecuentes en los países escandinavos, el Benelux, Francia, el Reino Unido y Estonia. En otros países como Bulgaria, Chipre, Grecia, Italia, Lituania, Portugal, Rumanía o Eslovaquia, el acceso a formas móviles de trabajo basado en las TIC y fórmulas de trabajo flexible es más limitado. Sin embargo, la incidencia del trabajo móvil basado en las TIC no debe atribuirse únicamente a la difusión del uso de las tecnologías, sino que también es resultado de la interacción entre el cambio tecnológico, el contexto institucional y reglamentario y las transformaciones económicas, del

¹⁰⁸ Eurofound: *Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age* [«El teletrabajo y el trabajo móvil basado en las TIC: el trabajo flexible en la era digital», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019 (de próxima aparición).

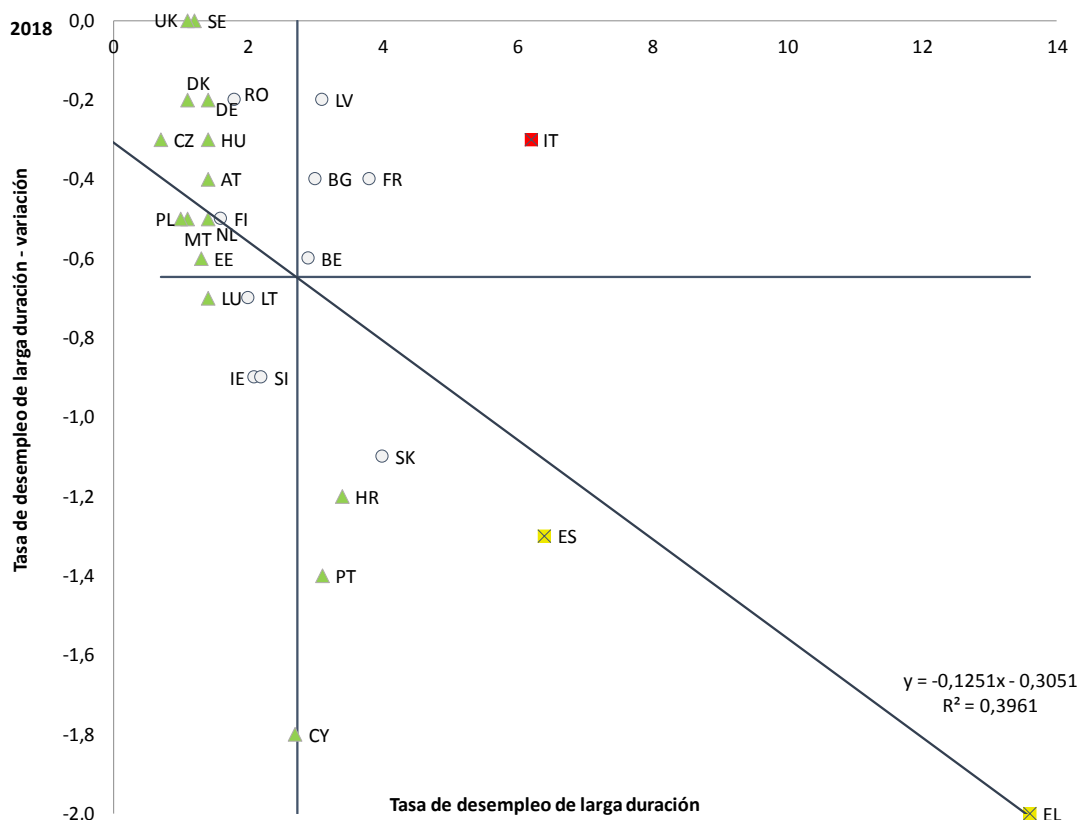
mercado de trabajo y de la sociedad, como la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral (Eurofound y OIT, 2017), así como de los hábitos de gestión.

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) pueden aumentar las oportunidades de los demandantes de empleo y mejorar la adecuación entre la oferta y la demanda. Así, las PAMT pueden contribuir a mejorar los resultados del empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo, ayudando al mismo tiempo a reducir el desempleo y la dependencia de las prestaciones (véase el apartado 3.4). La dificultad consiste en garantizar que las PAMT lleguen a los que más las necesitan, de manera que se reincorporen al mercado laboral lo más rápido posible y en el empleo que mejor se ajuste a ellos. Las pruebas demuestran que la conexión del solicitante de empleo con el mercado de trabajo se va deteriorando a medida que aumenta la duración de su situación de desempleo. Esto reduce la probabilidad de que se reincorpore al mercado de trabajo e incrementa el riesgo de inactividad. Por lo tanto, el desempleo de larga duración (esto es, cuando los trabajadores permanecen desempleados durante un período superior a un año) es considerado como un buen indicador de la efectividad de las PAMT y una medida de las dificultades a las que se enfrenta un país en términos de activación de su mano de obra¹⁰⁹. El gráfico 55 muestra la tasa de desempleo de larga duración (esto es, el coeficiente entre el número de personas desempleadas durante más de un año y la población activa) de 2018 y su variación en comparación con 2017.

¹⁰⁹ El Comité de Empleo ha establecido la tasa de desempleo de larga duración como indicador principal del cuadro de indicadores sociales para la supervisión del apoyo activo al empleo.

Gráfico 55: El desempleo de larga duración está disminuyendo en toda la UE

Tasa de desempleo de larga duración (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)

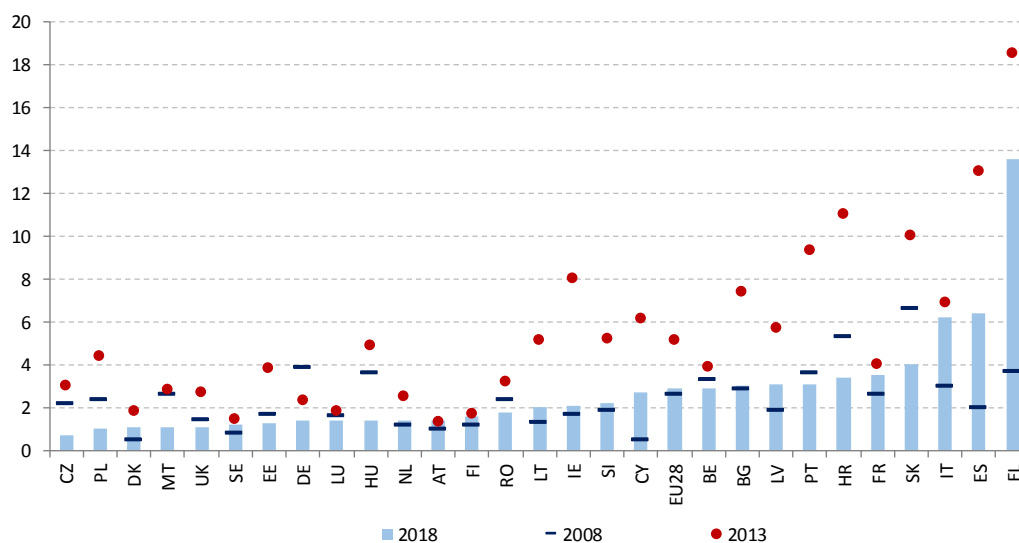


Fuente: Eurostat, EPA. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales con respecto a 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

El desempleo de larga duración se ha reducido en casi todos los Estados miembros, gracias a la recuperación del mercado de trabajo. La tasa de desempleo de larga duración siguió disminuyendo en todos los Estados miembros en 2018, lo que confirma la tendencia positiva iniciada en 2014. No obstante, a pesar de esta tendencia generalmente convergente (como pone de manifiesto la pendiente negativa de la línea de regresión), las diferencias entre los Estados miembros siguen siendo importantes, con tasas que oscilaron en 2018 del 0,7 % de Chequia al 13,6 % de Grecia. Junto con España (con una tasa del 6,6 % en 2018), Grecia se clasifica como «débil pero en mejoría», ya que combina un nivel superior a la media con un rápido ritmo de reducción durante el último año. Italia registró una tasa de desempleo de larga duración comparativamente más baja (6,2 %), pero se clasifica como «situación crítica», dada su reducida mejora en 2018 en comparación con el año anterior. Chipre, Portugal y Croacia figuran entre los países señalados como «mejores que la media». Se clasifican en este grupo por sus resultados en la variación anual, que continúan la sustancial mejora lograda en 2017. En Suecia y el Reino Unido la tasa de desempleo de larga duración se mantuvo estable en 2018. Como se muestra en el anexo 3, la tasa de desempleo de larga duración presenta grandes disparidades según la región. En aproximadamente una cuarta parte de los Estados miembros, hay al menos una región con una tasa de desempleo de larga duración superior al 5 %.

Gráfico 56: Aunque está disminuyendo, el desempleo de larga duración sigue siendo elevado en algunos países de la Europa meridional y oriental

Desempleo de larga duración como porcentaje de la población activa



Fuente: Eurostat, EPA.

No obstante lo anteriormente expuesto, en la mitad de los Estados miembros la tasa de desempleo de larga duración sigue siendo elevada y superior a su nivel anterior a la crisis. La mejora con respecto al pico alcanzado en 2013 ha sido particularmente relevante (de más de 3 p. p.) en Bulgaria, Croacia, Chipre, Grecia, Hungría, Irlanda, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y España. En 2018, la tasa de desempleo de larga duración solo aumentó con respecto a 2013 en Austria y, aun así, comparativamente, a niveles muy bajos. Sin embargo, en aproximadamente la mitad de los Estados miembros, la tasa de desempleo de larga duración sigue siendo superior a la de 2008, registrándose las mayores diferencias en Grecia (+ 9,9 p. p.), España (+ 4,4 p. p.) e Italia (+ 3,2 p. p.). En otros Estados miembros, la tasa de desempleo de larga duración en 2018 se situó muy por debajo del nivel anterior a la crisis, en particular en Alemania, Hungría, Chequia, Polonia y Malta, donde se mantuvo en niveles inferiores a la mitad del valor de 2008.

El trabajo no declarado coloca a los trabajadores en una situación en la que se ven expuestos a múltiples riesgos, como unas condiciones de trabajo inadecuadas o poco seguras y la imposibilidad de acceder a la protección y la seguridad social. Asimismo, dificulta la competencia leal, debilita las perspectivas de inversión y el desarrollo humano, socava las finanzas públicas y el estado del bienestar e impide una mayor cohesión social. Además, el incumplimiento de los derechos laborales y económicos dificulta la capacidad de los Estados miembros para garantizar la aplicación del Derecho del trabajo y la normativa sobre el empleo y las pensiones. Estas dificultades se ven exacerbadas en el contexto de la movilidad laboral en el mercado interior y en un mundo laboral que evoluciona rápidamente. Aunque el trabajo no declarado es, por su propia naturaleza, difícil de detectar, un estudio encargado por la Comisión Europea sugiere que el trabajo no declarado representó alrededor del 9,3 % de los insumos del factor trabajo en el sector privado de la UE en 2013, con grandes variaciones entre los diferentes países¹¹⁰. La transformación del trabajo no declarado en trabajo formal

¹¹⁰ Williams, C. C.; Horodnic, I. A.; Bejakovic, P.; Mikulic, D.; Franic, J., y Kadir, A.: *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)* [«Evaluación del volumen del trabajo no declarado en la Unión Europea y sus determinantes

declarado es un objetivo estratégico importante, que contribuye a la consecución de los objetivos de la orientación para el empleo n.º 7 y del pilar europeo de derechos sociales y a un mercado laboral europeo más justo. En este contexto, Chipre está actualmente aplicando un plan de acción surgido de un proyecto de aprendizaje mutuo que tuvo lugar en abril de 2019.

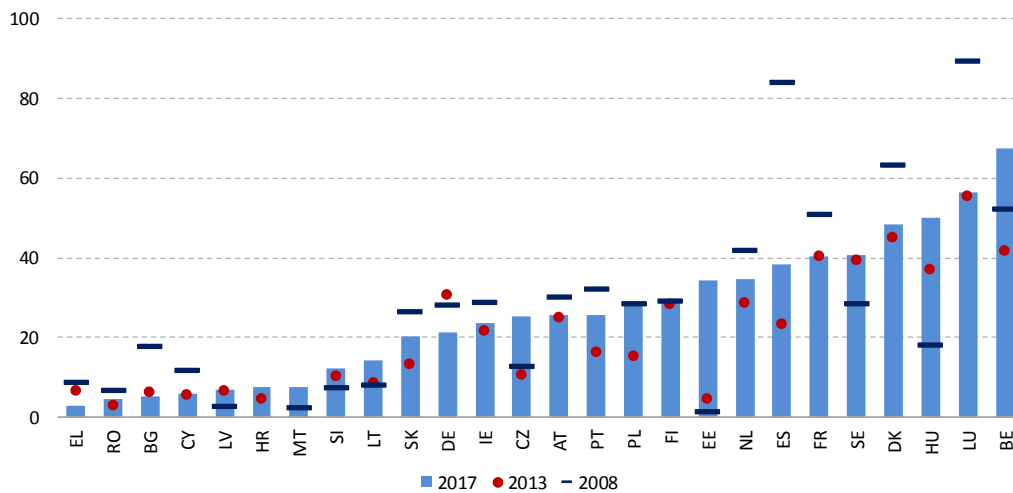
La participación en las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) todavía difiere sustancialmente de un Estado miembro a otro. Las PAMT resultan fundamentales para aumentar las perspectivas de empleo y el desarrollo de las carreras de los demandantes de empleo, en un contexto en el que los mercados laborales cambian y se buscan nuevas capacidades (véase el apartado 3.2). El gráfico 57 sugiere que las disparidades siguen siendo significativas entre los distintos Estados miembros por lo que respecta a la participación en las medidas de activación¹¹¹. Hay un grupo relativamente grande de Estados miembros (Bulgaria, Rumanía, Letonia, Estonia, Croacia, Eslovenia y Chipre) donde tanto las inversiones como la participación en las políticas activas del mercado de trabajo siguen estando muy por debajo de la media de la UE y en los que la diferencia se ha ido incrementando en los últimos años. Otro grupo de países registra tasas de participación superiores al 40 % (Francia, Hungría, Suecia, Bélgica y Dinamarca), aunque todos ellos registraron tendencias positivas en los últimos años. Estas diferencias sugieren que no se está logrando una convergencia en términos de cobertura y extensión de las PAMT. En la mayoría de los países, las tasas de participación han caído tras la crisis (con las notables excepciones de Bélgica, Hungría, Suecia, Chequia y Estonia), lo que indica que el aumento del número de personas que buscan empleo no ha venido seguido de un aumento proporcional de la participación en las PAMT. Existen varios factores que influyen en la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo, pero los datos demuestran que hay margen para unas PAMT mejor orientadas que sirvan para que las personas más distanciadas del mercado de trabajo encaren los obstáculos que encuentran al buscar un empleo (véase el apartado 3.2).

estructurales: estimaciones basadas en el método de los insumos del factor trabajo», documento en inglés], autor colectivo: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, 2017.

¹¹¹ No obstante, este indicador debería interpretarse con cuidado, ya que solo mide la participación en políticas de mercado de trabajo (y no su eficacia) y en varios países plantea dudas sobre la fiabilidad estadística, relacionadas con el proceso de recogida de datos.

Gráfico 57: Persisten importantes diferencias en términos de participación en las PAMT

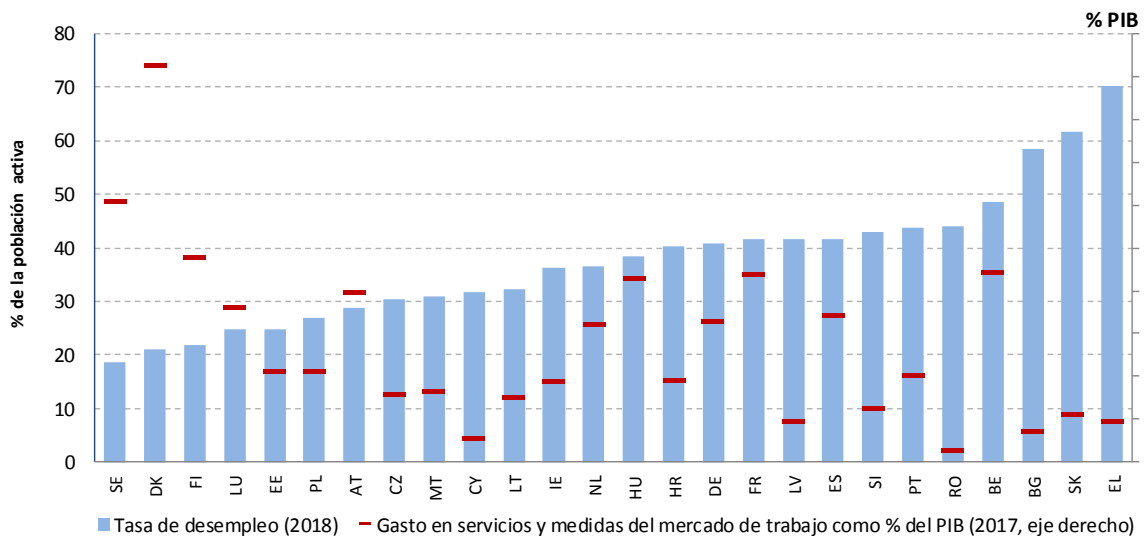
Participación en políticas activas del mercado de trabajo por cada 100 personas que desean trabajar



Fuente: Eurostat, base de datos de PMT y EPA.

Gráfico 58: El gasto en servicios y medidas del mercado de trabajo varía considerablemente entre los Estados miembros, sin una relación directa con los niveles de desempleo

Gasto en servicios y medidas del mercado de trabajo (2018) y proporción de desempleados de larga duración (2018)



Fuente: Eurostat, base de datos de PMT y EPA. Nota: faltan los datos relativos a los gastos de Italia y el Reino Unido.

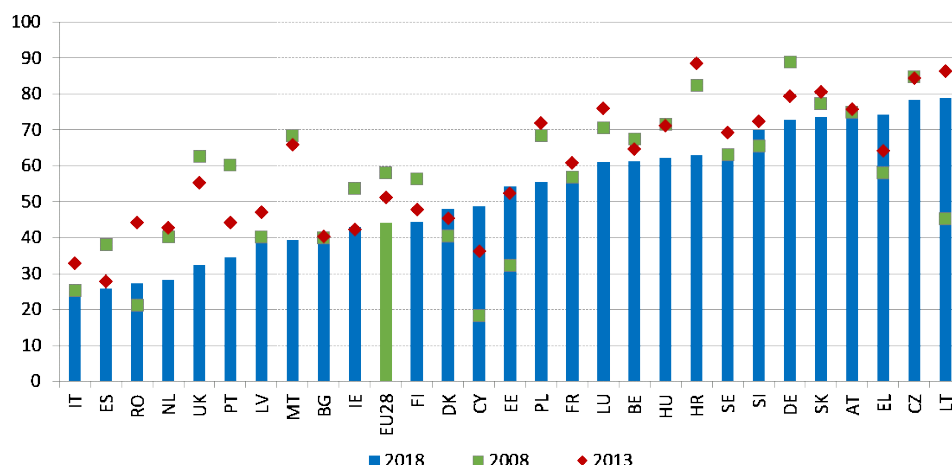
Los datos demuestran que las inversiones en políticas activas del mercado de trabajo repercuten en los resultados del mercado de trabajo. La proporción de desempleados de larga duración representa una valoración aproximada de la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo. La tasa de desempleo de larga duración se relaciona también con la situación general de desempleo y competitividad de un determinado Estado miembro. El gasto en servicios y medidas del mercado de trabajo varía considerablemente de un Estado miembro a otro y aquellos que invierten menos son también, en general, Estados miembros con una elevada proporción de desempleados de larga duración. A menudo, los Estados

miembros que menos invierten en PAMT son también aquellos donde una parte importante del sistema de PAMT está cofinanciada por el FSE y donde se pone en tela de juicio, por lo tanto, la sostenibilidad a largo plazo del sistema.

Los servicios públicos de empleo (SPE) se están ciñendo a su programa de reformas, que tiene por objeto aumentar la capacidad y modernizar y reforzar la prestación de servicios en ámbitos clave. El número de demandantes de empleo registrados ha disminuido en los últimos años, pero los desempleados de larga duración, los jóvenes, las personas con un menor nivel de capacidades y los demandantes de empleo de mayor edad siguen estando sobrerrepresentados entre los que solicitan la asistencia de los SPE. La plena inclusión en el mercado laboral de las personas subempleadas o inactivas se está convirtiendo en una prioridad para algunos SPE, a la luz también del rápido envejecimiento de la población. Por tanto, la reasignación de recursos y la focalización de los servicios y de las medidas hacia grupos específicos son necesarias para satisfacer las necesidades de los demandantes de empleo y maximizar los resultados del mercado de trabajo.

El papel de los SPE como intermediarios en el mercado laboral varía considerablemente entre los Estados miembros, en función, entre otras cosas, de su capacidad y del tipo y la calidad de la asistencia que prestan a los demandantes de empleo y a las personas que desean cambiar de trabajo. Los SPE son plenamente responsables de la aplicación de las PAMT, o comparten esta responsabilidad con otras instituciones. El gráfico 59 muestra la proporción de desempleados que usan los SPE para la búsqueda de empleo. Existen importantes diferencias entre los Estados miembros. Por una parte, Italia, España, Rumanía y los Países Bajos presentaron las tasas más bajas en 2018 (menos del 30 %), seguidos del Reino Unido, Portugal y Malta (con una proporción de entre el 30 % y el 40 %). Por otra parte, los SPE de Estados miembros como Lituania, Chequia, Grecia, Austria, Eslovaquia, Alemania y Eslovenia son muy utilizados en el proceso de búsqueda de empleo, con cifras superiores al 70 %. En la UE, de media, el uso de SPE por parte de las personas desempleadas ha disminuido constantemente desde el estallido de la crisis, cayendo unos 14 puntos porcentuales entre 2008 y 2018. No obstante, algunos Estados miembros registran aumentos notables, como Chipre y Lituania (de más de 30 p. p.), Estonia (22 p. p.), Grecia (16 p. p.) o Dinamarca, Rumanía y Eslovenia (con aumentos entre 4,5 y 7,5 p. p.), a menudo debido a que es obligatorio registrarse para obtener prestaciones o recibir formación (véase el apartado 3.3.2 para conocer los detalles sobre las reformas adoptadas por los Estados miembros en este ámbito). Existen asimismo diferencias de género por lo que se refiere a la utilización de los servicios de los SPE. Seis Estados miembros (Bulgaria, Estonia, Chipre, Eslovaquia, Lituania y Croacia) muestran mayores porcentajes de mujeres demandantes de empleo que se ponen en contacto con los SPE para buscar trabajo (9 p. p. y por encima de los demandantes masculinos). Por el contrario, en Irlanda y en el Reino Unido, el porcentaje de demandantes de empleo masculinos es superior a la tasa femenina (unos 10 p. p. y más), destacando el caso de Malta, con una diferencia entre hombres y mujeres que acuden a los SPE de 23 puntos porcentuales.

Gráfico 59: El uso de los SPE para ayudarse en la búsqueda de empleo difiere entre los Estados miembros
 Proporción de desempleados que utilizan los servicios públicos de empleo para la búsqueda de trabajo

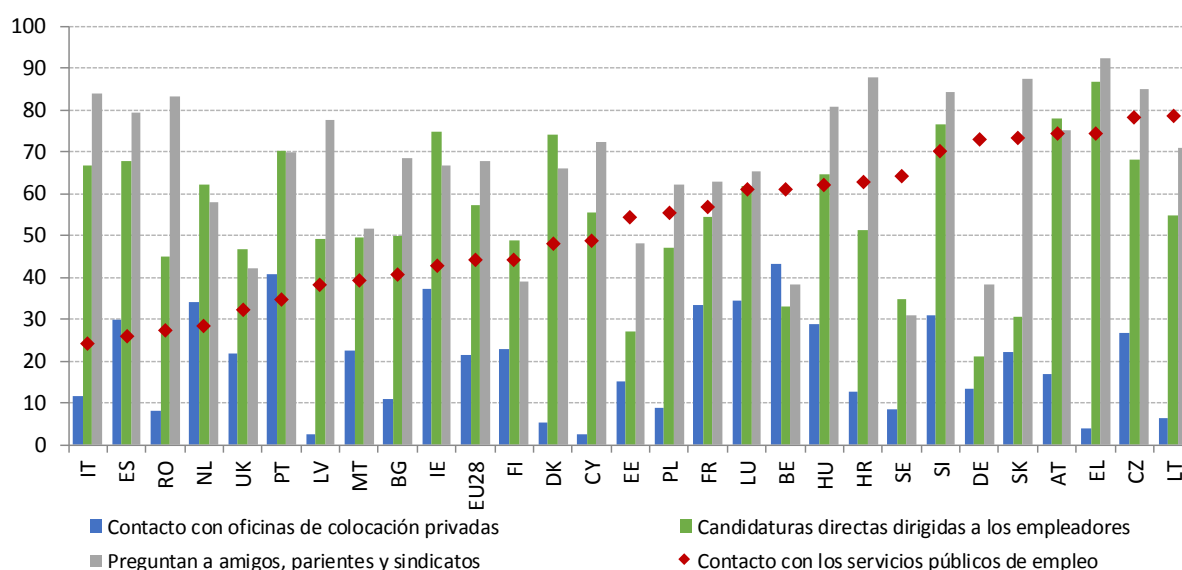


Fuente: Eurostat, EPA.

La forma en que los demandantes de empleo buscan trabajo varía entre los Estados miembros. El gráfico 60 compara los diferentes métodos que utilizan los demandantes de empleo para salir del desempleo, entre ellos, las agencias de empleo privadas, las candidaturas directas dirigidas a los empleadores y los métodos informales, como preguntar a amigos, parientes y sindicatos. Aunque no existe un patrón claro en términos de sustitución entre métodos de búsqueda de empleo, en general debe observarse que los Estados miembros en los que se utilizan poco los servicios públicos de empleo presentan un mayor nivel de recurso a métodos informales, como las conexiones sociales o las candidaturas directas dirigidas a los empleadores. Por término medio, el 21,6 % de los demandantes de empleo se ponen en contacto con oficinas de colocación privadas para buscar trabajo, con diferencias entre los Estados miembros que oscilan entre el 2 % y el 43 %.

Gráfico 60: Las relaciones sociales son fundamentales para encontrar trabajo en la mayoría de los Estados miembros, y la orientación de los SPE y las candidaturas directas sirven de complemento.

Proporción de personas desempleadas que utilizan métodos seleccionados de búsqueda de empleo (2018)



Fuente: Eurostat, EPA.

Unas prestaciones por desempleo adecuadas y de una duración razonable, accesibles para todos los trabajadores y que vengan acompañadas de políticas activas del mercado de trabajo eficaces son fundamentales para apoyar a los demandantes de empleo durante los períodos de transición. El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2018 presentó un detallado análisis comparativo de las principales características de los sistemas de prestaciones por desempleo de toda la UE, sobre la base de los resultados del ejercicio de evaluación comparativa de las prestaciones por desempleo y las PAMT llevado a cabo en el marco del Comité de Empleo. El análisis sigue siendo válido en general y contiene referencias a los indicadores de resultados y de estímulos estratégicos de 2016 o de 2017, en función de los datos disponibles. Los cambios en las políticas que se produjeron durante el período de referencia del presente informe han sido también bastante limitados (véase el apartado 3.3.2, relativo a las reformas emprendidas por los Estados miembros en este ámbito; para obtener una visión a largo plazo de las reformas llevadas a cabo por los Estados miembros, véase Comisión Europea, 2019¹¹²). Esta sección ofrece una actualización del ejercicio, en particular, de los indicadores de estímulos estratégicos, que han sido acordados por el Comité de Empleo en 2019.

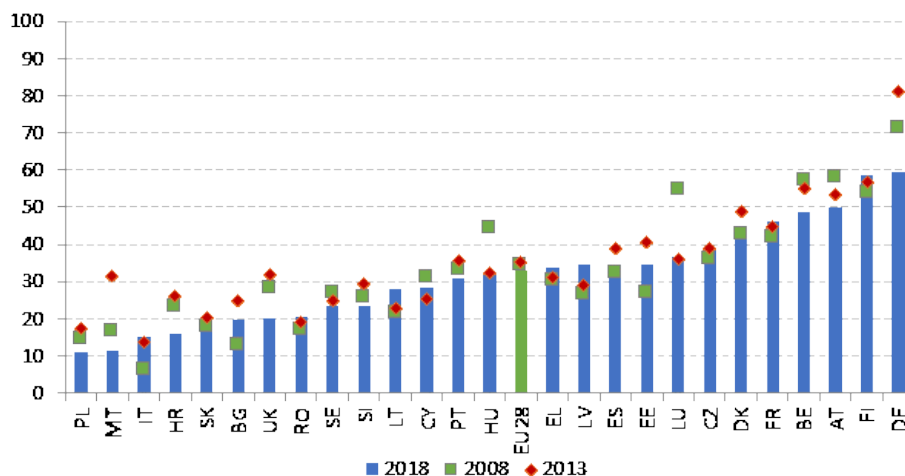
Por término medio, alrededor de un tercio de los desempleados de corta duración están cubiertos por prestaciones por desempleo en la UE¹¹³. Este porcentaje se redujo ligeramente después de la crisis (del 34,4 % en 2008 al 32,9 % en 2018), y se ha mantenido estable en los últimos años. Las diferencias entre los países (gráfico 61) dependen del diseño de los sistemas de prestaciones por desempleo (en especial, en lo que respecta a las condiciones para recibir las prestaciones, la duración máxima, la rigurosidad de los requisitos de búsqueda de empleo y los solapamientos con otros sistemas de protección social), así como de la situación cíclica de los distintos países. Las tasas de cobertura más altas (superiores al 50 %) se encuentran en Alemania y Finlandia, seguidos muy de cerca por Austria, Bélgica y Francia. En el extremo opuesto, las tasas de cobertura más bajas se observan en Polonia y Croacia.

¹¹² Comisión Europea: *Labour Market and Wage Developments in Europe. Annual Review 2019* [«La evolución del mercado de trabajo y los salarios en Europa. Revisión anual de 2019», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

¹¹³ Personas desempleadas durante menos de un año.

Gráfico 61: El porcentaje de desempleados de corta duración cubiertos por prestaciones por desempleo se ha reducido ligeramente en la UE, con importantes diferencias entre países

Prestaciones por desempleo para los desempleados de corta duración

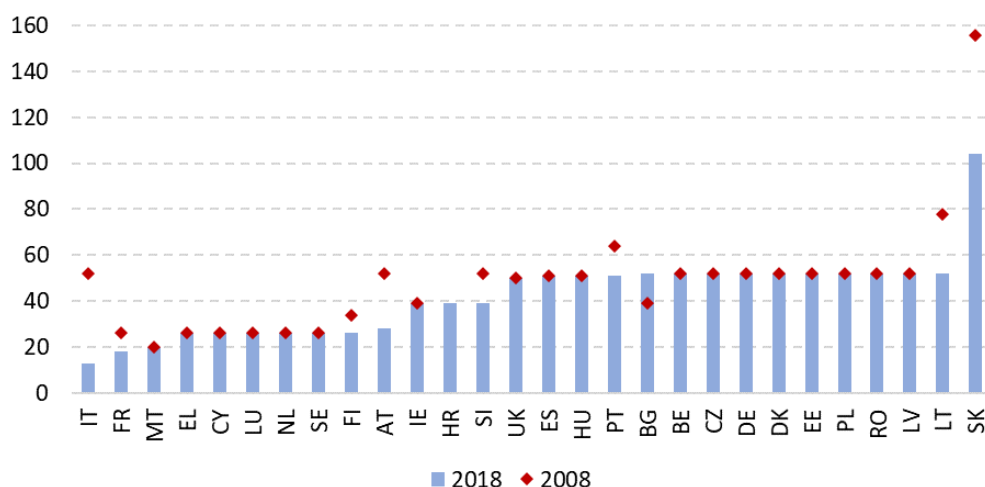


Fuente: Eurostat, EPA. Nota: datos no disponibles para IE y NL. Los datos de IT y MT corresponden a 2017.

Desde 2008, varios países han intentado mejorar la cobertura de las prestaciones por desempleo. Las condiciones para acceder a ellas se han suavizado, principalmente reduciendo los años mínimos de experiencia o los períodos de cotización necesarios para tener derecho a las prestaciones por desempleo. Además, se amplió la cobertura a grupos que anteriormente quedaban excluidos, como los trabajadores autónomos, los trabajadores *freelance*, los trabajadores atípicos y los trabajadores temporales. En varios Estados miembros se han seguido estrategias de activación para aumentar la rentabilidad de los sistemas de prestaciones por desempleo. Desde 2008 se ha venido observando un patrón en las reformas en lo relativo a la duración máxima de las prestaciones por desempleo, que se ha reducido en varios Estados miembros y aumentado solo en unos pocos. En varios países se han reducido las tasas de sustitución netas y se han endurecido las condiciones de acceso a las prestaciones, a través de unos requisitos más estrictos en materia de búsqueda de empleo y de disponibilidad para trabajar. Los gráficos 62 a 64 muestran la actualización más reciente de los indicadores de evaluación comparativa relativos al período mínimo de afiliación, la duración de los beneficios y la tasa de sustitución neta.

Gráfico 62: En la mayoría de los Estados miembros, el período mínimo de afiliación es de aproximadamente 50 semanas

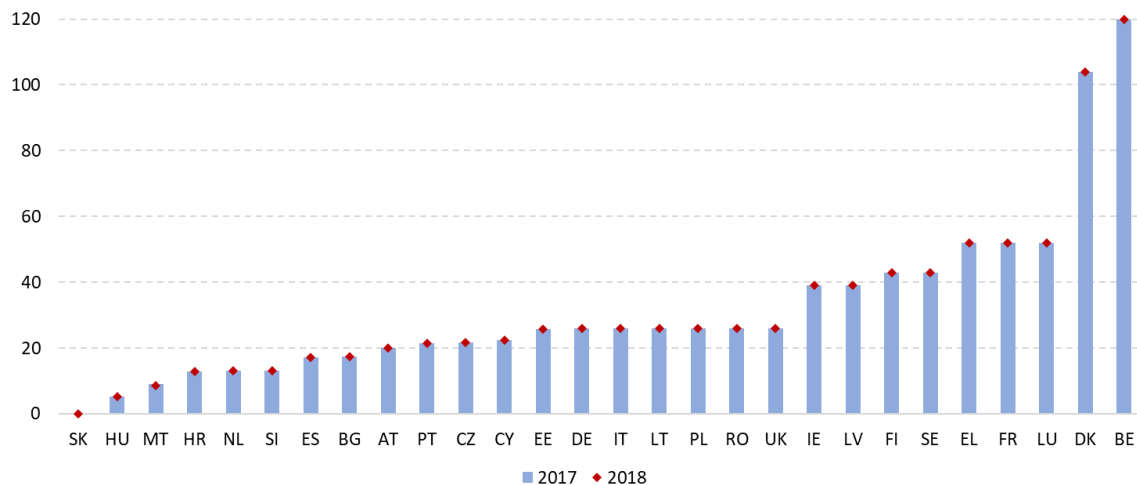
Duración del período mínimo de afiliación, 2016 y 2018 (en semanas)



Fuente: base de datos del MISSOC (Sistema de Información Mutua sobre la Protección Social) y legislación nacional. Nota: en Malta (2018), los criterios mínimos de admisibilidad son 50 semanas de cotizaciones pagadas, de las cuales al menos 20 se han tenido que pagar o abonar en los 2 años naturales anteriores; en Irlanda (2016 y 2018), se han tenido que pagar al menos 104 cotizaciones semanales desde que la persona trabajó por primera vez.

Gráfico 63: La duración de las prestaciones por desempleo varía de forma significativa en toda la UE

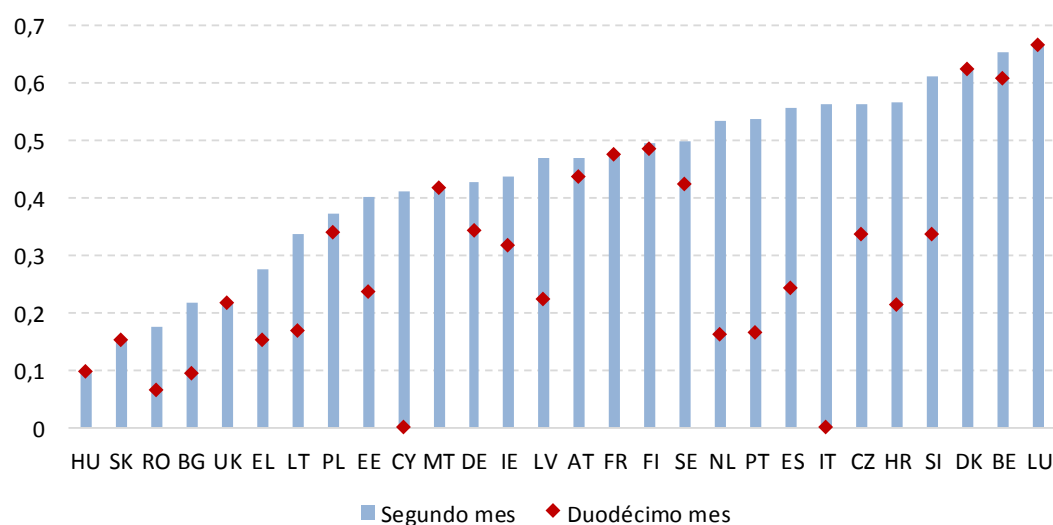
Duración máxima de las prestaciones con una antigüedad laboral de un año, 2017 y 2018



Fuente: base de datos del MISSOC (Sistema de Información Mutua sobre la Protección Social) y legislación nacional (enero de 2017 y enero de 2018). Nota: en Bélgica no existen límites a la duración de las prestaciones. En Chipre, las semanas se calculan sobre la base de seis días hábiles a la semana. En Irlanda, la prestación se paga durante 39 semanas (234 días) solo a las personas que han pagado 260 o más cotizaciones a la seguridad social semanales. En Eslovaquia, una persona con una antigüedad laboral de un año no tiene derecho a prestaciones por desempleo (se requieren al menos dos años de cotizaciones al seguro de desempleo durante los últimos cuatro años). En Polonia, la duración varía en función del nivel de la tasa de desempleo de la región en relación con la media nacional.

Gráfico 64: Se observan grandes disparidades por lo que respecta a la cuantía de las prestaciones en toda la UE

Tasa de sustitución neta de las prestaciones por desempleo en el 67 % del salario medio, en los meses 2.º y 12.º del período de desempleo (2019)



Fuente: Comisión Europea, con base en el modelo de beneficios fiscales de la OCDE. Nota: el indicador se calcula para el caso de una persona soltera sin hijos, con una antigüedad laboral breve (un año) y veinte años de edad. Pueden obtenerse más detalles sobre la metodología en la nota a pie de página.

El desarrollo de planes y estrategias integrados para que los beneficiarios de prestaciones por desempleo retomen una actividad es fundamental para apoyar a los demandantes de empleo durante los períodos de transición. El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2019 presentó un análisis exhaustivo de los instrumentos estratégicos adoptados dirigidos a los beneficiarios de prestaciones por desempleo. El análisis examinó los sistemas existentes para que los servicios públicos de empleo ayuden a los demandantes de empleo a reincorporarse al mercado de trabajo (por ejemplo, elaboración de perfiles, diseño de planes de acción individuales, asesoramiento personalizado), incluida la eliminación de los obstáculos que podrían impedirles hacerlo. El análisis de los indicadores de la rigurosidad de los requisitos de búsqueda de empleo sigue siendo válido en general, teniendo en cuenta los limitados cambios estratégicos ocurridos durante el período de referencia del presente informe. Para conocer más a fondo las reformas emprendidas por los Estados miembros en este ámbito, véase el apartado 3.3.2.

Combatir los obstáculos a la movilidad de los trabajadores y los aprendices puede aumentar la empleabilidad y el desarrollo de capacidades, ayudando a explotar el pleno potencial del mercado laboral europeo. En 2018, había aproximadamente 12,9 millones de ciudadanos de la UE en edad de trabajar (de 20 a 64 años) que vivían en un país diferente a su país de nacionalidad, lo que representa el 4,3 % del total de la población en edad de trabajar de la UE¹¹⁴. Esta cifra supone un aumento del 3,4 % con respecto a 2017, después de haber crecido alrededor de un 5 % anualmente desde 2014. En 2018, tres cuartas partes de los

¹¹⁴ Esta cifra se refiere a los trabajadores expatriados «a largo plazo» de la Europa de los Veintiocho en edad de trabajar, que viven en la Europa de los Veintiocho, y se basa en las estadísticas demográficas de Eurostat. Para obtener más detalles, véase Comisión Europea: *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility* [«Informe anual sobre la movilidad de los trabajadores dentro de la UE», documento en inglés], Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, de próxima aparición.

trabajadores expatriados de la Europa de los Veintiocho residían en cinco grandes países de destino (Alemania, Reino Unido, España, Italia y Francia); alrededor de un millón de trabajadores expatriados de la Europa de los Veintiocho vivían en cada uno de estos cinco países, como también sucedió en 2017. Casi la mitad de ellos residían en Alemania o el Reino Unido. En 2018, la mayoría de los trabajadores expatriados de la UE procedían de Rumanía, Polonia, Italia o Portugal. En total, sumaban 6,1 millones de personas, alrededor de la mitad de todos los trabajadores expatriados de la UE. El índice de salida de los nacionales ofrece una imagen del flujo de salida de los nacionales como porcentaje de la población de un país. El índice de salida agregado de la UE es del 0,36 %, pero en algunos Estados miembros es más importante. De los diez países con los índices de salida más altos, ocho pertenecen a la Europa de los Trece, con Irlanda (1 %) y Luxemburgo (0,9 %) como excepciones. Lituania tiene el índice de salida más elevado (2,2 %), que ha crecido de forma ininterrumpida desde 2014, seguida de Rumanía (1,5 %), que es también el país con las cifras absolutas de salidas más altas. Croacia (1,4 %), Letonia (1,2 %) y Estonia (1 %) tienen también índices de salida elevados. Los principales países de origen y de destino siguen siendo los mismos si nos centramos en los ciudadanos económicamente activos (esto es, las personas ocupadas y los demandantes de empleo).

La mejora de la movilidad transnacional por motivos de aprendizaje contribuye al avance de la sociedad del conocimiento, al desarrollo económico y a una mayor cohesión social. Los estudiantes móviles tienden a percibir salarios más elevados y, por lo general, se enfrentan a un menor riesgo de desempleo en etapas posteriores de su vida. Desarrollan asimismo competencias profesionales clave y capacidades transversales, tales como la comprensión mutua, la cooperación o la ciudadanía mundial. A la hora de analizar la movilidad internacional hacia el exterior, es decir, la movilidad desde los países de la UE hacia países pertenecientes y no pertenecientes a la UE, se tienen en cuenta dos dimensiones: la movilidad para la obtención de créditos y la movilidad para la obtención de titulaciones. La primera se refiere a los estudiantes que realizaron una estancia para la obtención de créditos y pasaron un período temporal de estudio o realizaron prácticas profesionales en el extranjero. La segunda sigue la pista de los estudiantes matriculados para completar un grado u obtener otra cualificación en una universidad situada fuera de su país de residencia. En 2017, por término medio en la UE, el 11,6 % de los titulados de enseñanza superior pasaron algún tiempo estudiando en el extranjero (un 8 % de movilidad para la obtención de créditos y un 3,6 % de movilidad para la obtención de titulaciones). En 2017, Luxemburgo (80,5 %), Chipre (36,9 %) y los Países Bajos (24,9 %) registraron los mayores porcentajes de personas que obtuvieron un título en el extranjero. Por el contrario, el Reino Unido (4,1 %), Eslovenia (6,5 %), Rumanía (7,6 %), Croacia (7,7 %) y Hungría (7,7 %) mostraron los índices más bajos de movilidad transnacional por motivos de aprendizaje. En cuanto a la movilidad de los estudiantes desde el exterior, el Reino Unido (34,2 %), Luxemburgo (26,1 %) y los Países Bajos (17,9 %) muestran los porcentajes más elevados de personas procedentes del extranjero que obtuvieron un título. En Grecia y en Polonia, la movilidad para la obtención de titulaciones desde el exterior representa menos del 2 % del total de los titulados.

El diálogo social es la característica dominante de las relaciones laborales en Europa y constituye un componente central del modelo social europeo. El diálogo social comprende todos los tipos de negociaciones, consultas o, simplemente, el intercambio de información entre los representantes de los Gobiernos, la patronal y las organizaciones de trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social. El diálogo social puede ayudar a generar empleos de calidad, mejorar las condiciones de trabajo, abordar la escasez de capacidades y crear un entorno de trabajo más propicio a la inversión, el

crecimiento sostenible y la justicia social. La orientación para el empleo n.º 7 y el pilar europeo de derechos sociales instan a los Estados miembros a garantizar la participación de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las reformas y políticas pertinentes, de conformidad con las prácticas nacionales; esto se consigue, por ejemplo, mediante el apoyo al aumento de la capacidad de los interlocutores sociales. A lo largo y ancho de Europa, las diferencias en los sistemas nacionales de diálogo se relacionan principalmente con sus marcos institucionales respectivos y con las capacidades operativas de los interlocutores sociales. Las investigaciones de Eurofound muestran que los temas relacionados con el empleo, en particular los vinculados a la escasez de mano de obra, dominaron el diálogo social y los debates sobre la vida laboral a lo largo de 2018¹¹⁵.

El diálogo social sigue siendo muy importante en el cambiante mundo del trabajo y en la gestión de la transición a la era digital y a una economía neutra desde el punto de vista climático. Se espera que la transición a una economía neutra desde el punto de vista climático haga cambiar los procesos de producción. Los datos indican que se deben crear nuevos puestos de trabajo en los sectores que están creciendo y ecologizándose, tanto en la industria como en los servicios, como por ejemplo los sectores de la construcción, la gestión de residuos y las finanzas sostenibles. Dicha transición podría también impedir la creciente polarización del empleo resultante de la automatización, mediante la creación de puestos de trabajo, preferentemente, en la zona intermedia de la escala de salarios y capacidades, especialmente en los sectores manufacturero y de la construcción. Sin embargo, también puede tener repercusiones en la estructura del mercado de trabajo, en la distribución de puestos de trabajo y en las necesidades en materia de capacidades, en particular en las regiones que dependen de sectores con gran intensidad de energía. Los interlocutores sociales se han mostrado activos a la hora de anticipar las necesidades en materia de capacidades y gestionar conjuntamente programas de formación para mejorar las capacidades de la mano de obra en algunos países. Los avances en el fomento de la negociación colectiva y el refuerzo del diálogo social estructurado pueden contribuir a una transición fluida e integradora hacia una economía verde, facilitando la conclusión de compromisos entre trabajadores, empleadores y el Gobierno. Las autoridades públicas también podrían acompañar el proceso estableciendo el marco de estas negociaciones, ofreciendo orientaciones sobre los objetivos que deben alcanzarse y promoviendo la participación oportuna y significativa de los agentes pertinentes. La era digital da lugar a formas de empleo nuevas y, a menudo, atípicas, como, por ejemplo, las plataformas de trabajo, que a menudo carecen de representación. En los últimos años, los interlocutores sociales han tomado iniciativas para llegar también a estos trabajadores y garantizar que dispongan de protección social. Los interlocutores sociales siguen representando una plataforma importante para debatir los avances tecnológicos y ecológicos y decidir cuál es la mejor manera de abordarlos¹¹⁶.

Para que el diálogo social funcione, es necesario que los interlocutores sociales sean fuertes, representativos y autónomos y que dispongan de la capacidad necesaria. La capacidad de los interlocutores sociales alude a su aptitud para negociar y desplegar los conocimientos económicos y jurídicos necesarios para debatir las consecuencias económicas

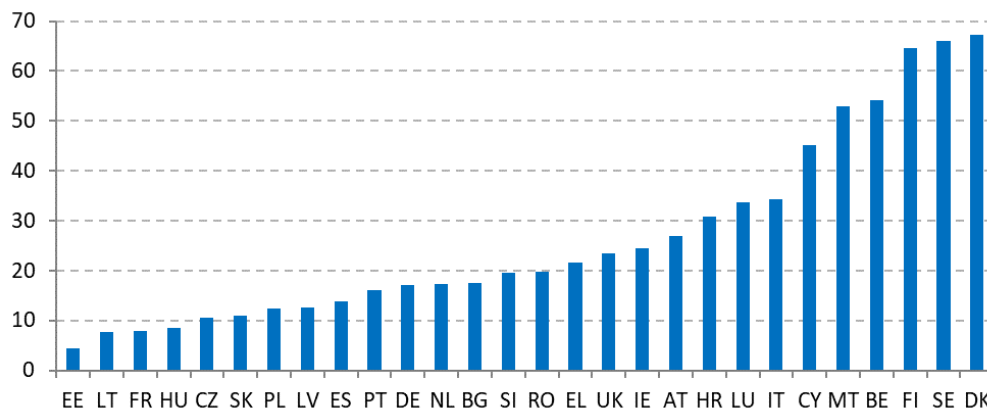
¹¹⁵ Eurofound: *Annual review of working life 2018* [«Revisión anual de la vida laboral 2018», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

¹¹⁶ Puede encontrarse más información en el repositorio de sitio web de Eurofound sobre la economía de plataformas, así como en Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2019* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2019», documento en inglés]. Véanse, en particular, los capítulos 3 y 4.

y sociales de las distintas vías políticas, así como para representar adecuadamente sus intereses, movilizar a las personas y los recursos, actuar de manera autónoma y asumir compromisos duraderos. Dado que las aportaciones de sus miembros son su principal fuente de ingresos, la afiliación determina también la capacidad de las organizaciones de interlocutores sociales. En los últimos años, las cifras de afiliación han descendido, de media, en toda Europa (OCDE, 2017). Como muestra el gráfico 65, los niveles de afiliación varían mucho entre los 28 Estados miembros de la UE, desde alrededor del 70 % en Dinamarca, Suecia y Finlandia hasta menos del 10 % en Francia, Lituania y Estonia. Sin embargo, la afiliación no es la única indicación de la capacidad de los sindicatos para movilizar a los trabajadores, sino que factores como la autonomía de los interlocutores sociales o el grado de cooperación en el panorama sindical también pueden desempeñar un papel importante. A pesar de ello, los interlocutores sociales también necesitan un contexto formal que les permita entablar un diálogo efectivo.

Gráfico 65: Las tasas de afiliación sindical varían considerablemente entre los Estados miembros

Tasa de afiliación sindical (año más actualizado disponible)



Fuente: OCDE y base de datos ICTWSS (se utilizó la fuente que contiene datos más recientes por Estado miembro). Nota: calculada como la proporción de empleados que están afiliados a sindicatos. Años de los datos: 2017 para SE, 2016 para AT, CZ, DK, FI, DE, HU, IE, IT, LT, NL y UK; 2015 para BE, EE, FR, LV, LU, PT, SK, SI y ES; 2014 para PL; 2013 para CY y EL; 2012 para HR, MT, BG y RO. En los últimos años, los datos sobre la afiliación a las organizaciones patronales se han actualizado con menos frecuencia en el caso de determinados Estados miembros; por tanto, no se presentan en un gráfico.

Pese a los avances logrados, es necesario seguir desarrollando la participación general de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo a nivel nacional. La participación de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las políticas y las reformas se ha reconocido y desarrollado en las orientaciones para las políticas de empleo. El éxito y la repercusión de las políticas a nivel europeo, nacional y regional dependen del compromiso y la implicación de los Gobiernos y los interlocutores sociales de los Estados miembros. En general, la calidad de la participación de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las políticas y reformas sociales y de empleo se ha mantenido estable durante los últimos años en la mayoría de los Estados miembros, aunque con importantes diferencias entre países¹¹⁷. Como ocurre con la participación de los interlocutores sociales en

¹¹⁷ Eurofound: *The involvement of social partners in national policymaking* [«La participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas nacionales», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

las políticas y reformas a nivel nacional y, en particular, en la preparación de los programas nacionales de reformas, el grado de satisfacción varía en función de la previsibilidad, la calidad de los intercambios realizados, los plazos y las expectativas que suscitan los resultados. En el otoño de 2018, el Comité de Empleo del Consejo de la Unión Europea analizó y evaluó los avances logrados y las dificultades existentes. En particular, los interlocutores sociales de Estonia, Letonia, Portugal, Eslovenia y España reconocieron que se habían producido algunas mejoras en relación con su participación en la elaboración de políticas durante los últimos años. En cambio, las conclusiones reflejaron que hay margen para un mejor funcionamiento del diálogo social y una mayor participación de los interlocutores sociales en Grecia, Hungría, Polonia y Rumanía. En otros países, las dificultades se relacionan con problemas y situaciones muy variados, algunos más estructurales, otros más ligados a la eficacia de los procedimientos y las prácticas aplicadas. En otros casos, el grado de participación de los interlocutores sociales puede verse influido por los cambios en el ciclo político (por ejemplo, en Italia o en España). La mayor parte de estos problemas se destacan en los considerandos de las recomendaciones específicas por país de 2019.

En el contexto de la gobernanza económica de la UE, la consulta a las organizaciones de la sociedad civil puede aportar valiosas ideas y servir de apoyo para la aplicación de las políticas. La sociedad civil puede desempeñar un papel fundamental en el diseño y la aplicación de reformas políticas, sirviendo de apoyo a la legislación pertinente y la acción gubernamental. Como se puso de relieve en la revisión de las orientaciones para las políticas de empleo adoptadas en julio de 2019, los Estados miembros deben tener en cuenta la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en materia de empleo y asuntos sociales, cuando resulte pertinente y basándose en las prácticas nacionales existentes. En vista de lo anterior, las Representaciones de la Comisión en los Estados miembros han organizado varias reuniones con las organizaciones de la sociedad civil en el contexto del Semestre Europeo. En muchos Estados miembros, las consultas con la Comisión Europea suelen ser más activas y participativas que las consultas entre las autoridades nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, en particular por lo que respecta a la preparación del programa nacional de reformas. Se ha pedido a los funcionarios de la Comisión que se ocupan del Semestre Europeo que evalúen el grado de participación de la sociedad civil en la formulación de políticas. Los resultados de este estudio preliminar muestran una situación heterogénea, que podría ser objeto de un análisis más detallado.

3.3.2. Respuesta normativa

Los Estados miembros están emprendiendo reformas en el ámbito de la legislación de protección del empleo para garantizar una «flexiguridad» adecuada y reducir las diferencias en las normas y procedimientos del mercado laboral. En mayo de 2019, Francia aprobó una medida dirigida a flexibilizar la aplicación de la legislación en materia de protección del empleo en función del tamaño de la empresa, así como de las normas aplicables al lugar de trabajo, destinada a las empresas que contraten una cifra de empleados superior a tres umbrales (10/50/250 empleados). Finlandia modificó la normativa existente para incluir nuevas especificaciones sobre las condiciones para que los empleadores rescindan contratos. La modificación tiene por objeto garantizar que se tengan en cuenta las circunstancias específicas (por ejemplo, el número total de empleados y las circunstancias globales del empleador y del empleado) al evaluar los fundamentos de despido basados en las personas. En algunos casos, esto podría dar lugar a excepciones a las normas de despido. Irlanda adoptó, en el marco de una reforma de alcance más amplio, una ley del empleo por la

que se pide a los empleadores que precisen las condiciones de trabajo en un plazo determinado, y que incluye la introducción del contrato de bandas horarias (que permite que los trabajadores cuyo contrato no refleja con exactitud la realidad de las horas que trabajan se sitúen en una banda horaria que refleje mejor la realidad), particularidades sobre la remuneración mínima y la prohibición de los contratos de cero horas. Se prevén sanciones en caso de infracción de la ley del empleo.

Algunos Estados miembros están adoptando medidas para reducir la segmentación del mercado de trabajo, como, por ejemplo, restricciones a los contratos de duración determinada. En el marco de una reforma más amplia, los Países Bajos están revisando su regulación del mercado de trabajo para promover los contratos indefinidos y, al mismo tiempo, hacer que los contratos flexibles resulten más caros para los empleadores. Esto se conseguirá, entre otras cosas, mediante contribuciones por desempleo diferenciadas por tipo de contrato e imponiendo límites a la utilización de contratos de cero horas (se espera que las medidas entren en vigor en 2020). En Portugal, en julio de 2019 se adoptaron varias medidas dentro del Programa de Acción destinado a restringir las condiciones de utilización de contratos de duración determinada, con el fin de reducir la segmentación del mercado laboral. En particular, este paquete redujo la duración máxima de los contratos de duración determinada de tres a dos años, incluidas las renovaciones. Fijó también un límite a la duración total de las renovaciones y de los contratos indefinidos (de seis a cuatro años) y reforzó y amplió el apoyo a la conversión de contratos de duración determinada en contratos indefinidos. Estas medidas se debatieron con los interlocutores sociales, que en junio de 2018 firmaron un acuerdo tripartito para la revisión del código del trabajo. En 2018, Italia adoptó una medida específica para promover el uso de los contratos indefinidos (*Decreto Dignità*) que establecía normas más estrictas para el uso y la duración de los contratos de duración determinada (duración máxima de los contratos temporales de 36 a 24 meses) y exigía a los empleadores que justificaran su ampliación en caso de que superara los 12 meses. También aumentaba tanto la indemnización mínima como la máxima en caso de despido improcedente. El Reino Unido introdujo, en marzo de 2019, un conjunto de enmiendas para poner fin al uso de los contratos de «pago entre misiones», que entrará en vigor en abril de 2020. Las modificaciones permitirán que las empresas se desvinculen de los acuerdos de igualdad de remuneración para los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal. Sin embargo, las reformas podrían no suponer un respaldo a los derechos de los trabajadores con contratos de cero horas, con lo que no se reequilibrarían los poderes en la economía de bolos.

Algunos Estados miembros están considerando la posibilidad de adoptar medidas adicionales en relación con el tiempo y la organización del trabajo, que se espera introduzcan más claridad en las condiciones laborales. En abril de 2019, en el marco de un amplio paquete de reformas (*Jobsdeal*), Bélgica amplió la duración máxima de la interrupción de la actividad profesional (de 36 a 48 meses) para los trabajadores que reciben formación en puestos de trabajo en los que se ha detectado que existe una escasez de capacidades. Junto a la medida se aprobó también hacer más laxas las cláusulas relacionadas con la formación, a fin de animar a los empleadores a fomentar la participación de los trabajadores en formaciones en el lugar de trabajo. En abril de 2019, Dinamarca aprobó una nueva medida para fomentar que se controlen mejor los entornos de trabajo físico y psicológico. Se espera que, cuando esté operativa, se dirija principalmente a trabajadores cualificados empleados por empresas extranjeras. La autoridad danesa responsable del entorno de trabajo (*Arbejdstilsynet*) se encargará de su aplicación, con un presupuesto total de 460 millones DKK (61 millones EUR) hasta 2022. España ha aprobado una nueva enmienda que introduce el registro obligatorio de las horas de trabajo diarias de todos los trabajadores. En general, los términos relacionados

con el cumplimiento de las normas relativas a las horas extraordinarias pueden especificarse en los convenios colectivos, y algunos sectores están sujetos a una reglamentación especial por parte del Gobierno. La medida está sufriendo retrasos porque está pendiente de la revisión de los convenios colectivos pertinentes. En 2018, Croacia adoptó una ley relativa al trabajo de los estudiantes, a fin de ampliar su ámbito de aplicación. Además de a los estudiantes a tiempo completo, se aplica ahora a los estudiantes a tiempo parcial que no mantienen una relación laboral. El Gobierno austríaco está tomando medidas para mejorar la flexibilidad interna del tiempo de trabajo, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales. La nueva ley austríaca relativa al tiempo de trabajo, de 2018, tiene por objeto flexibilizar el límite de horas extraordinarias, en determinadas situaciones. Amplía la duración máxima de 10 a 12 horas por jornada de trabajo y de 50 a 60 horas por semana de trabajo. También incluye el derecho de los trabajadores a rechazar jornadas de trabajo superiores a 12 horas. Chequia tiene previsto modificar la legislación vigente desde 2006 para aportar más flexibilidad a la organización del trabajo. Su objetivo es ofrecer la posibilidad de que dos o más empleados compartan puestos de trabajo a tiempo completo. Se prevé que las modificaciones se pongan en funcionamiento en enero de 2020. En marzo de 2019, Finlandia adoptó una nueva medida para aumentar la flexibilidad de las disposiciones relativas a la organización del tiempo de trabajo, como, por ejemplo, la utilización de bolsas de horas; estas medidas se dirigen también a las empresas que no están organizadas y, por lo tanto, tienen restringida la utilización de las cláusulas de flexibilidad previstas en los convenios colectivos. Se espera que la medida entre en vigor en enero de 2020.

La mayor sensibilización sobre la salud y la seguridad en el trabajo está llevando a varios Estados miembros a actualizar y reforzar su normativa. Por ejemplo, en marzo de 2019 Letonia lanzó su Plan de Desarrollo 2019-2020 en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo. La medida tiene por objeto promover la aplicación efectiva de los requisitos de protección de los trabajadores, garantizando al mismo tiempo un entorno de trabajo seguro y las normas de protección de la salud. El plan se centra especialmente en los trabajadores autónomos y en otros trabajadores con formas de empleo atípicas. Además, Letonia está planificando varias modificaciones para mejorar la seguridad laboral y la protección ambiental de los trabajadores autónomos y los teletrabajadores. Esto servirá también para definir requisitos más precisos y claros para que las empresas organicen la protección laboral. El proyecto de ley se está debatiendo en la comisión competente del Parlamento y se espera que se adopte, a más tardar, al finalizar 2019. Chequia cambió las condiciones de protección de la salud en el lugar de trabajo, en particular los límites de exposición profesional a las sustancias químicas, en consonancia con la Directiva de la Comisión (2017/164/UE). En Grecia, una nueva ley (la 4554/2018) amplió la legislación vigente en materia de salud y seguridad de los trabajadores, incluyendo disposiciones para establecer métodos minuciosos por los que se detecte y se calcule el estrés térmico de los trabajadores en meses con altas temperaturas. Croacia aprobó medidas para regular las condiciones en las que un empleador y una persona física o jurídica están autorizados a aplicar medidas de salud y seguridad en el trabajo, incluidas la emisión, cancelación y revocación. También prevé una formación profesional continua de los expertos en salud y seguridad en el trabajo, y establece la obligación de registrar las autorizaciones y el procedimiento para hacerlo.

Los Estados miembros han adoptado nuevas medidas para luchar contra el trabajo no declarado, reforzar las inspecciones de trabajo y mejorar el impacto de las medidas de disuasión. Una vez finalizado, Grecia tiene previsto asimismo realizar una evaluación completa del plan trienal de lucha contra el trabajo no declarado. En Letonia, las inspecciones de trabajo estatales adoptaron una estrategia para el período 2018-2019 en la que se pone un

mayor énfasis en las medidas preventivas, que se sustentan sobre nuevos indicadores clave de rendimiento. Chipre ha propuesto algunos cambios de la Ley de Seguridad Social para seguir combatiendo el empleo no declarado. Las modificaciones incluyen un aumento del importe de las multas y la introducción de una declaración electrónica para los trabajadores que asumen un puesto de trabajo. En Portugal, el programa de acción para hacer frente a la precariedad y fomentar la negociación colectiva, adoptado en 2019, incluye unas oposiciones para la contratación de nuevos inspectores, que se convocaron en 2015 y 2016 y están actualmente en curso. Portugal ha adoptado también medidas para establecer un sistema de intercambio de información entre la autoridad laboral, la seguridad social y la administración fiscal y aduanera. En España, el Plan Director para un trabajo digno 2018-2019-2020 pretende reforzar el marco jurídico y la capacidad de las inspecciones de trabajo para promover la calidad del empleo y luchar contra el fraude en el ámbito laboral. Prevé la contratación de 833 nuevos inspectores de trabajo, lo que supone un incremento del 23 % sobre el personal actual. Durante 2018, las inspecciones de trabajo dieron lugar a la transformación de 194 000 contratos de duración determinada en indefinidos (el doble de la cifra correspondiente a 2017, de 92 900). Mientras tanto, 31 500 contratos a tiempo parcial se convirtieron en contratos a tiempo completo (un 48 % más que en 2017).

En muchas de las medidas para luchar contra el trabajo no declarado se observa una mayor atención a las medidas preventivas, al intercambio de datos y a los procedimientos de evaluación de riesgos. En Bulgaria, la Agencia Tributaria Nacional y la Inspección General de Trabajo firmaron un acuerdo de cooperación en el contexto del Plan de Acción de 2018 para mejorar la recaudación de impuestos, luchar contra la economía sumergida y reducir los costes de cumplimiento. El acuerdo se centra principalmente en los ámbitos de los salarios y del tiempo de trabajo y se basa en una cooperación reforzada a través del intercambio de información, un mayor uso de los servicios electrónicos, grupos de trabajo interinstitucionales y actividades de control conjuntas, que incluyen herramientas para la evaluación y el control de riesgos. El marco de cooperación incluye medidas de prevención y educación y acciones para incrementar la utilización de los servicios electrónicos. Además de las modificaciones introducidas en la Ley de Seguridad Social, Chipre está llevando a cabo una reforma de las inspecciones de trabajo, que se espera que mejore la eficacia y la eficiencia de las inspecciones. El Gobierno ha aprobado también un nuevo proyecto de ley para la creación de una inspección de trabajo centralizada y está realizando esfuerzos para mejorar la evaluación de riesgos, en particular mediante la asignación de más recursos y un mayor acceso de los trabajadores a la formación. En julio de 2019, Francia adoptó un nuevo plan nacional de lucha contra el trabajo ilegal (*Plan National de lutte contre le travail illégal*). Con vigencia hasta 2021, el plan propone 34 acciones destinadas a priorizar y reforzar el impacto de los controles y a prevenir el trabajo no declarado, también a nivel transfronterizo.

Algunos Estados miembros han tomado medidas para reforzar sus sistemas de PAMT mediante su simplificación y modernización, sobre la base de un seguimiento continuo y una mayor atención a la rentabilidad. Suecia está reformando sus servicios públicos de empleo con el fin de mejorar su eficiencia. Se suprimirán 130 de las 242 oficinas y se despedirá a 4 500 empleados, de un total aproximado de 13 400. Se espera finalizar la reforma de aquí a 2021. Los SPE se centrarán más en la vertiente digital, la automatización y la inteligencia artificial, proporcionando ayuda telefónica y por vídeo. Serán agentes privados quienes se encarguen de buscar correspondencias entre la oferta y la demanda. En el marco de una reforma más amplia, Dinamarca también ha dado pasos importantes para simplificar la estrategia de empleo y reducir la burocracia para facilitar la transición del desempleo al empleo. El objetivo de la reforma es proporcionar a los municipios un mayor grado de

autonomía a la hora de adoptar medidas dirigidas a las personas que quedan en situación de desempleo, mientras que las empresas llevarán a cabo un tratamiento administrativo simplificado que podría facilitar la reinserción de los desempleados al mundo del trabajo. La persona desempleada estaría sujeta a requisitos más justos y menos estrictos, y las normas serían más fáciles de interpretar.

Otros Estados miembros están dando prioridad a la prestación de servicios individualizados, estableciendo objetivos de personas ocupadas específicos. En Bulgaria, un nuevo plan de acción para el empleo prevé reinsertar en el mercado de trabajo a más de 16 500 personas desempleadas en el marco de diversos programas de trabajo, mientras que más de 11 400 personas recibirán formación para mejorar sus capacidades y seguir siendo competitivas y productivas (véase el apartado 3.2.2). En Suecia, se han puesto en marcha medidas destinadas a mejorar el acceso al empleo de nuevos entrantes y desempleados de larga duración. El proyecto cuenta con la participación de los interlocutores sociales y subvencionará más de la mitad de los costes salariales durante dos años. La persona empleada trabajará a tiempo completo y tendrá acceso a cursos de formación, incluyendo cursos de lengua sueca destinados a las personas que no hayan nacido en Suecia. Chequia tiene previsto introducir cambios en el diseño actual de las PAMT para hacerlas más eficaces a la hora de apoyar a los grupos más vulnerables. Aunque aún están en preparación, se prevé que los cambios tengan un alcance limitado, lo que reduce la probabilidad de que supongan repercusiones importantes sobre estos grupos específicos.

Los servicios públicos de empleo (SPE) están siendo reformados con vistas a aumentar su capacidad y eficiencia. Grecia ha tomado medidas para aumentar la capacidad de los SPE. La contratación de nuevos asesores de empleo adicionales concluyó en abril de 2019, con 335 personas. El objetivo es seguir reduciendo la media, todavía elevada, de personas desempleadas por asesor (estimado en unas 2 700 en 2018), y se planea también preconcertar citas de forma regular con grupos de desempleados prioritarios. Se ha implantado una nueva metodología para la elaboración de perfiles de los desempleados y existe un modelo piloto para la realización de PAMT, en el que los asesores de los SPE ofrecen su orientación y apoyo. España está tomando también medidas para aumentar la capacidad de los SPE. Se está contratando unos 3 000 nuevos trabajadores sociales para cumplir los objetivos de los nuevos planes destinados a los desempleados de larga duración («REINCORPORA-T») y al desempleo juvenil («Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021»). Los objetivos cuantitativos fijados por las autoridades aspiran a reforzar la orientación a los resultados, haciendo mayor hincapié en el seguimiento y la evaluación. En consonancia con los planes anteriores, también se basa en los subsidios a la contratación de trabajadores, a pesar de que existen pocas pruebas de su eficacia. Está dotado de un presupuesto estimado de 40 000 millones EUR repartidos a lo largo de tres años, que incluye la asignación de un subsidio por desempleo a las personas mayores de 52 años. Los esfuerzos por reforzar los SPE también han continuado en Chipre, con el objetivo de conseguir una aplicación más eficaz de la Garantía Juvenil (véase también el apartado 3.2.2). Las medidas adicionales en vigor incluyen la formación de asesores de empleo y del personal de los SPE. Austria actualizó su sistema de elaboración de perfiles introduciendo una evaluación computerizada de las oportunidades de empleo para cada desempleado inscrito. La medida tiene por objeto aumentar la eficiencia de los programas del mercado de trabajo y mejorar la calidad del servicio, reduciendo al mismo tiempo los recursos asignados. Los demandantes de empleo se asignan a grupos cuyas oportunidades de empleo se consideran altas, medias o bajas, en función de su probabilidad estimada para reincorporarse al mercado de trabajo. Los asesores de los SPE pueden realizar una evaluación personal para mejorar la asignación a los grupos, teniendo en cuenta aspectos

como la motivación. Lituania ha reasignado recursos humanos procedentes del nivel ejecutivo y de gestión a los empleados que trabajan directamente con los demandantes de empleo, que aumentaron un 9 %. Esto ha contribuido a reducir la carga de trabajo media mensual de los trabajadores sociales hasta en un 30 %, y a que se ofrezca una atención más individualizada. La participación de los interlocutores sociales en la protección social ha sido reforzada para contribuir al desarrollo de los recursos humanos, en particular mediante la formación y el intercambio de las mejores prácticas.

Se han adoptado medidas para reforzar la adecuación entre la oferta y la demanda y los vínculos con los empleadores y las autoridades locales, en un contexto de contracción de los mercados laborales en algunos Estados miembros. Los Estados miembros prosiguen con el proceso de modernización de los SPE, que incluye una mayor participación de los empleadores y estrategias conjuntas con las asociaciones empresariales. De los SPE que han respondido, 19 de cada 30 informan de la introducción de nuevas PAMT y 20 dicen estar modificando las PAMT para responder mejor a los retos que plantea el mercado laboral en 2019. En Finlandia, una nueva medida tiene por objeto mejorar la accesibilidad digital en los SPE para los usuarios de los servicios de empleo y los proveedores de servicios. En 2020, una vez esté operativo, el nuevo «Mercado de trabajos» (*Työmarkkinatori*) consistirá en un espacio digital accesible a todos en el que los usuarios podrán encontrar una amplia gama de servicios públicos y privados. En el marco de una amplia reforma adoptada en julio de 2018, los SPE de Chipre han reforzado su sistema de colocación de candidatos mediante la creación de una plataforma informática que apoya la prestación de servicios más individualizados tanto a los demandantes de empleo como a los empleadores.

La evaluación de la Recomendación del Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral ha puesto de manifiesto que los Estados miembros han logrado avances significativos en este ámbito. En general, los cambios más sustanciales se produjeron en Estados miembros en los que previamente se ofrecía menos asistencia a los desempleados de larga duración. La Recomendación ha sensibilizado a los Estados miembros con respecto a las dificultades a las que se enfrentan y ha servido de guía para la aplicación de la agenda política acordada para hacerles frente. Ha dado lugar asimismo a un aumento de las perspectivas de empleo de los desempleados de larga duración, a la convergencia de los enfoques estratégicos y a un mayor intercambio de información y de mejores prácticas en toda la UE.

La recomendación del Consejo sigue siendo pertinente para que los desempleados de larga duración sigan obteniendo mejores oportunidades de empleo. La calidad de la asistencia que se presta a los desempleados de larga duración sigue variando entre los Estados miembros. Hay margen para aumentar la atención a las personas inactivas, mejorar la calidad de la asistencia y reforzar la participación de los empleadores. La coordinación de los servicios sigue siendo un reto global, ya que en algunos Estados miembros la capacidad y el planteamiento estratégico de la participación de los interlocutores sociales siguen siendo limitados.

Recientemente, algunos Estados miembros han adoptado medidas para ofrecer una asistencia más individualizada a los desempleados de larga duración y lograr unos servicios mejor integrados. Chipre ha establecido un régimen de formación en empresas de los desempleados de larga duración, con el fin de apoyar la reinserción en el mercado laboral adquiriendo paralelamente las competencias necesarias. Durante 2018, unos 130 desempleados de larga duración se beneficiaron del régimen, con una inversión total de unos 487 000 EUR. El objetivo para 2019 es beneficiar a 250 desempleados de larga duración con

un presupuesto de 750 000 EUR. En Bulgaria, un nuevo plan de acción para el empleo prevé reinsertar en el mercado de trabajo a más de 16 500 personas desempleadas en el marco de diversos programas de trabajo, mientras que más de 11 400 personas recibirán formación para mejorar sus capacidades y seguir siendo competitivas y productivas. Se prevé que el número de personas inscritas en cursos de formación en 2019 aumente en un 7,7 % con respecto a 2018. Grecia ha introducido una nueva metodología de elaboración de perfiles, además de contratar más asesores laborales. También se están reforzando las capacidades para ocuparse de los desempleados de larga duración en Chipre, Lituania y España, con nuevas contrataciones de asesores. La reforma en curso de los servicios públicos de empleo de Finlandia supone un paso más hacia unos servicios multidisciplinarios e integrados, incluye medidas para prestar servicios más eficientes, en particular, al inicio del período de desempleo, y se adapta mejor a las diferentes necesidades individuales de las personas desempleadas. Otros servicios públicos de empleo también están llevando a cabo proyectos piloto, a menudo con el apoyo del Fondo Social Europeo. En Austria se están ensayando tutorías personalizadas utilizando evaluaciones informáticas, mientras que en Eslovenia se están probando actividades conjuntas con los centros de trabajo social.

Las recientes medidas destinadas a los desempleados de larga duración siguen centrándose en los subsidios y los incentivos financieros. En 2018, Flandes (Bélgica) adoptó dos nuevos regímenes de subsidios estatales para apoyar el acceso al empleo sostenible de los desempleados de larga duración a través de la formación (el denominado «K-IBO»). El programa puede durar hasta 52 semanas, es gratuito para el empleador y prevé el reembolso de los gastos de transporte y cuidado de niños. Chipre también ha centrado sus esfuerzos en ofrecer incentivos para organizar programas de formación y de desarrollo de capacidades. En Eslovaquia se ha adoptado un plan de acción sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral que sigue aplicándose y ofrece subsidios e incentivos financieros tanto a los empleadores como a los demandantes de empleo. Por último, en Bélgica, Portugal, Rumanía y España se han modificado los incentivos a la contratación para seguir estimulando el empleo de los desempleados de larga duración.

Las recientes reformas en el ámbito de las prestaciones por desempleo se han centrado principalmente en la cobertura y la eficacia de los regímenes, con cambios sustanciales en algunos Estados miembros. En octubre de 2018, Dinamarca amplió la cobertura del seguro voluntario de desempleo, inicialmente concebido para los trabajadores autónomos, a todos los trabajadores con contratos atípicos. La modificación les garantiza igualdad de condiciones con las modalidades de trabajo tradicionales, y el método de cálculo de las prestaciones por desempleo ya no distingue entre las fuentes de ingresos. En abril de 2019, Bélgica adoptó una disposición legal para garantizar que las personas que siguen una formación en un ámbito profesional en el que escasea la mano de obra no vean reducirse (baremo regresivo) sus prestaciones por desempleo a lo largo del tiempo. La medida forma parte del paquete *Jobsdeal*. En marzo de 2019, España actualizó su plan contra el desempleo de larga duración, que ahora amplía la cobertura desde los 52 años hasta la edad legal de jubilación e incrementa la base para calcular los derechos de pensión (de 859 EUR al mes en 2018 a 1 313 EUR al mes en 2019). Desde la fusión de PREPARA y PAE, en diciembre de 2018, el Gobierno no ha avanzado con los planes para racionalizar el actual sistema de ayudas por desempleo. Además, la reintegración de los desempleados de más edad en el mercado laboral sigue resultando difícil. El presupuesto de Malta para 2019 incluía una ampliación de las prestaciones por desempleo a los demandantes de empleo que anteriormente trabajaban como autónomos. En la dirección opuesta, Francia introdujo en 2018 y 2019 algunos cambios en los derechos y obligaciones en materia de prestaciones de desempleo. En el marco de una

reforma más amplia, las condiciones para optar a prestaciones por desempleo se han hecho más estrictas, vinculándose más estrechamente a los esfuerzos de los desempleados por encontrar trabajo, lo que desincentiva a los empleadores y a los trabajadores a alternar períodos de actividad y de inactividad. En 2018 y 2019, en el marco de una reforma global, Finlandia introdujo varias enmiendas a la ley de prestaciones por desempleo con el objetivo de aumentar los incentivos de los beneficiarios de estas prestaciones para trabajar a tiempo parcial; también se les estimula a prepararse y a acceder a la formación profesional. Otras modificaciones se dirigen a ampliar los derechos a las prestaciones por desempleo vinculadas a los ingresos a los miembros de la familia de los trabajadores autónomos y a reducir el tiempo de espera para recibir prestaciones por desempleo de 90 a 60 días, en los casos en que el contrato se rescindió por motivos achacables al trabajador.

En la mayoría de los Estados miembros, los interlocutores sociales participan en el diseño y la aplicación de políticas y reformas en los ámbitos social y del empleo¹¹⁸. La calidad de su participación varía enormemente de un país a otro y depende de la configuración institucional y de la eficacia de las prácticas instauradas. Por ejemplo, desde que comenzara 2018, los interlocutores sociales de Bélgica, Croacia, Estonia, Alemania, Irlanda, los Países Bajos, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y Suecia formaron parte de los debates relativos al diseño o la aplicación de las reformas para aumentar la participación en el mercado de trabajo, o estuvieron directamente implicados en ellos. En 2018, los interlocutores sociales portugueses firmaron un acuerdo tripartito que incluía medidas para luchar contra la segmentación del mercado laboral. En otros países como Portugal o Malta, los interlocutores sociales han debatido y negociado reformas de los mecanismos de fijación del salario mínimo. En países como Letonia, Eslovenia o Estonia, los interlocutores sociales firmaron acuerdos bipartitos relativos a los salarios y el coste de la mano de obra. En Bulgaria, Croacia, Chipre, Finlandia, Letonia, Eslovaquia y Eslovenia, los interlocutores sociales participaron en las reformas de los sistemas de asistencia sanitaria. En Letonia y en Polonia se consultó a los interlocutores sociales sobre la reforma de la enseñanza superior y la ciencia. En febrero de 2019, los interlocutores sociales daneses, junto con el Gobierno, prolongaron un programa acelerado de educación básica de integración («IGU»), de dos años de duración, para los migrantes y refugiados recién llegados, que se introdujo en 2016 en el marco de un acuerdo tripartito.

Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos prestan apoyo financiero para mejorar la capacidad institucional de los interlocutores sociales. El apoyo al desarrollo de las capacidades de los interlocutores sociales puede conducir a un contexto institucional de relaciones laborales estables y sostenibles en distintos niveles (nacional, sectorial, regional y empresarial). En el marco del actual Fondo Social Europeo (FSE), se han asignado 189 millones EUR, entre otras cosas, al desarrollo de capacidades en Croacia, Chequia, Chipre, Estonia, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Portugal y Eslovenia. En Portugal, el FSE contribuye al desarrollo de la capacidad institucional de los interlocutores sociales que ocupan un puesto en el comité permanente de concertación social (CPCS), habida cuenta de la importancia de su papel en el diálogo social portugués. Entre las medidas que pueden respaldarse figuran la formación, la creación de redes, las acciones conjuntas y una cooperación más estrecha entre los interlocutores sociales. Un nuevo componente del FSE +

¹¹⁸ Para obtener una visión más detallada y exhaustiva de la participación de los interlocutores sociales en las reformas de las políticas, véase Eurofound: *The involvement of social partners in national policymaking* [«La participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas nacionales», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

propuesto es ampliar a todos los Estados miembros la obligación de apoyar el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales. Con arreglo al actual Reglamento del FSE, esta obligación incumbe solo a las autoridades de gestión de las regiones menos desarrolladas, las regiones en transición o los Estados miembros que pueden optar a la ayuda del Fondo de Cohesión.

3.4. Orientación n.º 8: Promover la igualdad de oportunidades para todos, fomentar la inclusión social y combatir la pobreza

Este apartado trata de la aplicación de la orientación n.º 8 en materia de empleo, que recomienda a los Estados miembros modernizar sus sistemas de protección social, a fin de promover la igualdad de oportunidades y combatir la pobreza y la exclusión social. Primero presenta el panorama social de los Estados miembros por medio de indicadores clave, como la renta disponible, la desigualdad, la pobreza de ingresos y la exclusión social, la adecuación de las pensiones, el acceso a la vivienda y el acceso a la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. El apartado 3.4.2 trata de las medidas políticas adoptadas por los Estados miembros en el ámbito de los sistemas de protección social, como los regímenes de renta mínima, las prestaciones familiares, las políticas de vivienda, las pensiones, los cuidados de larga duración, la asistencia sanitaria y la inclusión de las personas con discapacidad.

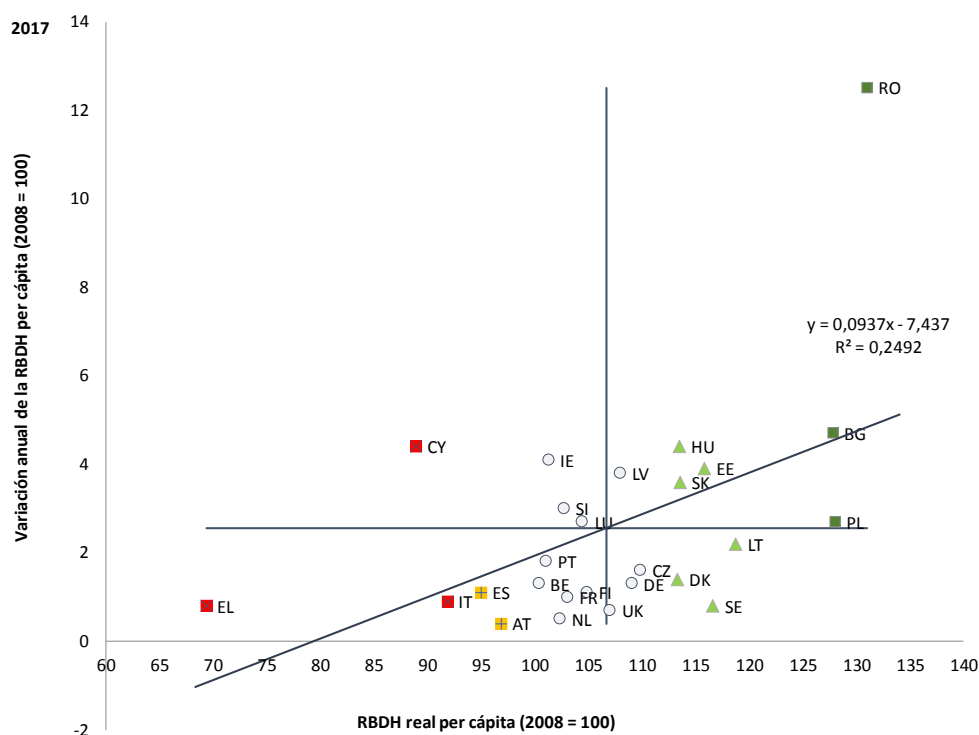
3.4.1. Indicadores clave

La renta familiar agregada aumentó en todos los Estados miembros en 2017¹¹⁹. En la UE, por término medio, el aumento de la renta bruta disponible real fue ligeramente superior al aumento del PIB per cápita. La situación es muy variada, y la mayoría de los países de Europa Central y Oriental continúan el proceso de convergencia y mostraron aumentos de la RBDH, en ocasiones, superiores a su PIB per cápita. Otros países registraron mejoras más modestas. En particular, la renta bruta disponible per cápita en Grecia, Chipre, Italia, España y Austria continúa estando por debajo de su nivel anterior a la crisis. Los datos correspondientes a 2018 (aún no disponibles en todos los Estados miembros) indican que estas tendencias van a continuar.

¹¹⁹ No se dispone de cifras para Croacia y Malta.

Gráfico 66: La renta familiar real de la UE prosigue su convergencia al alza

RBDH real per cápita, índice 2008 = 100 y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



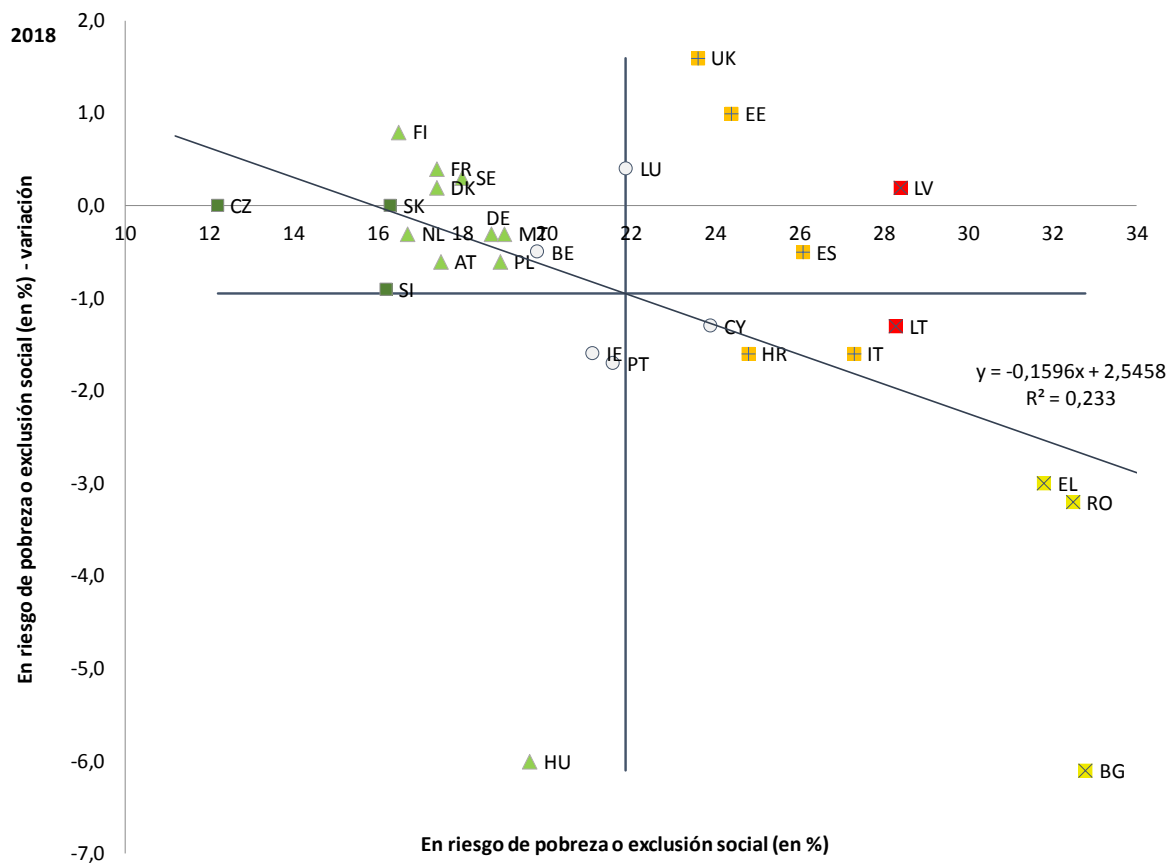
Fuente: Eurostat, cuentas nacionales [nasq_10_nf_tr y namq_10_gdp], cálculos propios. Período: niveles de 2017 y variaciones anuales en relación con 2016. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo. A 2 de diciembre de 2019, no se dispone de datos para HR y MT.

La proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en 2018 ha seguido decreciendo. En 2018, la proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social mejoró en la mayoría de los países y se redujo en otros 0,5 puntos porcentuales, 2 p. p. por debajo de los niveles anteriores a la crisis¹²⁰. Las disminuciones más significativas tuvieron lugar en países que partían de niveles muy altos, como Bulgaria (6,1 p. p.), Hungría (6 p. p.), Rumanía (3,2 p. p.) y Grecia (3 p. p.), así como en Portugal (1,7 p. p.), Croacia, Irlanda e Italia (1,6 p. p.). Otros Estados miembros experimentaron aumentos, bien invirtiendo una evolución positiva (Reino Unido, + 1,6 p. p.; Finlandia, + 0,8 p. p.; Estonia, + 1 p. p.), bien confirmando ligeros empeoramientos del año anterior (Luxemburgo, + 0,4 p. p.). La situación de Letonia y Lituania sigue siendo «crítica», ya que mantienen niveles elevados y apenas han logrado avances desde el año anterior. Los datos del gráfico 67 muestran que la convergencia en la UE se está produciendo en este indicador, como señala la pendiente descendente de la línea de regresión.

¹²⁰ Véanse en el apartado 1.2 las definiciones de riesgo de pobreza o exclusión social y sus componentes. Nota: las estadísticas de ingresos de EU-SILC hacen referencia al año fiscal anterior. Por tanto, las cifras de EU-SILC de 2018 relativas a las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, la ratio de distribución de la renta por quintiles, etc., hacen referencia al año fiscal 2017.

Gráfico 67: El porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social se ha reducido en la mayoría de los Estados miembros

Porcentaje de la población en riesgo de pobreza o exclusión social, 2018, y variación con respecto al año anterior (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, SILC. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales con respecto a 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

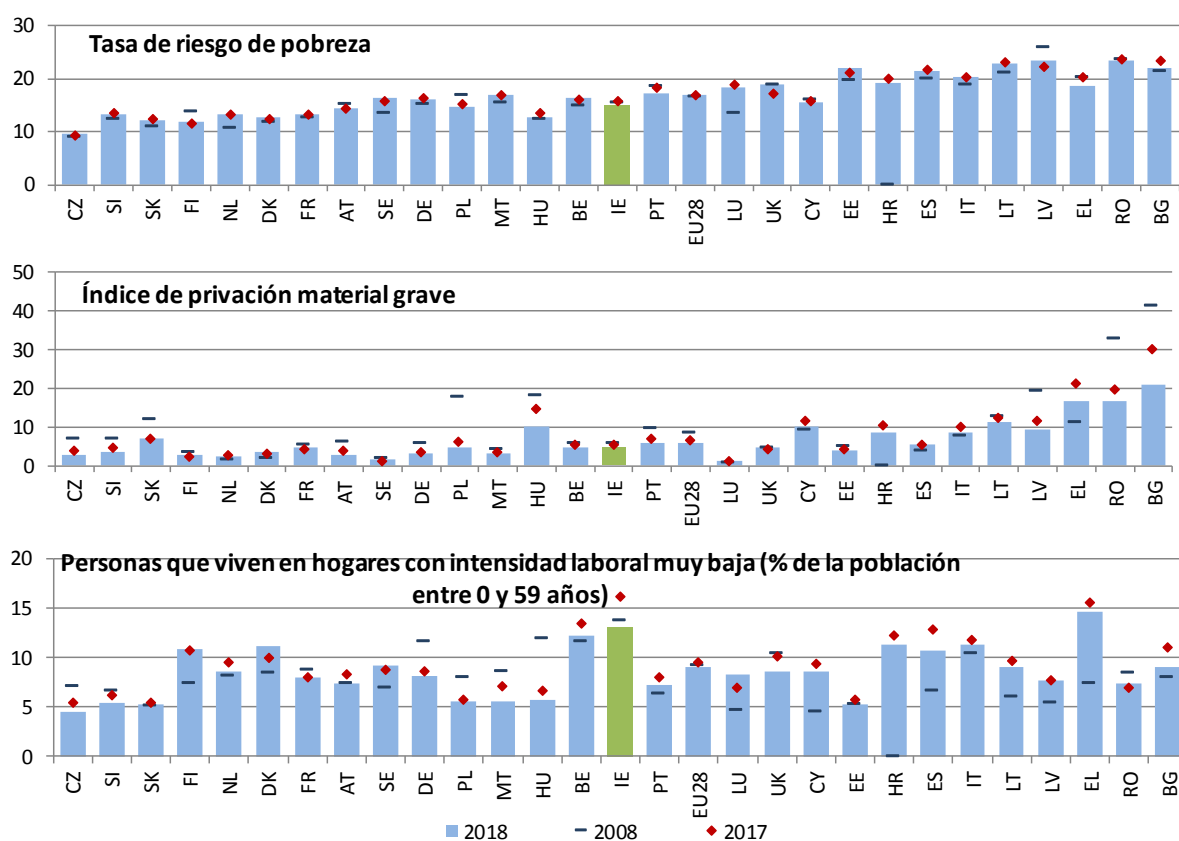
Los niños (de 0 a 17 años) y los jóvenes (de 18 a 24 años) siguen estando más expuestos al riesgo de pobreza o exclusión social en comparación con otros grupos de edad. En 2018, la tasa media de riesgo de pobreza o exclusión social correspondiente a los niños (de 0 a 17 años) disminuyó ligeramente hasta el 24,3 % (desde el 24,9 %). Sin embargo, a pesar de notables descensos, algunos Estados miembros siguen registrando índices elevados de pobreza infantil, en particular Rumanía (38,1 %), Bulgaria (33,7 %) y Grecia (33,3 %). Los pocos Estados miembros en los que la tasa de niños en riesgo de pobreza o exclusión social empeoró fueron el Reino Unido (+ 2,5 p. p.), Bélgica y Suecia (+ 1,2 p. p.), Finlandia (+ 0,9 p. p.), Francia (+ 0,8 p. p.) y Dinamarca (+ 0,7 p. p.). El grupo de edad que afronta más dificultades es el de 18 a 24 años, con una media de la UE que ha descendido 0,5 p. p. en 2018, hasta el 28,5 % y se encuentra aún por encima del nivel anterior a la crisis, si bien con descensos en la mayoría de los países. Se siguen observando niveles especialmente altos en Grecia, Rumanía, España, Bulgaria e Italia, donde el desempleo juvenil sigue siendo muy elevado. No obstante, se observan índices elevados y cada vez mayores en el Reino Unido, Dinamarca, España, Suecia y Finlandia. Para el grupo de edad de 25 a 54 años, el índice de riesgo de pobreza o exclusión social descendió 0,8 p. p., hasta el 20,7 %, por debajo del nivel

anterior a la crisis. Las personas de 55 años o más siguen siendo el grupo con menos probabilidades de verse afectado por la pobreza o la exclusión, con una tasa del 20,3 %.

Las personas nacidas fuera de la UE se exponen a un mayor riesgo de pobreza o exclusión social. En 2018, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de las personas nacidas fuera de la UE era del 37,3 %, frente a una media del 20,1 % para las personas nacidas en la Unión. Esta diferencia se mantiene en general estable (17,2 p. p. frente a 17,6 p. p. en 2017) a nivel de la UE, pero disminuye en algunos de los países más afectados (Bélgica, - 5,1 p. p.; Grecia, - 4,2 p. p.; Dinamarca, - 3,1 p. p.; Austria, - 3,2 p. p.; Luxemburgo, - 2,3 p. p. y Suecia, - 1,4 p. p.). Sin embargo, sigue siendo elevada y está aumentando en el Reino Unido (29,2, + 1,2 en comparación con 2017), España (28,4, + 1,8 p. p.), Francia (24,8, + 5,2 p. p.) y los Países Bajos (22,1, + 1,5 p. p.).

Gráfico 68: La situación sigue mejorando, en particular en lo que se refiere a la privación material grave y a las personas que viven en hogares en los que casi nadie trabaja

Subindicadores de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social



Fuente: Eurostat, SILC. Nota: los indicadores se clasifican según la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de 2018. En 2008 se usan valores de la EU-27 (datos de HR no disponibles).

La proporción de la población en riesgo de pobreza permanece estable en líneas generales. En general, aumentó ligeramente, pese a las continuas reducciones en algunos países con tasas más altas, aunque se mantuvo por término medio por debajo del máximo alcanzado en 2016. En 2018, de media, la pobreza de ingresos en la UE aumentó 0,2 p. p., hasta alcanzar el 17,1 %. Las mayores disminuciones se registraron en Grecia (- 1,7 p. p.), Bulgaria (- 1,4 p. p.), Portugal (- 1 p. p.) y Hungría (- 0,6 p. p.). Por el contrario, el indicador aumentó en el Reino Unido (+ 0,2 p. p.), Letonia (+ 1,2 p. p.), Suecia (+ 0,6 p. p.), Bélgica,

Finlandia y Chequia (+ 0,5 p. p.). Las estimaciones adelantadas de Eurostat¹²¹ apuntan a una disminución en relación con la renta de 2018 en Grecia, Portugal y Eslovaquia, mientras que se espera un nuevo aumento en el Reino Unido.

Los índices de privación material grave siguen convergiendo hacia abajo, impulsados por mejoras constantes en países en los que la privación es elevada. Todos los Estados miembros cuyo porcentaje de población con privación material grave estaban por encima de la media de la UE registraron una disminución de sus índices en 2018. Los que registran los índices más altos (Bulgaria, Grecia y Rumanía) también se encuentran entre los que muestran los mayores descensos (9,1, 4,4 y 2,9 p. p., respectivamente). En algunos Estados miembros en los que los índices de privación son bajos se han registrado pequeños aumentos en 2018 (Francia, + 0,6 p. p., aumentando hasta el 4,7 %; Reino Unido, + 0,5 p. p., hasta el 4,6 %, y Finlandia, + 0,7 p. p., hasta el 2,8 %).

La privación material y social, que plasma dimensiones de privación más amplias, muestra también una continua mejora. En 2018, el índice de privación material y social siguió disminuyendo por término medio en la UE (en 1 p. p., hasta el 12,8 %). En algunos Estados miembros se registraron descensos en 2018 con respecto a 2017; los mayores, en Bulgaria (- 10,1 p. p.) y Rumanía (- 5,1 p. p.), que fueron los dos Estados miembros con los mayores índices de privación material y social en 2017. En algunos de estos Estados miembros se ha observado una tendencia decreciente desde, al menos, 2016. Los índices de privación material y social descendieron en 2018 (en comparación con 2017) en la mayoría de los Estados miembros que se encontraban por encima de la media de la UE en 2017. En el extremo opuesto, los índices de privación material y social aumentaron en 2018 (en comparación con 2017) en Malta, Dinamarca, Luxemburgo, Suecia, España y Francia.

El porcentaje de personas que viven en hogares donde casi nadie trabaja ha seguido disminuyendo. La intensidad laboral de los hogares continúa mejorando, en consonancia con las mejoras en el mercado de trabajo. El porcentaje de personas que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja disminuyó desde el año anterior (actualmente se sitúa en el 8,8 %) y se encuentra ahora por debajo del nivel anterior a la crisis por lo que respecta al conjunto de la UE y a 10 Estados miembros. Irlanda (- 2,9 p. p.), España y Bulgaria (- 2,1 p. p.) registraron las disminuciones más sustanciales, mientras que Luxemburgo (+ 1,4 p. p.), Dinamarca (+ 1,1 p. p.) y Rumanía (+ 0,5 p. p.) han seguido la tendencia opuesta.

El riesgo de pobreza de los ocupados sigue siendo elevado en general, a pesar de que se ha reducido en la mayoría de los Estados miembros. El riesgo de que los ingresos de los hogares se sitúen por debajo del umbral de pobreza aunque se trabaje aumentó ligeramente, en 0,1 p. p., en 2018 (tras haber disminuido 0,2 p. p. en 2017) y sigue siendo elevado, especialmente en algunos Estados miembros (véase también el apartado 3.1.1). Se mantienen niveles muy superiores a la media de la UE (9,5 % en 2018) en Rumanía (15,3 %), Luxemburgo (13,5 %), España (12,9 %), Italia (12,2 %), Reino Unido (11,3 %, con un aumento de 2,4 p. p. durante el último año) y Grecia (11 %). Este riesgo es mayor en el caso de los hogares con personas que trabajan a tiempo parcial (15,7 % de media en el conjunto de la UE), registrándose niveles muy altos en países como Rumanía (62,7 %), Bulgaria (34,4 %), Portugal (29,2 %), Lituania (25,3 %) y Grecia (24,6 %). El riesgo de pobreza de los ocupados

¹²¹ Estimaciones adelantadas de Eurostat para la renta de 2018 (esto es, indicadores de EU-SILC publicados en 2019). Véase la nota metodológica y los resultados de Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/income-inequality-and-poverty-indicators>.

sigue siendo elevado para los trabajadores a tiempo completo en algunos Estados miembros, especialmente en Luxemburgo (11,8 %), Rumanía (11,2 %), Italia y España (10,9 %), lo que significa que en algunos países el trabajo no siempre es una garantía para evitar la pobreza.

En general, la magnitud de la pobreza de ingresos sigue siendo un reto muy importante.

El aumento de la brecha de la pobreza en 2018 (del 24,6 %, frente al 24,1 % en 2017) refleja un empeoramiento de la situación, pese a la evolución positiva observada en algunos Estados miembros. Se registraron aumentos en Hungría (+ 7,4 p. p.), Reino Unido (+ 4,8 p. p.), Chipre (+ 3,5 p. p.), Croacia (+ 2,9 p. p.), Luxemburgo (+ 2,6 p. p.), Bélgica (+ 1,5 p. p.), Estonia (+ 1,2 p. p.) y Alemania (+ 1,1 p. p.). Esto indica que, en esos países, las personas pobres se están alejando del umbral de pobreza. Por el contrario, se registró una evolución positiva en España (- 3,9 p. p.), Bulgaria (- 3,6 p. p.), Irlanda (- 3,0 p. p.), Portugal (- 2,5 p. p.) y Eslovenia (- 2,1 p. p.).

Las personas con discapacidad son mucho más propensas a encontrarse en riesgo de pobreza o exclusión social que las personas sin discapacidad.

En 2018, el 29,3 % de las personas con discapacidad de la UE estaba en riesgo de pobreza o exclusión social (el mismo porcentaje que en 2017), en comparación con el 19 % en el caso de las personas sin discapacidad¹²², lo que supone un aumento de la brecha de 10,3 p. p. El grado de discapacidad es un factor explicativo muy importante, ya que el 36,2 % de las personas con discapacidad grave de 16 años o más de la UE estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en 2017, en comparación con el 26,3 % de las que tenían una discapacidad moderada y el 19 % de las que no tenían discapacidad alguna.

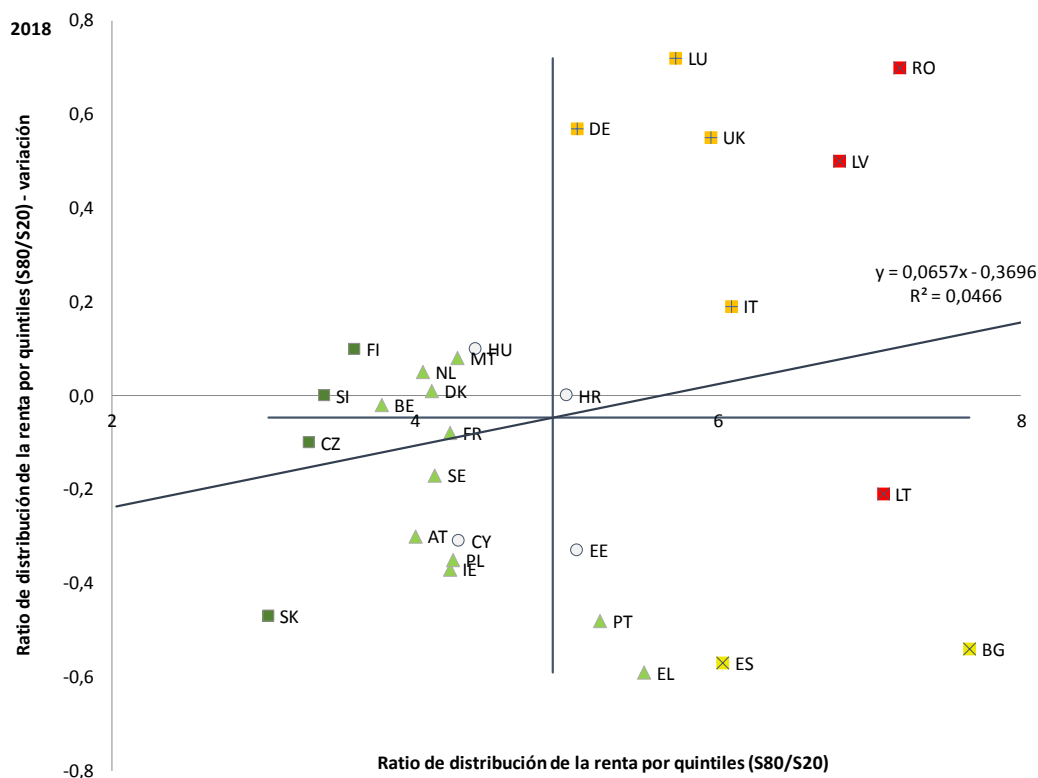
La desigualdad de ingresos se mantiene en niveles elevados.

La proporción de ingresos del 40 % de la población con los niveles más bajos se mantuvo en torno al 21 % en 2018, lo que refleja un aumento de los ingresos similar al de toda la población. Sin embargo, el aumento de la proporción de ingresos en el 20 % de los hogares que se encuentran en el nivel más alto tiene un peso mayor y contrarresta este efecto positivo, de forma que, a nivel general, la desigualdad de ingresos se mantuvo aún en niveles superiores a los del período anterior a la crisis y la ratio de distribución de la renta por quintiles aumentó a 5,17 en 2018, desde 5,08 en 2017. Algunos Estados miembros, aunque siguen estando por encima de la media de la UE (Grecia, España, Bulgaria, Lituania y Portugal), muestran signos de convergencia. Algunos otros (Luxemburgo, Alemania, Reino Unido, Italia) registran aumentos, en determinados casos con niveles significativamente superiores a la media (Rumanía, Letonia).

¹²² EU-SILC (2018), *People at risk of poverty or social exclusion by level of activity limitation, sex and age* («Personas en riesgo de pobreza o exclusión social por nivel de limitación de la actividad, sexo y edad») (hlth_dpe010).

Gráfico 69: La desigualdad de ingresos en la UE se mantiene estable en general, aunque aumentó en algunos Estados miembros

Ratio de distribución de la renta por quintiles y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, SILC. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales con respecto a 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

En 2016, el gasto en protección social¹²³ aumentó, en términos reales, menos que el PIB en la mayoría de los Estados miembros, pero siguen existiendo grandes diferencias¹²⁴. En términos reales, el gasto en protección social aumentó en 23 Estados miembros entre 2015 y 2016, y disminuyó en cinco¹²⁵. El cambio estructural del gasto (hacia las pensiones de jubilación y la asistencia sanitaria) se confirmó en 2016 (reflejando, en parte, el cambio demográfico¹²⁶). En general, el gasto en prestaciones por desempleo siguió disminuyendo en 2016, a medida que mejoró el entorno económico. Como porcentaje del PIB, el gasto en protección social solo aumentó realmente en 9 Estados miembros, mientras que disminuyó en 17 y se mantuvo estable en dos. En 2016 se mantuvieron grandes diferencias entre los Estados miembros en cuanto al gasto en protección social, tanto en lo que se refiere al gasto per cápita

¹²³ Solo se tienen en cuenta los gastos relativos a las prestaciones de protección social (esto es, se excluyen los costes administrativos y otros gastos).

¹²⁴ Según datos del SEEPROS de 2016

¹²⁵ Mientras que aumentó en 22 Estados miembros (y disminuyó en 6) si se computa en euros por habitante.

¹²⁶ Véase también Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe. Annual Review 2019* [«Evolución social y del empleo en Europa. Revisión anual de 2019», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

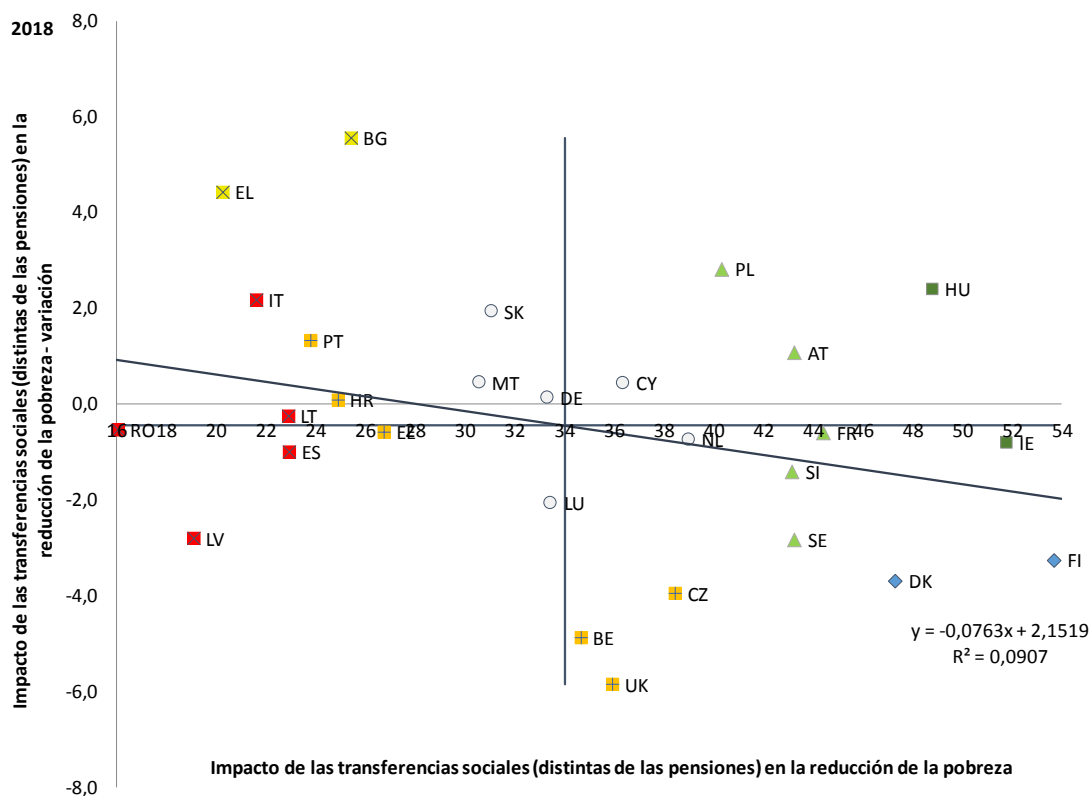
como en porcentaje del PIB. El gasto en protección social como porcentaje del PIB fue más elevado en Francia (32,1 %), Finlandia (31,3 %) y Dinamarca (29,8 %), y más bajo en Rumanía (14,4 %), Lituania (14,6 %) y Letonia (14,9 %).

Existen diferencias sustanciales entre los Estados miembros por lo que se refiere a la evolución del impacto de las transferencias sociales (excluidas las pensiones) en la pobreza. El impacto de las transferencias sociales ha disminuido en algunos Estados miembros (por ejemplo, en Bélgica, Chequia, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Letonia, Luxemburgo y el Reino Unido). Por el contrario, en 2018 se registraron aumentos sustanciales en Bulgaria (+ 5,6 p. p.), Grecia (+ 4,4 p. p.), Hungría (+ 2,4 p. p.) e Italia (+ 2,2 p. p.). El gráfico 70 muestra que se está produciendo cierta convergencia, ya que los Estados miembros con niveles más bajos han visto cómo aumentaba el impacto de las transferencias en la reducción de la pobreza a un ritmo más rápido. El resultado general depende de la mejora de las condiciones del mercado de trabajo (y los cambios asociados de las características de las personas en riesgo de pobreza), así como de los cambios en la adecuación y la cobertura de las prestaciones, como el hecho de que las prestaciones a veces van a la zaga del aumento general de los ingresos¹²⁷.

¹²⁷ Puede obtenerse un análisis más detallado en *Labour Market and Wage Developments in the EU. Annual Review 2019* [«La evolución del mercado de trabajo y los salarios en Europa. Revisión anual de 2019», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

Gráfico 70: En algunos Estados miembros, el impacto de las prestaciones sociales en la reducción de la pobreza se está debilitando

Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza y variación anual (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, SILC. Período: niveles de 2017 y variaciones anuales en relación con 2016. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. La leyenda se presenta en el anexo.

Los autónomos y los trabajadores atípicos soportan una mayor incertidumbre económica y tienen un acceso limitado a la protección social¹²⁸. En 2019, los autónomos no tenían acceso a la protección por desempleo en 10 países, la protección por enfermedad obligatoria en 3 países y la protección contra accidentes laborales y lesiones profesionales en 10 países¹²⁹. Los trabajadores atípicos generalmente tienen la misma cobertura formal de la mayoría de los sistemas de prestaciones sociales que aquellos con contratos estándar, aunque este no suele ser el caso de ciertas categorías de trabajadores (por ejemplo, los trabajadores eventuales y temporeros, los trabajadores interinos y los contratados a través de agencias de trabajo temporal, mediante contratos de servicios o mediante contratos de cero horas suelen quedar excluidos de los sistemas correspondientes). En total, en casi todos los Estados miembros se han señalado obstáculos más o menos onerosos para los trabajadores con empleos atípicos y los trabajadores autónomos en relación con la cobertura efectiva, es decir,

¹²⁸ Este tema se aborda también en parte en el apartado 3.3.

¹²⁹ Los datos que se aportan en este párrafo y los siguientes se basan en la actualización de 2019 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea «Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia» [SWD(2018) 70 final].

la capacidad de acumular y hacer valer unos derechos adecuados en caso de necesidad (relacionados con los períodos de carencia mínimos, los tiempos de espera y la imposibilidad de transferir los derechos de protección social).

Conservar y transferir los derechos acumulados a otro sistema tras las transiciones profesionales sigue siendo difícil. A medida que el mundo del trabajo cambia, esta flexibilidad se hace cada vez más importante y la imposibilidad de transferir derechos puede obstaculizar el dinamismo del mercado laboral y su adecuación. Para los trabajadores que se mueven entre diferentes sectores o formas de empleo, la falta de regulación dificulta las transferencias en al menos cuatro Estados miembros, mientras que en varios Estados miembros los elevadísimos costes y las distintas normas que regulan los diversos regímenes también han sido señalados como un obstáculo para estas transiciones. Finalmente, la falta de información transparente sobre los derechos de seguridad social impide que las personas tomen decisiones con conocimiento de causa en muchos países. Mientras que se dispone de información genérica sobre los sistemas de protección social en todos los Estados miembros salvo en cinco, solo se dispone de información personalizada en alrededor de la mitad (por ejemplo, Bélgica, Alemania, Italia, Francia, España, el Reino Unido y Polonia ofrecen simulación de pensiones).

Si bien en todos los Estados miembros existen regímenes de renta mínima, su adecuación varía considerablemente y está disminuyendo en general. Los regímenes de renta mínima deberían combinar un nivel adecuado de complementos de los ingresos con el acceso a bienes, servicios e incentivos que faciliten la integración o reinserción en el mercado laboral de aquellas personas que pueden trabajar, tal como destaca también el pilar europeo de derechos sociales. El Informe Conjunto sobre el Empleo de 2018 presentó un detallado análisis comparativo de las principales características de los regímenes de renta mínima de toda la UE, sobre la base de los resultados del correspondiente ejercicio de evaluación comparativa llevado a cabo en el marco del Comité de Protección Social¹³⁰. Aunque el análisis sigue siendo válido en general, este apartado actualiza el ejercicio. La adecuación de las prestaciones de renta mínima puede medirse comparando la renta de los beneficiarios con el umbral de pobreza nacional (como indicador del efecto mitigador de los regímenes en la pobreza de ingresos) y con la renta de un trabajador con un salario bajo¹³¹ (que ofrece también una indicación de la dimensión de activación y de los posibles efectos disuasorios de los regímenes). Ambos indicadores proporcionan resultados similares en lo que respecta a la adecuación de la renta mínima en los Estados miembros en el ejercicio 2017¹³² (gráfico 71). La adecuación fue mayor en los Países Bajos e Irlanda, donde el nivel de las prestaciones de los hogares unipersonales en 2017 superó en más del 100 % el nivel del umbral de pobreza de ingresos nacional (fijado en el 60 % de la mediana de la renta disponible equivalente nacional). En el extremo inferior, en 2017 la adecuación de la renta mínima en Bulgaria y Rumanía era inferior al 20 % del umbral de pobreza o ligeramente superior al 20 % de los ingresos de un trabajador con un salario bajo. Entre 2016 y 2017, por término medio, la

¹³⁰ Véase el recuadro 1. Se centra en las prestaciones de renta mínima para la población en edad de trabajar y con capacidad de trabajar que no está trabajando y que no reúne las condiciones para beneficiarse de las prestaciones de la seguridad social, no tiene derecho a ellas o ha agotado tales derechos.

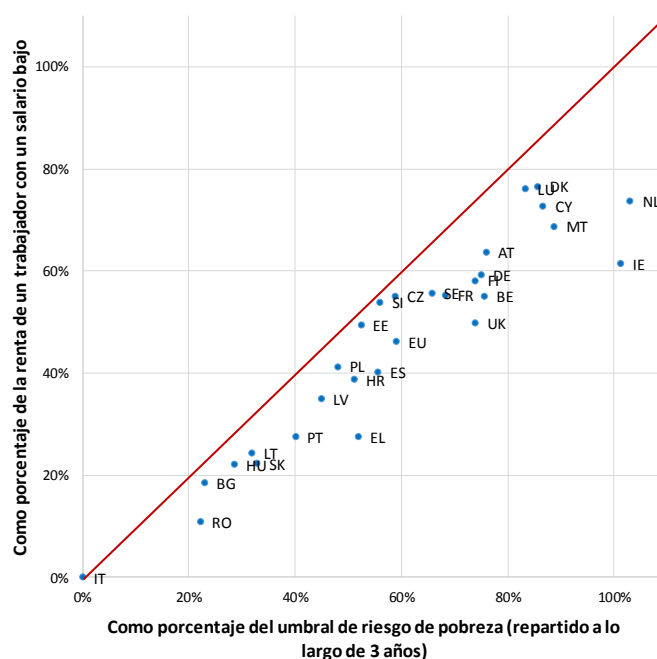
¹³¹ El marco de evaluación comparativa define «trabajador con un salario bajo» como una persona que gana el 50 % del salario bruto medio nacional.

¹³² Los indicadores se basan en la última información disponible de los modelos de beneficios fiscales de la OCDE. No se dispone de información de CY. La información sobre IT y EL no incluye los regímenes de renta mínima recientemente introducidos y estos no se han incluido en este análisis.

adecuación de la renta mínima se mantuvo estable o se deterioró ligeramente en comparación con el umbral de pobreza nacional en todos los Estados miembros, excepto en Grecia (donde aumentó significativamente), Malta, Bélgica e Irlanda. Los cambios de la adecuación (medidos en comparación con los ingresos netos de un trabajador con un salario bajo) solo son positivos en Grecia, Malta, Bélgica, Francia y los Países Bajos.

Gráfico 71: La adecuación de los complementos a la renta mínima en los distintos Estados miembros varía considerablemente

Renta neta de los perceptores de renta mínima como % del umbral de riesgo de pobreza (repartido a lo largo de tres años) y de la renta de un trabajador con un salario bajo (ejercicio 2017)



Fuente: Eurostat y OCDE.

Notas: El gráfico se refiere a las personas solteras sin hijos. Los ingresos netos de un perceptor de la renta mínima pueden incluir también otros tipos de prestaciones (por ejemplo, ayudas a la vivienda) diferentes de la renta mínima. La información sobre IT no incluye el régimen de renta mínima recientemente introducido, ya que no estaba todavía en vigor en el año 2017. La última información disponible sobre los umbrales de pobreza de los ingresos en IE, SK y UK corresponde al ejercicio 2016. El trabajador con un salario bajo que se considera aquí gana un 50 % del salario medio y trabaja a tiempo completo.

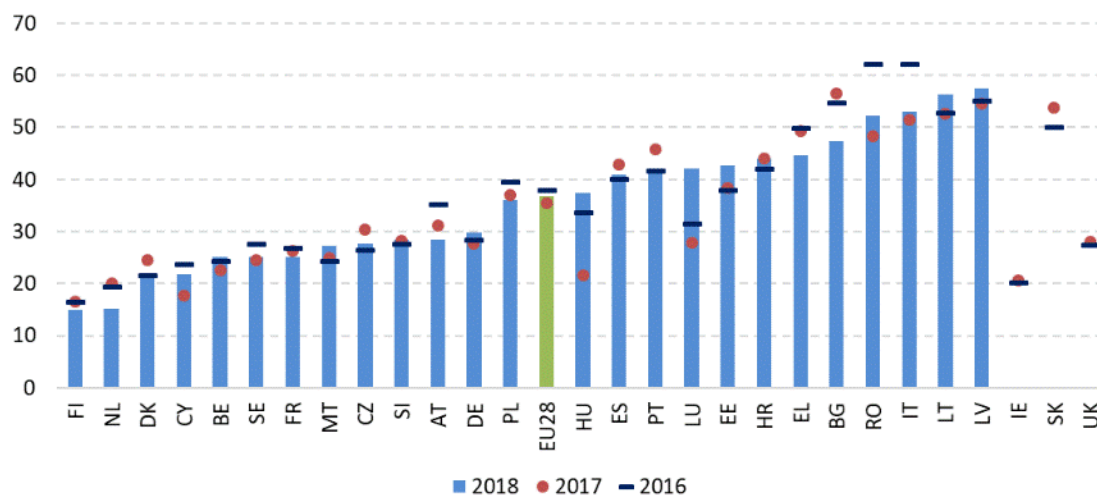
La cobertura de las prestaciones sociales afecta también a su rendimiento. Se observa mucha variación en la proporción de personas que reciben prestaciones. El índice de beneficiarios de prestaciones, que mide la proporción de personas en edad de trabajar (de 18 a 59 años) que reciben prestaciones (distintas de las prestaciones de jubilación) entre la población en riesgo de pobreza, muestra una horquilla que va del 44,2 % en Italia al 97,8 % en Dinamarca, con una media del 65,9 % en la Europa de los Veintiocho.

Las prestaciones de renta mínima resultan menos adecuadas para paliar el problema de la pobreza de ingresos entre los hogares con baja intensidad laboral. El desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza por lo que respecta a la población en edad de trabajar (de 18 a 64 años) ha aumentado en 2018 (del 26,9 % en 2017 al 27,5 %), e incluso más en el caso de las personas que viven en hogares donde nadie o casi nadie trabaja, hasta el 36,8 % (frente al 35,5 % en 2017 y el 37,8 % en 2016). Las mayores diferencias entre

la renta mediana de estas personas y el umbral de riesgo de pobreza se registraron en Letonia, Lituania, Italia y Rumanía (donde se registraron aumentos en 2018), así como en Bulgaria (donde, por el contrario, disminuyó 9 p. p.).

Gráfico 72: El desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza en los hogares donde nadie o casi nadie trabaja está aumentando de nuevo

Desfase relativo de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza en los hogares donde nadie o casi nadie trabaja, 2016-2018

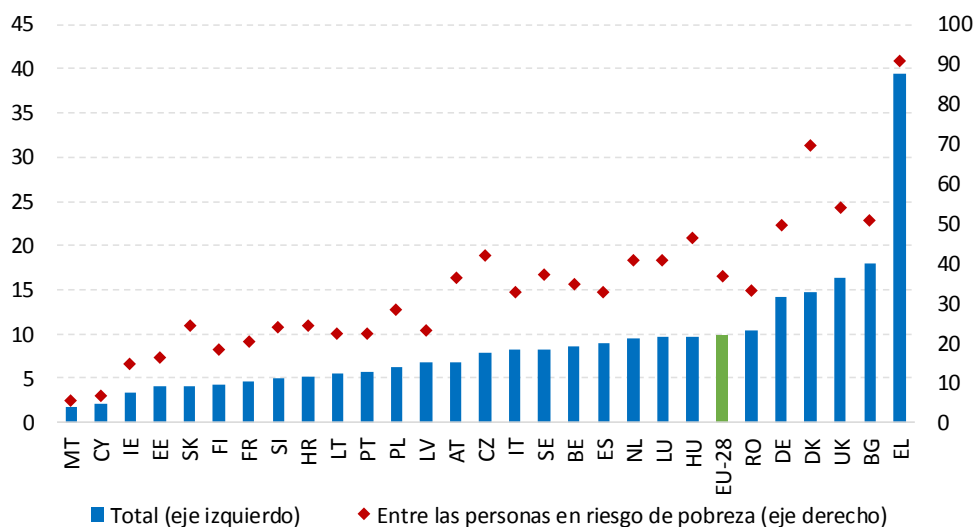


Fuente: cálculos propios sobre datos de Eurostat, SILC. A 2 de diciembre de 2019 no se disponía de los datos de IE, SK y UK.

En 2018, la proporción de hogares sobrecargados por los costes de la vivienda alcanzó su nivel más bajo desde 2010. Aun así, uno de cada diez europeos vive en un hogar en el que el coste de la vivienda representa una carga importante (superior al umbral de sobrecoste, fijado en el 40 % de la renta disponible). El gasto relacionado con la vivienda sigue siendo muy elevado en Grecia (cerca del 40 % de los hogares sufren el sobrecoste de la vivienda). Las tasas de Bulgaria, el Reino Unido, Dinamarca, Alemania y Rumanía se sitúan por encima de la media de la UE, mientras que en Estonia, Francia, Finlandia, Chipre, Malta y Eslovaquia menos del 5 % de los hogares declaran estar sobrecargados por los costes de la vivienda. Los hogares más pobres están más expuestos a problemas para acceder a la vivienda, y también los inquilinos se ven afectados en mayor medida por este problema. De hecho, el 36,7 % de los hogares más pobres y el 26 % de los inquilinos sufren el sobrecoste de la vivienda.

Gráfico 73: El sobrecoste de la vivienda afecta a un porcentaje importante de la población, en particular a las personas en riesgo de pobreza

Porcentaje de la población que vive en un hogar en el que el coste total de la vivienda representa más del 40 % de la renta total disponible del hogar, 2018



Fuente: Eurostat, SILC.

En general, la tasa de privación grave de la vivienda se mantuvo estable en 2018. Sin embargo, está disminuyendo en los Estados miembros de Europa Central y Oriental, donde los problemas relacionados con la calidad de la vivienda han sido más marcados. A pesar de esta mejoría, aproximadamente uno de cada siete europeos sigue habitando una vivienda que tiene goteras en el techo, humedad en las paredes, suelos o cimientos o podredumbre en los marcos de las ventanas o en el suelo. Estos problemas afectan principalmente a las personas en régimen de alquiler, incluidos los residentes de viviendas sociales. Aunque en general es bajo (un 1,9 % en 2018), el porcentaje de la población que carece de baño o ducha en su vivienda alcanza el 25,6 % en Rumanía y supera el 8 % en Bulgaria, Letonia y Lituania. La proporción de niños menores de 18 años que sufren una privación grave de la vivienda sigue siendo superior a la del conjunto de la población: un 6,1 % de los niños viven en viviendas inadecuadas, frente al 4 % de la población total.

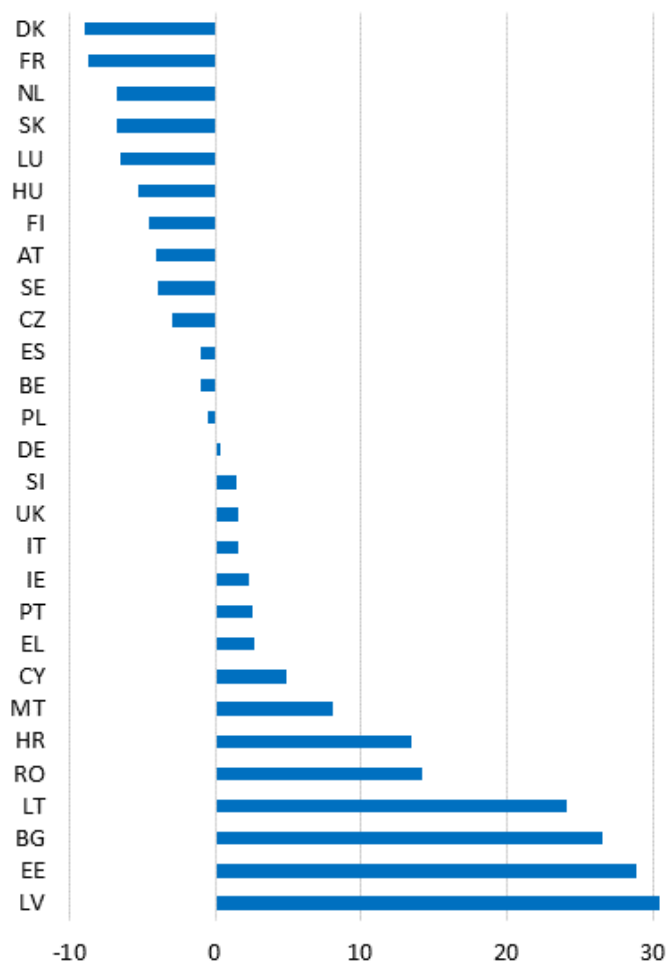
El sinhogarismo, la forma más extrema de exclusión en materia de vivienda, ha aumentado en la última década en varios Estados miembros. Solo en Finlandia se ha reducido significativamente el número de personas sin hogar, mientras que tres países muestran un patrón mixto (Croacia y Polonia) o una estabilización durante los últimos años (Portugal)¹³³. La falta de hogar sigue siendo un fenómeno predominantemente urbano, y se ha llegado a la conclusión de que las presiones del mercado de la vivienda son un factor determinante clave para el aumento del número de personas sin hogar en los últimos años en la mayoría de los Estados miembros de la UE. Los factores que determinan esta situación son, entre otros, el aumento de los precios de compra y alquiler, la escasez de viviendas asequibles, la modificación de las leyes de arrendamiento, la limitación o reducción de la inversión pública en viviendas sociales o públicas y los recortes en las ayudas a la vivienda. Sin embargo, otros factores adversos se encuentran detrás del incremento del número de

¹³³ REPS, 2019.

personas sin hogar, como la pobreza, el aumento del desempleo, el acceso inadecuado o difícil a los sistemas y servicios de ayuda y el aumento de la inmigración. A nivel individual, algunos factores influyen en que las personas sean vulnerables en este aspecto, como la enfermedad mental o el abuso de sustancias o las dinámicas familiares adversas (la ruptura de los vínculos familiares, la violencia en el hogar o el fallecimiento de un cónyuge).

Gráfico 74: El riesgo de pobreza y exclusión social entre las personas mayores ha ido disminuyendo constantemente en muchos Estados miembros

Porcentaje de la población de 65 años o más en riesgo de pobreza o exclusión social con respecto a la media de la UE, 2018



Fuente: Eurostat, estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC).

Las pensiones de jubilación proporcionan a las personas mayores una relativa protección frente al riesgo de pobreza. A nivel de la UE, la tasa de riesgo de pobreza es inferior para las personas mayores que para las personas en edad de trabajar (15,9 % en comparación con el 16,5 % de 2018). En la última década, esta relación se ha invertido en comparación con el período anterior a la crisis, lo que se explica en parte por el hecho de que la crisis redujo los niveles de la renta media disponible de los hogares real, especialmente entre la población en edad de trabajar, en casi todos los Estados miembros, mientras que las pensiones siguieron siendo más resilientes. No obstante, la privación material grave también descendió entre las personas más mayores (del 7,5 % en 2008 al 4,7 % en 2018), lo que sugiere que la disminución global de la pobreza y la exclusión social no constituyó solo un

efecto relativo. El riesgo de pobreza y exclusión social entre las personas mayores ha ido disminuyendo constantemente en la mayoría de los Estados miembros. En términos generales, alrededor de 1,3 millones menos de personas de 65 años o más estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en 2018 en comparación con los niveles anteriores a la crisis (de 2008). Esta mejora encubre marcadas diferencias entre los Estados miembros, con importantes descensos de la pobreza o la exclusión social de las personas de edad avanzada en Chipre (- 25,8 puntos porcentuales desde 2008), Bulgaria (- 20,4 p. p.), Rumanía (- 16,6 p. p.) y el Reino Unido (- 8,3 p. p.), mientras que se produjeron aumentos sustanciales en Estonia (+ 6,5 p. p.) y Luxemburgo (+ 6,7 p. p.).

Sin embargo, es especialmente preocupante la situación de las mujeres mayores, ya que una de cada cinco mujeres de 65 años o más está en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE. En 2018, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social de las mujeres osciló de alrededor del 10 % en Dinamarca, Francia y los Países Bajos a alrededor del 50 % en Bulgaria y los países bálticos. Las mayores diferencias de género en dicha tasa se observan en Lituania (19,4 p. p.), Estonia (17,2 p. p.) y Bulgaria (15,8 p. p.). Las mujeres mayores tienen rentas más bajas que los hombres mayores: en la UE, en 2017, la ratio de la renta mediana de las mujeres mayores fue 6 puntos porcentuales inferior a la de los hombres, en relación con la de las personas más jóvenes del mismo sexo (un 89 % para las mujeres y un 95 % para los hombres). Por tanto, las mujeres no solo tienen rentas más bajas durante su vida laboral, sino también durante la jubilación, lo que contribuye a la desigualdad de género en los ingresos durante la vejez.

De media, en la UE, las personas de 65 años o más tienen rentas ligeramente más bajas que los grupos de edad más jóvenes. La renta mediana disponible de las personas de 65 años o más fue el 91 % de la renta de la población más joven en 2018. La renta relativa mediana total fue inferior al 75 % en 5 países (Chequia, Malta, Lituania, Letonia y Estonia) e inferior al 80 % en otros 5 (Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Chipre y Croacia). En cambio, en 2018, en 6 Estados miembros (Luxemburgo, Grecia, Francia, España, Hungría e Italia), los hombres mayores gozaban de una renta mediana superior a las personas de menos de 65 años, y lo mismo ocurría con las mujeres mayores en dos Estados miembros (Luxemburgo y Francia).

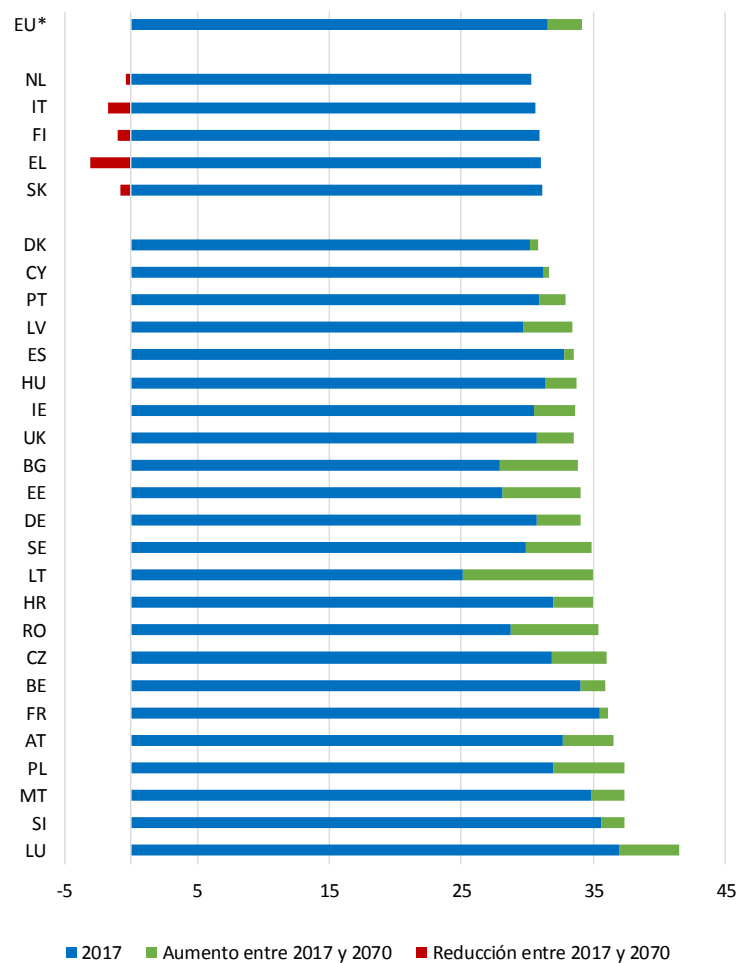
Aunque, de media, las pensiones representan más de la mitad de los ingresos por trabajo durante los últimos años de la trayectoria profesional, la capacidad de sustitución de los ingresos de las pensiones varía significativamente de unos Estados miembros a otros. En 2018, la tasa de sustitución agregada fue del 58 % de media en la UE, con importantes diferencias entre países. La tasa osciló entre el 33 % en Irlanda, cerca del 40 % en Letonia y Lituania y el 41 % en Bulgaria y Estonia hasta el 86 % en Luxemburgo.

Puesto que nos enfrentamos al reto de una esperanza de vida cada vez mayor, y dado que la vida laboral comienza más tarde, las pensiones tienen que adaptarse. Además de la reducción de la pobreza de ingresos y la sustitución de los ingresos, la tercera dimensión pertinente de la adecuación de las pensiones es la duración de la jubilación. La dificultad consiste en garantizar el mantenimiento de los ingresos y la protección contra la pobreza durante un período de jubilación que crece en la medida en que aumenta la esperanza de vida. Las personas deben disponer de tiempo suficiente mientras están en activo para ahorrar y prepararse para un largo período de tiempo tras la jubilación. Se prevé que la tasa de dependencia de las personas mayores aumente de 1 de cada 3 (30,5) en 2018 a 1 de cada 2 (49,9) en 2050, hasta llegar al 51,6 % en 2070. De aquí a 2024, se estima que 11 Estados miembros se enfrentarán a una reducción de más del 3 % de su población en edad de trabajar

en comparación con 2016¹³⁴. En el futuro, se prevé que la esperanza de vida a la edad efectiva de jubilación, presentada como porcentaje de la vida adulta, aumente en la mayoría de los Estados miembros. En la actualidad, varía de aproximadamente un cuarto en Lituania a más de un tercio en Luxemburgo. En 2070, está previsto que aumente, desde aproximadamente el 30 % en los Países Bajos hasta muy por encima del 40 % en Luxemburgo, mientras que la mayoría de los países se situarán en torno al 35 %. Los países que prevén pequeños cambios son aquellos que han adoptado normas que vinculan la edad legal de jubilación con la esperanza de vida.

Gráfico 75: Se espera que la mayoría de los europeos de más edad pasen más tiempo jubilados

Porcentaje de la vida adulta como jubilado, 2017 y cambio previsto en 2070



Fuente: *Ageing Report 2018* [«Informe sobre el envejecimiento de 2018», documento en inglés].

En un contexto marcado por el aumento de la edad legal de jubilación, resulta fundamental trabajar durante más tiempo para mantener y mejorar la adecuación de las pensiones. Las políticas de pensiones (y las tributarias) tienen la capacidad de ofrecer los incentivos adecuados para que las personas prolonguen su vida laboral. Entre estos incentivos se encuentran, por ejemplo, equilibrar la tributación o el beneficio implícito en torno a la jubilación, las primas y las sanciones por jubilación después o antes de la edad de jubilación,

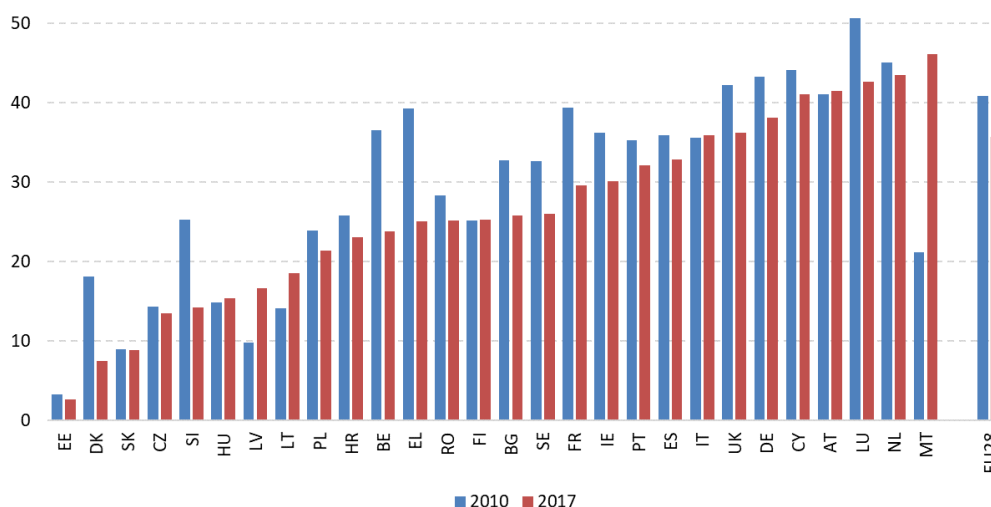
¹³⁴ Comisión Europea: *Ageing Report 2018* [«Informe sobre el envejecimiento de 2018», documento en inglés].

y permitir combinar las pensiones y el trabajo. El informe sobre la adecuación de las pensiones de 2018 indicaba que, a la hora de conseguir edades de jubilación más elevadas, estas políticas son un factor más importante que las destinadas a adelantar la edad de inicio de la trayectoria profesional. Además, las políticas relacionadas con el fin de la trayectoria profesional destinadas a fomentar la prolongación de la vida laboral deben ir acompañadas de medidas que garanticen unas pensiones adecuadas para quienes ya no puedan trabajar. El objetivo debe ser proteger a las personas mayores del riesgo de pobreza, buscando al mismo tiempo una mayor participación de la población de más edad en un futuro adecuado y sostenible.

A pesar de que, con trayectorias profesionales idénticas, hombres y mujeres deberían disfrutar de pensiones parecidas, la brecha de género en las pensiones es bastante grande. En la UE, la brecha de género en las pensiones es del 35,7 % por término medio y ha disminuido en los últimos años. Puede analizarse en relación con la cuestión de «quién recibe una pensión» (brecha de cobertura) y «cuál es la diferencia entre hombres y mujeres» (brecha de las pensiones de los pensionistas). En la mayoría de los Estados miembros, el acceso a los sistemas públicos de pensiones es igual para hombres y mujeres, y las diferencias de cobertura son insignificantes: solo un 5 % menos de mujeres que de hombres tienen derecho a pensión. Sin embargo, en los países que dependen del sistema de seguridad social (es decir, con contribuciones basadas en los ingresos procedentes del trabajo formal) y con umbrales de contribución mínimos, las diferencias de cobertura pueden ser más amplias. La brecha de las pensiones muestra la diferencia entre las pensiones medias de hombres y mujeres y, en 2017, oscilaba entre el 1,1 % y el 41,8 % en distintos Estados miembros. Luxemburgo, los Países Bajos y Malta presentan las brechas más grandes (superiores al 40 %), mientras que las más pequeñas (por debajo del 10 %) se registran en Estonia, Dinamarca y Eslovenia. Aunque en el caso de los nuevos jubilados es más pequeña, la brecha ha seguido siendo grande en muchos países desde 2010 (desde alrededor del 41 % en 2010 al 35,2 % en 2017). La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la obtención de derechos de pensión depende de la existencia de políticas del mercado de trabajo y políticas de pensiones que apoyen la igualdad profesional y salarial. Las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de trabajar y, cuando trabajan, tienden a hacerlo en sectores peor remunerados, ganan menos, realizan más trabajo a tiempo parcial y, por lo tanto, trabajan menos horas y tienen una trayectoria profesional más corta por término medio. La combinación de todos estos factores da lugar a que sus cotizaciones sociales al sistema de pensiones sean menores y a que, cuando se jubilan, tengan unos derechos de pensión más bajos.

Gráfico 76: En muchos Estados miembros sigue existiendo una brecha considerable en materia de pensiones entre hombres y mujeres

Brecha de género en las pensiones (%), pensionistas de 65 a 79 años, 2010 y 2017



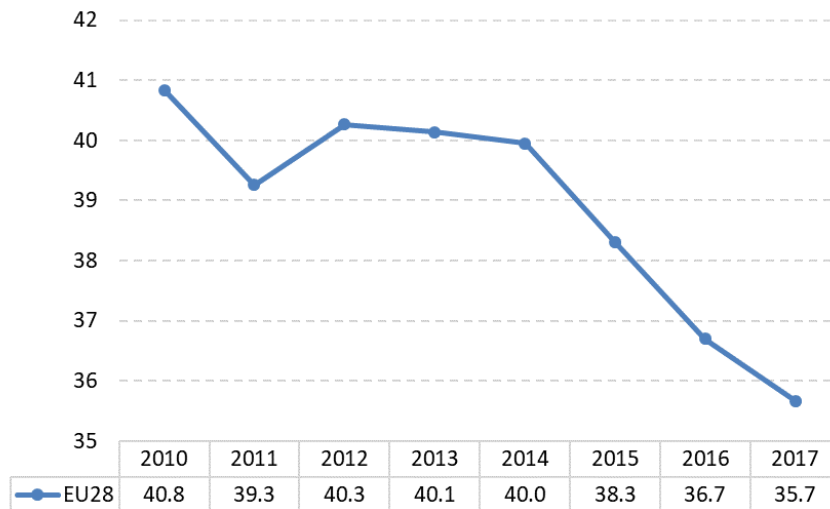
Fuente: Eurostat, estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC). Datos desglosados por datos correspondientes a 2017.

Por término medio, las mujeres de edad más avanzada se enfrentan a un mayor riesgo de pobreza o exclusión social que los hombres. Las mujeres tienden a jubilarse a una edad ligeramente más temprana y a vivir entre 3 y 5 años más que los hombres. Mientras que, de media, las mujeres reciben prestaciones de jubilación más bajas, lo hacen durante más tiempo. Como consecuencia de ello, las mujeres de más edad se enfrentan a un riesgo de pobreza mayor que el de los hombres: en la UE, en 2017, más del 20 % de las mujeres mayores de 64 años se encontraban en riesgo de pobreza y exclusión social, frente al 15 % de los hombres.

Los sistemas de pensiones consiguen reducir las desigualdades de género, pero solo hasta cierto punto. En la UE, la brecha de género en las pensiones casi duplica la brecha salarial entre hombres y mujeres (que ascendió al 16,2 % en 2017). Los elementos redistributivos de las pensiones y los regímenes fiscales, así como los créditos de pensión por los períodos de desempleo relacionados con actividades de asistencia, mitigan en cierta medida la diferencia de género en los ingresos por el trabajo. Por ejemplo, en casi todos los Estados miembros se concede a las mujeres derechos de pensión por el cuidado de hijos, si se cumplen determinadas condiciones. Además, las mujeres que sobreviven a sus maridos pueden obtener pensiones de supervivencia.

Gráfico 77: La brecha de género en las pensiones ha ido disminuyendo de manera constante durante los últimos años

Brecha de género en las pensiones, pensionistas de 65 a 79 años, 2010-2017, EU-28

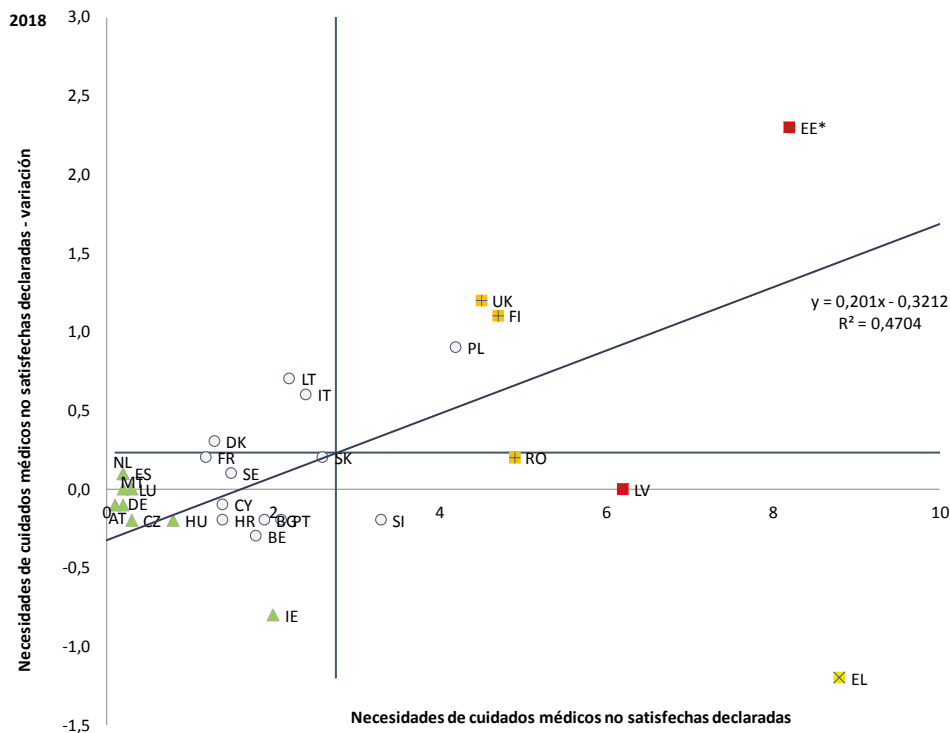


Fuente: Eurostat. estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC). Deben tenerse en cuenta las limitaciones del indicador.

En los últimos años se han producido avances en la reducción de la brecha de las pensiones y se observan tendencias positivas que darán sus frutos con los futuros pensionistas. Hay más mujeres que nunca en el mercado laboral. Además, las nuevas pensionistas tienen más estudios, por término medio, que los pensionistas existentes. Esta educación superior suele ir acompañada de una mayor vinculación con el mercado de trabajo, más años en activo, mayores ingresos y, en última instancia, mejores datos de cotización.

Gráfico 78: En general, las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas se mantienen estables en la UE

Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas (indicador principal del cuadro de indicadores sociales)



Fuente: Eurostat, SILC. Período: niveles de 2018 y variaciones anuales con respecto a 2017. Nota: los ejes están centrados en la media no ponderada de la UE. Los datos de EE se han reajustado para encajar en el gráfico (nivel real 16,4 %, variación + 4,6 %). La leyenda se presenta en el anexo.

El porcentaje de la población que comunica percibir necesidades de cuidados médicos no satisfechas sigue mostrando una gran variación entre los Estados miembros, en un contexto de señales de divergencia¹³⁵. Al contrario de lo que sucedía en años anteriores, existe una correlación positiva entre el nivel y las variaciones en las necesidades de cuidados médicos no satisfechas, lo que significa que los países en los que se perciben mayores necesidades no satisfechas han experimentado un aumento relativamente mayor en el último período (gráfico 78). En algunos Estados miembros, los costes y el tiempo de espera siguen siendo obstáculos importantes para la accesibilidad a la asistencia sanitaria. Sin embargo, la proporción de la población de la UE que se enfrenta a necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas, ya sea por su elevado coste, por el excesivo tiempo de espera o por lejanía, se mantuvo estable por término medio en 2018, en el 2 %. El porcentaje de personas

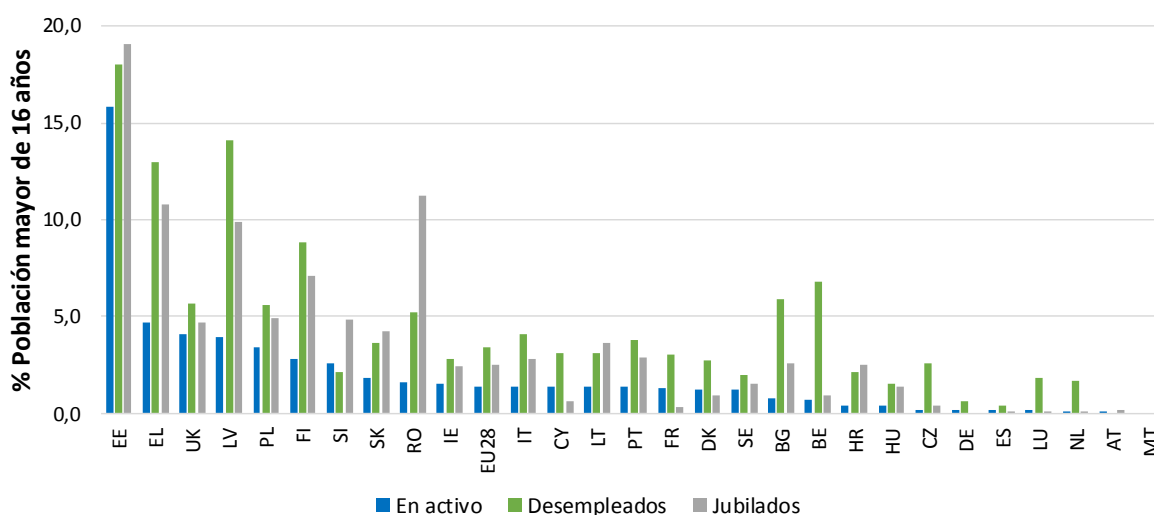
¹³⁵ Las necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas guardan relación con la evaluación subjetiva del usuario sobre si necesita un examen o un tratamiento relacionado con un tipo específico de atención sanitaria, pero no lo ha recibido o no lo ha solicitado por las tres razones siguientes: «motivos económicos», «lista de espera» y «distancia demasiado grande». Los cuidados médicos se refieren a servicios de atención sanitaria individuales (examen o tratamiento médico, excluidos los cuidados dentales) facilitados por médicos o profesionales equivalentes o bajo su supervisión directa de conformidad con los sistemas sanitarios nacionales (definición de Eurostat). Los problemas que mencionan las personas para obtener asistencia sanitaria cuando se encuentran enfermas son reflejo de barreras a la atención sanitaria.

que declaran tener dificultades de acceso a los cuidados médicos sigue superando el 5 % en Grecia, Letonia y Estonia, y Rumanía y Finlandia se sitúan cerca de este umbral. En 2018, los aumentos más claros se registraron en Estonia, Finlandia y el Reino Unido.

La situación profesional también puede desempeñar un papel importante a la hora de explicar el difícil acceso a los cuidados médicos en algunos países. Aunque la mayoría de los países no presentan diferencias significativas en función la situación profesional, en algunos de ellos los desempleados pueden encontrarse con mayores dificultades para acceder a la asistencia sanitaria (véase el gráfico 79). En cuatro países, los jubilados declaran el número más alto de necesidades de cuidados médicos no satisfechos (Estonia, Letonia, Grecia y Rumanía).

Gráfico 79: Los desempleados y los jubilados tienden a declarar problemas para acceder a los cuidados médicos más a menudo que los trabajadores en activo

Necesidades de cuidados médicos no satisfechas declaradas según la situación profesional (2018)



Fuente: Eurostat [hlth_silc_13].

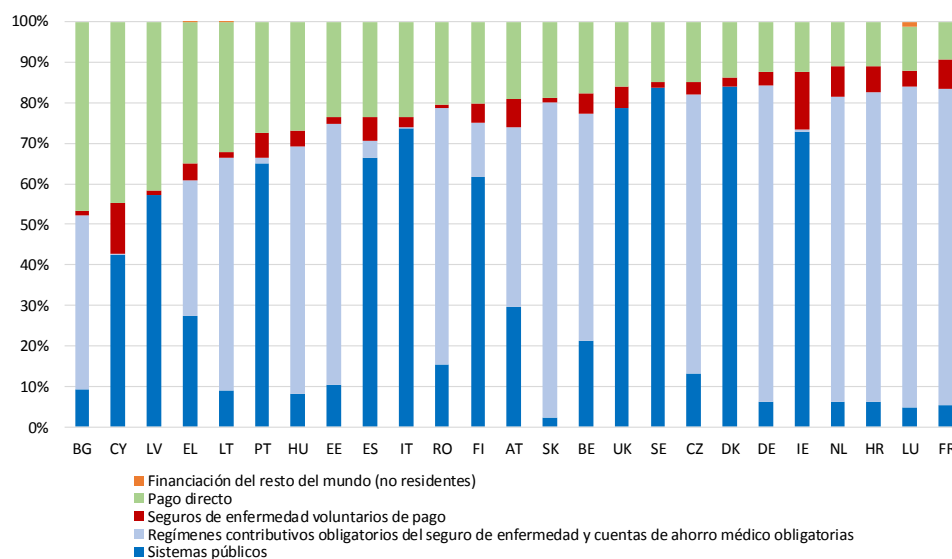
La esperanza media de vida con buena salud a partir de los 65 años siguió aumentando en la UE. Se sitúa ahora en 9,8 años para los hombres y 10,2 para las mujeres. Mientras que las cifras más elevadas de esperanza de vida con buena salud a los 65 años corresponden a Suecia, Malta, Irlanda y España (más de 12 años para ambos sexos), la esperanza de vida con buena salud es especialmente baja en Letonia, Eslovaquia y Croacia (alrededor de 5 años).

La asistencia sanitaria se financia a través de distintos sistemas, variando la importancia relativa de cada sistema entre los Estados miembros. En 2017, los pagos directos¹³⁶, es decir, el gasto sanitario del hogar (incluidos los productos sanitarios) no reembolsado por ningún sistema o pagado mediante un régimen de copago organizado, medido como porcentaje del gasto sanitario corriente, era superior al 30 % en Bulgaria, Grecia, Chipre, Letonia y Lituania (gráfico 80).

¹³⁶ El pago directo se refiere a aquellos pagos efectuados directamente a cambio de bienes y servicios de salud procedentes de los ingresos primarios o de los ahorros del hogar, cuando el usuario efectúa el pago en el momento de adquirir los bienes o de utilizar los servicios, bien sin reembolso, o bien mediante un régimen de copago organizado.

Gráfico 80: Los costes de la asistencia sanitaria varían mucho entre los países de la UE

Gasto sanitario por fuente de financiación, 2017

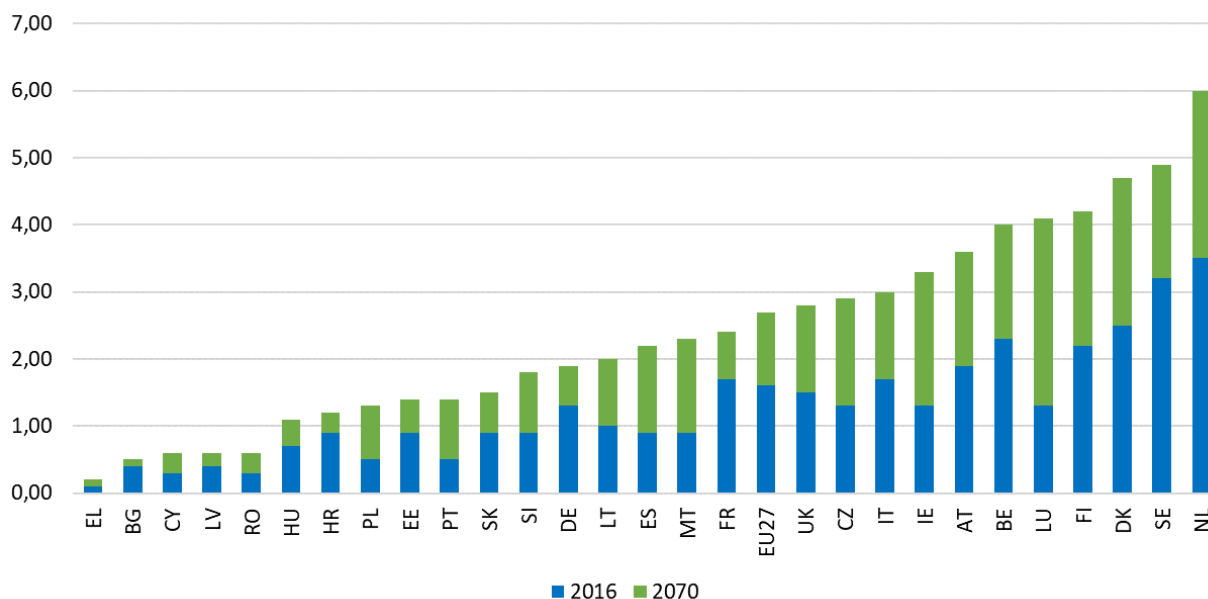


Fuente: Eurostat [hlth_sha11_hf]. Notas: los datos se recaban con arreglo al Reglamento (CE) 2015/359 de la Comisión en lo que respecta a las estadísticas sobre gastos y financiación de la asistencia sanitaria (manual del sistema de cuentas de salud 2011).

La necesidad de cuidados de larga duración está creciendo a medida que la población de la UE envejece y se prevé un aumento aún mayor. Según los pronósticos, se prevé que para el año 2070 el número de europeos de más de 80 años se duplique, y se espera que la tasa de dependencia de las personas mayores (personas de más de 65 años en relación con las de entre 15 y 64 años) aumente de forma significativa (véase más arriba). Los costes por cuidados de larga duración están aumentando más rápidamente que los gastos en sanidad y pensiones. Se prevé que el gasto público de la UE en cuidados de larga duración aumente hasta el 2,7 % del PIB en 2070, con importantes variaciones de unos Estados miembros a otros (véase el gráfico Figure 81).

Gráfico 81: A medida que la población envejece, se espera que los costes de los cuidados de larga duración aumenten considerablemente en la mayoría de los Estados miembros

Gasto público previsto en cuidados de larga duración como % del PIB, en 2016 y 2070



Fuente: sobre la base de los datos del Ageing Report 2018. Nota: supuesto de referencia del Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento de la Población.

Los Estados miembros que dependen actualmente de forma muy importante de los cuidados no profesionales encuentran especialmente difícil la sostenibilidad de los cuidados de larga duración. La reserva de cuidadores no profesionales potenciales se está reduciendo a medida que aumenta el empleo femenino, las personas tienen menos hijos y los miembros de la familia viven más lejos. También existen dificultades para contratar y conservar a los cuidadores en el sector formal. El empleo en el sector de los cuidados de larga duración se caracteriza por una gran proporción de trabajo a tiempo parcial y contratos temporales, lo que reduce su atractivo para las personas que acceden al mercado de trabajo o se encuentran en transición entre empleos.

3.4.2. Respuesta normativa

Con el fin de abordar la pobreza y la exclusión social, las reformas emprendidas en varios Estados miembros tienen por objeto reforzar el enfoque de la inclusión activa. Los Estados miembros reconocen la eficacia de los enfoques integrados que vinculan unos ingresos adecuados, unas medidas activas del mercado de trabajo y la prestación de servicios sociales. Dos mecanismos que cada vez se utilizan más en los Estados miembros son los puntos de acceso único y las ventanillas únicas. Los primeros tienen por objeto mejorar la asimilación de servicios, mientras que los segundos intentan también mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios e intervenciones. Los municipios pueden desempeñar también un papel importante en este proceso. Por ejemplo, en Chequia, en el contexto del proyecto «Enfoque coordinado de las localidades socialmente excluidas», los municipios desarrollan estrategias intersectoriales que implican una coordinación vertical y horizontal de los servicios. Actualmente participan en él 48 municipios, y se espera que en 2020 lo hagan 70. Los centros comunitarios establecidos en Grecia tienen previsto aplicar un enfoque similar mediante la ampliación de los servicios a las familias y a las personas mayores. En Rumanía,

gracias al Fondo Social Europeo, se están desarrollando servicios sociales comunitarios basados en las necesidades y que se están poniendo a prueba en 139 comunidades marginadas seleccionadas. La prestación integrada de servicios suele implicar intervenciones personalizadas que se centran en las necesidades de los beneficiarios. Este enfoque personalizado se aplica en el 83 % de los municipios neerlandeses, donde la evaluación de las necesidades se lleva a cabo a través de lo que se conoce como «conversaciones en la mesa de la cocina», normalmente en los hogares de los beneficiarios. En general, en la mayoría de los Estados miembros los enfoques integrados se aplican a los desempleados, a los perceptores de la renta mínima o a otros grupos, como los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas mayores, las personas sin hogar, los niños o las víctimas de violencia doméstica. Es importante señalar que cada vez más Estados miembros amplían su gama de servicios sociales con asesoramiento y consejos en materia de deuda.

En varios Estados miembros, los cambios en las prestaciones para la población en edad de trabajar tienen por objeto reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos. Italia ha introducido un régimen de renta mínima que consta de dos componentes: complementos de los ingresos, tanto para las personas inactivas (aquellas que no tienen derecho a percibir la prestación por desempleo) como para las personas con salarios bajos, y medidas de activación que se destinan tanto al empleo como a los servicios sociales. La Ley de Presupuestos de 2019 asigna 23 500 millones EUR (el 0,45 % del PIB) a la financiación del régimen durante el período 2019-2021. Una reforma tan amplia y ambiciosa necesita de una estrecha cooperación entre los servicios sociales y los servicios públicos de empleo para tener éxito. Otros Estados miembros, como España y Letonia, están planeando nuevas medidas para racionalizar los sistemas existentes y mejorar la adecuación. En Francia, puede esperarse que la extensión de las ayudas existentes a los trabajadores con salarios bajos tenga un impacto positivo en la desigualdad de ingresos. Por el contrario, en Rumanía se ha pospuesto de nuevo la entrada en vigor de la Ley sobre la renta mínima de inclusión, aprobada en 2016 y prevista ahora para 2021 (lo que supone un retroceso en la reforma de la renta mínimos de inclusión que previamente fue objeto de una recomendación específica por país del Consejo).

En algunos Estados miembros, las nuevas medidas destinadas a combatir la pobreza infantil van más allá de los complementos de los ingresos. Irlanda ha anunciado una nueva estrategia plurianual para el bienestar infantil, que abarca la conciliación de la vida profesional y la vida privada de los padres, la salud infantil y un conjunto de medidas para luchar contra la pobreza infantil. En España se ha aumentado el importe de la asignación por hijos a cargo en función de los recursos, y se han ampliado los programas de apoyo al bienestar infantil existentes, que, sin embargo, siguen siendo modestos en cuanto a su alcance. En Lituania, sobre la base del recientemente introducido sistema universal de prestaciones por hijo a cargo, se espera que el nivel de la prestación (tanto las partes universales como las que dependen de los recursos) siga aumentando en 2020. Del mismo modo, en Rumanía, se espera que el aumento sustancial de la asignación universal por hijos a cargo (de 84 a 150 RON, es decir, de 18 a 31 EUR, aproximadamente, con cantidades mayores en el caso de los niños con discapacidad y menores de 2 años) tenga un impacto positivo en la pobreza infantil, que, sin embargo, se mantiene en niveles muy elevados.

Se han adoptado medidas de inclusión social para las personas con discapacidad a fin de complementar las políticas de empleo y prevenir la pobreza. En Bulgaria, la ley sobre personas con discapacidad entró en vigor el 1 de enero de 2019, con el objetivo de prestar un apoyo específico basado en la evaluación de las necesidades individuales de las personas con discapacidad. Se introdujo un nuevo tipo de ayuda mensual en función del grado de discapacidad y del umbral de pobreza. Estonia aumentó las prestaciones por incapacidad

laboral y por niños con discapacidad. También realizó esfuerzos por simplificar la prestación de servicios a las personas con necesidades psicológicas especiales. Hungría aumentó la prestación de dependencia para la asistencia a domicilio. Letonia ha aumentado la prestación especial de dependencia para el cuidado de niños con discapacidad grave y de adultos con discapacidad grave desde la infancia. En Malta, el Gobierno incrementó la prestación por discapacidad grave y la asignación por hijo a cargo con discapacidad. Polonia puso en marcha el fondo de solidaridad para el apoyo a las personas con discapacidad que precisan cuidados de larga duración. Portugal aumentó la asignación para cuidadores y estableció el programa de apoyo a la vida independiente. Eslovaquia aumentó la prestación por cuidados no profesionales.

Varios Estados miembros ampliaron la cobertura de sus sistemas de protección social.

Dinamarca armonizó el régimen voluntario del seguro de desempleo para los trabajadores autónomos y los trabajadores con contratos atípicos. En virtud de la nueva ley, los trabajadores autónomos y los trabajadores con contratos atípicos están cubiertos por el seguro de desempleo con arreglo a los mismos principios que se aplican a los trabajadores por cuenta ajena. Francia concedió acceso al régimen del seguro de desempleo a los trabajadores autónomos bajo determinadas condiciones (resolución judicial o procedimiento de insolvencia de sus actividades). Irlanda ha ampliado las pensiones de invalidez y la asistencia sanitaria a los trabajadores autónomos y ahora tiene previsto incluir a los trabajadores autónomos en el régimen del seguro de desempleo, como Malta. Bélgica ha reducido el período de espera de los trabajadores autónomos en caso de incapacidad laboral (prestaciones por enfermedad) de un mes a 14 días. Portugal aplicó una estrategia de modernización denominada «La seguridad social con usted», que incluye herramientas digitales innovadoras para simplificar el acceso de los ciudadanos a la información y los servicios de la seguridad social.

Los Estados miembros tomaron medidas para mejorar el acceso a la vivienda y abordar el problema de las personas sin hogar.

Muchos Estados miembros han adoptado estrategias nacionales, regionales o locales para ofrecer respuestas integradas al problema de las personas sin hogar y a la exclusión en materia de vivienda. Existe, en particular, un mayor reconocimiento de la importancia de los servicios de prevención y una mayor cooperación tanto en el nivel estratégico como en el de la prestación de servicios. En un número cada vez mayor de Estados miembros se está evolucionando hacia estrategias orientadas a la vivienda, prestándose servicios más intensos junto con un acceso permanente a la vivienda. Este es el caso de Finlandia y Francia, que han adoptado estrategias a largo plazo para poner la vivienda como prioridad y combatir el problema de las personas sin hogar. Algunos Estados miembros, como Irlanda o Malta, tratan el problema de las personas sin hogar en el marco de estrategias nacionales más amplias destinadas a abordar la escasez de viviendas sociales y asequibles. En 2019, Lituania actualizó su legislación sobre viviendas sociales y asequibles. Sin embargo, en general, el enfoque predominante en relación con la prestación de servicios sigue siendo el modelo de «vivienda disponible» o «en escalera», en el que la ayuda prestada tiene por objeto ayudar a las personas sin hogar mediante diversas formas de alojamiento temporal, hasta que se consideren capaces de vivir de forma independiente. No existe una aplicación sistemática de los mecanismos de seguimiento para evaluar los logros obtenidos con las distintas estrategias, de modo que todavía no hay muchos datos relativos a la eficacia de las respuestas. El nivel y la adecuación de la financiación son también, en general, insuficientes para satisfacer las necesidades, y su impacto es limitado. Ciertos datos confirman una evolución positiva en lo que respecta a la adecuación de la financiación en algunos Estados miembros (por ejemplo, Chipre, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia y los Países Bajos), como los recientes aumentos en las asignaciones presupuestarias para la financiación de los servicios que

atienden a las personas sin hogar, el aumento de la inversión en vivienda permanente para las familias y la vivienda social, y los compromisos de las ciudades de aumentar los presupuestos para desarrollar la prestación de servicios a las personas sin hogar.

Varios Estados miembros llevan a cabo reformas de sus sistemas de pensiones para abordar la sostenibilidad y la adecuación, aunque se centran principalmente en uno de estos aspectos cada vez. Bulgaria, Estonia, Francia, Letonia y Lituania han tomado medidas para aumentar la adecuación de las pensiones de jubilación o modificar su indexación con el fin de reflejar mejor la evolución económica. Estonia ha introducido una medida para suprimir gradualmente varias disposiciones especiales en materia de pensiones que afectan a determinados grupos de jubilados. Dinamarca, Malta y Portugal aspiran a mejorar la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones limitando la jubilación anticipada y estimulando la reinserción de los trabajadores de más edad en el mercado laboral. Bélgica ha tomado medidas para hacer que su sistema de prejubilación sea menos accesible y Malta ha introducido incentivos para que las personas mayores sigan trabajando en sus años de prejubilación.

Algunos Estados miembros están poniendo en marcha paquetes de reformas globales en el ámbito de la asistencia sanitaria. Francia está llevando a cabo una reforma fundamental del sistema sanitario desde el otoño de 2018, con el objetivo de promover un mejor acceso a la asistencia sanitaria para todos, una educación y una distribución más eficaces de los profesionales de la salud y un uso más eficiente de la asistencia hospitalaria. En 2019, Irlanda inició *Sláintecare*, un ambicioso plan de 10 años de duración cuyo objetivo es mejorar los sistemas de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración para satisfacer las demandas de una población cada vez más envejecida. En Grecia se están estableciendo unidades sanitarias locales para mejorar el acceso a la atención primaria, en el marco de una importante reforma del sistema de asistencia sanitaria primaria. Otros Estados miembros están mejorando la rentabilidad de sus sistemas de asistencia sanitaria. Letonia está aplicando las condiciones para que los fondos de la UE se inviertan en mejorar la calidad y la disponibilidad de la atención primaria, y Chipre está aplicando la fase final de su reforma del sistema sanitario (atención en régimen interno).

En varios países, los Gobiernos también están adoptando medidas específicas para abordar cuestiones relacionadas con la accesibilidad y la calidad de la asistencia sanitaria. Chipre adoptó la legislación necesaria para la prestación de una cobertura sanitaria universal y España amplió el acceso a la asistencia sanitaria a los migrantes indocumentados. Letonia está preparando un proyecto de ley relativo a una cesta única de servicios financiados por el Estado y un seguro médico obligatorio completo. Lituania está abordando la escasez de profesionales sanitarios y su desigual distribución territorial mediante una planificación mejor y está planteándose nuevos sistemas de incentivos. Croacia adoptó un nuevo plan nacional para el desarrollo de hospitales que también aspira a mejorar la calidad y el acceso a la asistencia sanitaria.

Los Estados miembros están intentando reforzar la prevención y fomentar la prestación de una asistencia sanitaria eficiente y rentable, sin poner en peligro su calidad, su accesibilidad y las condiciones para una vida independiente. Bulgaria ha adoptado un plan de acción para la aplicación de su estrategia nacional de cuidados de larga duración, que incluye el refuerzo del marco institucional para la prestación y el desarrollo de servicios sociales integrados. Austria está trabajando para desarrollar un concepto global de su sistema de cuidados de larga duración sobre la base de un plan maestro adoptado recientemente. El Gobierno checo ha anunciado una nueva estrategia de cuidados de larga duración destinada a

prestar ayuda a la asistencia a domicilio y los cuidados no institucionales. Polonia ha diseñado un plan social para las personas mayores dependientes basado en el apoyo a los cuidadores no profesionales por parte de las instituciones públicas y en un marco de servicios comunitarios e institucionales. Otros Estados miembros (por ejemplo, Eslovenia y Bélgica) están probando nuevas soluciones para la prestación integrada de cuidados de larga duración en el entorno doméstico, para racionalizar la asistencia a las personas con enfermedades crónicas, así como para establecer mecanismos unificados para evaluar las necesidades de atención de los pacientes.

En el ámbito de los cuidados de larga duración, algunos Estados miembros tienen como objetivo aumentar la reserva de cuidadores y mejorar la situación de los cuidadores no profesionales. Chequia ha introducido una prestación por cuidados de larga duración que compensa la pérdida de ingresos derivada de la interrupción de la carrera para cuidar de un familiar. El empleador de un cuidador debe aceptar la ausencia de un trabajador durante el tiempo que duren los cuidados de larga duración (90 días como máximo) y está obligado a ofrecerle el mismo puesto de trabajo en el momento de su reincorporación. Croacia adoptó una ley que establece un marco jurídico para el acogimiento familiar, y Rumanía aprobó una ley destinada a prestar servicios de asistencia a domicilio a 1 000 personas y a contratar a 50 cuidadores especializados en la prestación de este tipo de servicios. Malta tiene la intención de aumentar la asignación para los cuidadores que se ocupan de un familiar que vive en su propio domicilio y reducir los requisitos para obtenerla para los que se ocupan de pacientes de más de 85 años.